

Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Etude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes.

Juliette Maulat

▶ **To cite this version:**

Juliette Maulat. Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Etude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes.. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris 1, 2014. Français. NNT : . tel-01287375

HAL Id: tel-01287375
https://shs.hal.science/tel-01287375

Submitted on 12 Mar 2016

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.

Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
Ecole doctorale de Géographie de Paris (ED 434)

Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Disciplines : Géographie, Aménagement

Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques.

Étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes

Présentée par Juliette Maulat

Sous la direction de Francis Beaucire

Soutenue publiquement le 11 décembre 2014
devant le jury composé de :

Francis BEAUCIRE	Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Directeur de thèse
Jean DEBRIE	Professeur, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Examinateur
Caroline GALLEZ	Chargée de recherche, IFSTARR	Examinatrice
Michel GARIÉPY	Professeur émérite, Institut d'Urbanisme de Montréal	Rapporteur
Grégoire MARLOT	Directeur de la Régulation, RFF	Expert
Pierre ZEMBRI	Professeur des Universités, Université de Marne-La-Vallée	Rapporteur

RÉSUMÉ

La cohérence entre transport et aménagement s'est imposée comme une figure incontournable des politiques de mobilité et d'urbanisme durables. Dans ce contexte, le transport ferroviaire régional est identifié comme devant être l'armature du développement métropolitain, tandis que les abords des gares régionales sont vus comme des lieux privilégiés de densification urbaine. À partir d'une analyse croisée des processus à l'œuvre dans deux métropoles françaises (Toulouse et Nantes), ce travail met ces nouvelles normes de l'aménagement à l'épreuve des pratiques. Il s'appuie sur un important travail empirique, permettant de saisir la fabrique des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement, à plusieurs échelles (métropolitaine, locale, micro-locale). Cette recherche explicite les enjeux spécifiques liés à la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional et met au jour les contraintes (institutionnelles, territoriales, politiques et matérielles) qui interviennent dans leur mise en œuvre. Notre approche révèle aussi des formes de changement des pratiques de l'action publique et de dépassement « par le bas » des logiques sectorielles. Ces changements résultent alors moins de l'énoncé d'une injonction à la cohérence que de la nécessité, pour les acteurs publics, de répondre à des problèmes concrets en fonction des ressources dont ils disposent.

ABSTRACT

The coherence between transportation and planning has impose itself as a key figure of sustainable mobility and urbanism policies. In this context, regional rail transport is introduced as the framework of metropolitan development while regional stations and their surroundings are seen as the privileged places of urban densification. Thanks to a cross-analysis of two French metropolitain areas (Toulouse and Nantes) this dissertation confronts those new planning norms and the practices. Based on an important empirical work, this study analyzes the regional rail and planning policy making processes at several scales (metropolitan, local, micro-local). This thesis explains the specific issues at stake in the coordination of urbanism and regional rail transport policies and highlights the constraints (institutional, territorial, political and physical) on their implementation. This work also reveals changing practices in public action and a bottom-driven overcoming of sectorial segmentations. These changes are the results of the necessity for public actors to respond to concrete problems with the resources available to them, more than they are the result of the injunction of coherence.

REMERCIEMENTS

Je remercie les membres du jury d'avoir accepté d'y participer : Jean Debrie, C. Gallez, M. Gariépy, G. Marlot et P. Zembri.

Merci à mon directeur de thèse Francis Beaucire de m'avoir transmis son goût de la recherche, de l'enseignement et sa passion pour les trains !

Merci au laboratoire Géographie-Cités et à toute l'équipe des enseignants du CRIA.
Je remercie en particulier Xavier Desjardins et Sylvie Fol pour leur soutien dans ce long parcours.

Merci à RFF de m'avoir accueillie pendant ces cinq années et de m'avoir offert des conditions de recherche d'une qualité rare. Merci à S. Séguret et J. Faussurier, pour avoir rendu ce projet possible ; S. Gourgouillat et S. Brunet, pour leur appui aux différentes étapes du projet ; E. Aloye et G. Marlot, pour m'avoir fait confiance ; S. Fuchy, A. Frémont et C. Girerd, pour les riches discussions autour de l'articulation réseau-territoire ; et enfin toute l'équipe de la Direction de la Stratégie, collègues mais aussi amis. Merci à Sophie, Laure, Maria, Jean-Christophe, Vincent, Xavier, Julien, et tous les autres.

Merci à tous ceux qui ont accepté de me recevoir et de répondre à mes questions, et dont les paroles rythment et donnent corps à ce travail.

Merci à mes deux lecteurs qui se sont attachés à relire attentivement mon (long) texte et à me prodiguer leurs conseils, pour m'aider à mûrir ma réflexion et à avancer. Merci, en particulier, à celle sans qui ce travail ne serait ce qu'il est. Merci de m'avoir guidée dans cette recherche et de m'avoir aidée à y mettre le point final.

Merci à toute la clique des doctorants et amis du CRIA qui ont fait preuve d'une solidarité et d'une attention exceptionnelles. Merci mille fois à Leïla, Lina, Matthieu, Nico, Paul et Sabine…

Merci à mes amis, pour leur soutien et leur aide. Un grand merci à Chloé, Gaëtan, Farida, Jeanne, Naïké, Stéphane, Tanguy, Vincent et tous les autres…

Merci à ma famille, et en particulier à mes trois sœurs, Charlotte, Clémence et Mathilde, pour leur présence.

Enfin, Geoffroi… merci pour tout !

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE 9

PARTIE 1
La coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional : contexte et enjeux 29

CHAPITRE 1.
La cohérence entre urbanisme et transport : nouveau paradigme des politiques publiques 31

CHAPITRE 2.
La coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional : une question spécifique 49

PARTIE 2
Le lien urbanisme-transport dans les politiques ferroviaires régionales et la planification territoriale à l'échelle métropolitaine 71

CHAPITRE 3.
Présentation des métropoles de Toulouse et Nantes 73

CHAPITRE 4.
Trajectoires croisées des politiques d'urbanisme et de transport à Toulouse et Nantes 93

CHAPITRE 5.
Desservir les métropoles par le rail : l'enjeu périurbain et les politiques ferroviaires régionales 131

CHAPITRE 6.
Structurer les métropoles par le rail : l'articulation urbanisme-transport dans la planification territoriale métropolitaine 175

PARTIE 3
Le lien urbanisme-transport dans les projets ferroviaires et les politiques d'urbanisme à l'échelle locale 229

CHAPITRE 7.
La Ligne C : de l'apparente cohérence aux décalages réseau-territoire 232

CHAPITRE 8.
Nantes-Châteaubriant : d'un "pur projet de transport" à un projet inséré dans le territoire ? 273

CHAPITRE 9.
Nord Toulousain : d'un projet d'infrastructure à un projet urbain 325

CHAPITRE 10.
Analyse croisée : la coordination urbanisme - transport ferroviaire régional en pratique 359

PARTIE 4
Vers une nouvelle coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional ? 425

CHAPITRE 11.
Les contrats d'axe ferroviaires : les usages d'un nouvel instrument de coordination entre urbanisme et transport 427

CONCLUSION GENERALE 471

LISTE DES ENTRETIENS 483
BIBLIOGRAPHIE 487
AUTRES SOURCES DOCUMENTAIRES 503
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS 509
TABLES 511
ANNEXES 515
TABLE DES MATIERES 555

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En 1991, G. Dupuy dans l'ouvrage *L'urbanisme des réseaux* constatait que l'urbanisme et la planification urbaine étaient en crise. Pour l'auteur, cette crise s'expliquait, entre autres, par l'existence d'un impensé des réseaux dans les théories et les pratiques urbanistiques, alors même que l'analyse du fonctionnement urbain et de ses évolutions révélait l'importance des logiques de flux et le poids des réseaux. L'urbanisme, à cette date, n'avait « *pas encore pris la mesure du changement qui a affecté la ville et l'a fait devenir pour la plupart de ses habitants et de ses activités, dans la vie de tous les jours, la cité des réseaux* » (Dupuy, 1991, p. 24). Ces réticences de l'urbanisme à intégrer les réseaux comme un élément central du fonctionnement et du développement des villes seraient historiques. Les théories et pratiques de l'urbanisme se seraient pratiquement construites contre les réseaux, se plaçant « *dans un cadre théorique et pratique fermé, statique, axé sur la forme, les limites, l'universalité, le zonage* », la « *maille de la zone* » conférant alors « *l'illusion d'un contrôle territorial* » (1991, p. 181). G. Dupuy énonce alors l'idée d'une opposition entre deux types de territorialité, une territorialité « *aréolaire* », celle de l'urbanisme, « *définie par des zones, des limites, des frontières, au sein desquelles s'exercent des pouvoirs* » et une « *territorialité réticulaire, transgressant les zonages et les barrières dans laquelle s'exercent d'autres pouvoirs* » (1991, p. 13). À partir de ce constat, l'auteur affirmait la nécessité pour les urbanistes de prendre en compte la « *territorialité* » réticulaire et de fonder un nouvel urbanisme des réseaux. Si cette analyse concernait différents types de réseaux techniques, elle interrogeait en particulier l'articulation entre urbanisation et réseaux de transports.

Vingt ans après l'ouvrage de G. Dupuy, le contexte a changé. À la fin des années 2000, lorsque j'entreprends des études d'urbanisme, un nouveau Schéma Directeur de l'Île-de-France défendant un modèle de ville compacte et dense structurée par les réseaux de transport collectif lourd vient d'être élaboré ; le Grenelle de l'Environnement produit les premières lois qui mettent l'accent sur la densification « préférentielle » autour des stations de transport collectif ; et les débats autour du Grand Paris font des transports le support de la définition d'un projet de développement de la métropole parisienne. Dans ce contexte, le constat à l'origine de ce travail de recherche n'est pas celui d'une absence de prise en compte des réseaux par les urbanistes, mais au contraire, celui d'un poids croissant des injonctions visant à articuler l'urbanisation aux réseaux de transports collectifs.

Depuis les années 1990, l'idée d'articuler réseaux de transport collectif et aménagement urbain est en effet devenue une figure banale et consensuelle des discours sur la ville durable (Offner, 2007). Cette articulation est identifiée comme une condition indispensable pour limiter l'étalement urbain et réduire la dépendance automobile. Dans ce contexte, les modèles urbains prônant un amarrage de l'urbanisation aux réseaux de

transports collectifs tels que le *Transit-oriented development*[1] ou les modèles d'un « *urbanisme orienté vers les transports collectifs* » se sont imposés comme les nouveaux modèles d'un urbanisme « *durable* ».

Cependant, au-delà du consensus que ces nouvelles orientations suscitent et de l'apparente neutralité des doctrines techniques qui se diffusent dans les sphères de l'aménagement et des transports autour des notions de villes et de mobilité durables, leur mise en œuvre suscite de nombreux questionnements.

Plusieurs travaux soulignent l'écart entre le succès du discours sur la coordination urbanisme-transport et les pratiques (Kaufmann *et al*, 2003; Cervero *et al.*, 2004b; Gallez *et al.*, 2010). La mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport articulées se heurterait à de nombreux freins liés à la séparation institutionnelle des compétences, à des stratégies d'acteurs contradictoires, mais aussi à des contextes locaux (urbains, sociaux, économiques, politiques) plus ou moins favorables à la mise en œuvre de projets intégrés. Ces auteurs soulignent qu'au-delà d'une orientation partagée, les tensions entre territorialité aréolaire et réticulaire se maintiennent, attestant de la *« vivacité »* des *« conflits autour de la question de la régulation des mobilités »* et du développement urbain (Gallez, 2014, p. 240). Ils montrent ainsi que la coordination effective de l'urbanisme et des transports résulte moins d'une application simple de nouvelles normes déconnectées des réalités territoriales et des pratiques ou d'une résolution des oppositions entre réseaux et territoires, que de la « *confrontation de ces visions divergentes* » et de la nécessité, pour les acteurs, de répondre à des problèmes spécifiques imposant un dépassement des logiques de réseau et de territoire (Gallez *et al.*, 2010).

Dès lors, dans un contexte de promotion d'un modèle de développement urbain structuré autour des transports collectifs, cette recherche trouve son origine dans ces interrogations générales sur le poids des injonctions à la coordination urbanisme-transport et leurs conséquences sur le contenu des politiques locales et les pratiques d'action.

Structurer la ville par le rail : nouveau modèle des politiques de mobilité et d'urbanisme durables

En France, l'objectif de coordination entre urbanisme et transport s'est imposé dans le cadre réglementaire français dès la loi SRU de décembre 2000 et a été renforcé récemment par la loi Grenelle II[2]. Elle définit une politique impliquant le développement d'une offre de transport collectif (création de nouvelles lignes, développement de l'offre sur un réseau existant, aménagement de l'intermodalité) et la mise en œuvre conjointe d'une politique d'aménagement urbain favorable à l'utilisation des transports collectifs, consistant principalement en une densification autour des nœuds du réseau.

Si les acteurs des transports collectifs urbains sont particulièrement concernés par ces nouvelles orientations, comme en atteste la forte implication des autorités organisatrices des transports urbains en faveur de l'amélioration de l'offre dans les grandes agglomérations, les enjeux dépassent largement les périmètres de transports urbains. Au-delà des zones centrales denses, ces nouvelles orientations des politiques

[1] Pour la plupart des auteurs, le modèle de *Transit-oriented Development* désigne un développement urbain compact, mixte et favorable à l'usage de modes alternatifs à l'automobile articulé à un système de transport collectif performant (Cervero *et al.*, 2002, p. 6).

[2] La loi « *Grenelle II* », ou loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

publiques interpellent l'ensemble des acteurs du transport et de l'aménagement à l'échelle des régions urbaines et le transport ferroviaire régional n'échappe pas à cette injonction. En effet, depuis la régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageur en 2000, les Régions ont développé de manière importante l'offre de transport régional et, en particulier, les dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines (Ollivier-Trigalo, 2009). Dans un contexte de poursuite de la périurbanisation, le transport ferroviaire régional tend alors à prendre le relais des transports urbains au sein de métropoles diffuses et polycentriques. Il est identifié comme une offre de transport complémentaire indispensable pour constituer une alternative à l'automobile pour des déplacements quotidiens.

Offre de transport à l'échelle des régions urbaines, le transport ferroviaire régional tend également à être considéré comme le levier d'une nouvelle structuration des territoires métropolitains. Les abords des gares du réseau ferré régional sont désignés à l'échelle nationale comme devant être des secteurs privilégiés de densification et de renouvellement urbain. Les nouvelles orientations en faveur d'un « *urbanisme orienté vers le rail* » s'imposent comme des incontournables de politiques de mobilité et d'urbanisme durables (Wulfhorst et al., 2007).

En dépit de l'actualité des enjeux et de l'importante diffusion de nouvelles normes en matière de cohérence urbanisme-transport, peu de recherches ont abordé la question spécifique de l'articulation entre les politiques de transport ferroviaire régional et d'urbanisme. Ce constat contraste avec l'ampleur des travaux que les praticiens (agences d'urbanisme, bureaux d'études, autorités organisatrices, intercommunalités, CERTU et CETE) consacrent à ce sujet. Deux exemples attestent de cet intérêt croissant : la recherche-action POPSU2 a un thème relatif aux gares et à leurs quartiers[3] ; le CERTU[4] a animé un atelier en 2011 et 2012 sur le sujet de la valorisation urbaine autour des gares du réseau régional (CERTU, 2012).

Ainsi, plus de dix ans après la régionalisation du transport ferroviaire de voyageur et dans un contexte d'évolution du référentiel de l'action publique urbaine, marqué par l'incitation à une cohérence des politiques d'urbanisme et de transport, nous proposons d'étudier les enjeux spécifiques liés à la coordination des politiques d'aménagement urbain et de transport ferroviaire régional. Cette problématique se pose de manière forte dans les territoires métropolitains concernés par des enjeux importants en matière de régulation des déplacements et du développement urbain. Ce constat justifie que les territoires urbains et périurbains soient nos terrains privilégiés d'étude.

PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSES

Si l'expression de « cohérence urbanisme-transport » est fréquente dans le vocabulaire des experts et des chercheurs comme dans les discours politiques, d'autres termes comme ceux de coordination ou d'articulation sont également utilisés[5]. Avant

[3] POPSU est une plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines qui vise à faire travailler ensemble des acteurs locaux de l'aménagement et des scientifiques autour d'enjeux contemporains des villes. Trois programmes ont été lancés : deux programmes de recherche, intégrant les principales agglomérations françaises (POPSU 1et POPSU 2), et un programme d'échanges sur des projets d'aménagement développés dans des villes françaises et européennes (POPSU Europe). POPSU dispose d'une certaine visibilité au sein des acteurs locaux de l'aménagement.

[4] Le CERTU, Centre d'Etudes et de Recherche sur les Transports et l'Urbanisme de l'État est devenu le CEREMA en 2013.

[5] En France par exemple, le terme de cohérence est utilisé par quelques auteurs (Offner, 2007 ; Arsac, 2007 ; Gallez *et al.*, 2010), d'autres utilisent le terme de coordination (Kaufmann *et al.*, 2003 ; Appert, 2005 ; Nessi, Delpirou, 2009) voire d'articulation ou de maîtrise "conjuguée" des déplacements et de l'aménagement (Nessi, Delpirou, 2009).

d'expliciter notre problématique et nos hypothèses de recherche, il nous a paru utile de revenir sur ces différents usages et de préciser les termes utilisés dans ce travail.

Cohérence, coordination, coopération : définitions

Le terme de cohérence n'avait pas fait l'objet, jusqu'à peu, en France et à l'étranger, de stabilisation conceptuelle ni méthodologique (Arsac, 2007) et plusieurs termes différents étaient utilisés pour qualifier l'articulation entre politique de transport et d'aménagement. Comme l'indique D. Stead, les termes de « *cohérence* », « *coopération* », « *coordination* » ou encore « *intégration* » sont fréquemment employés sans que la différence entre ces notions soit clairement explicitée (2003). En France, les termes de cohérence, de coordination voire d'articulation apparaissent dominants, tandis qu'ailleurs on parle de *« joined-up governement* » ou de « *land-use transport integration »* (Stead, 2003).

Dans le champ des transports et de l'aménagement, la notion de cohérence des politiques sectorielles renvoie à l'idée d'une conception et d'une gestion conjointe des déplacements et de l'aménagement urbain. Cette notion prête souvent à confusion, mais indique, en général, une situation dans laquelle différentes politiques vont dans le même sens ou, au moins, ne vont pas dans un sens contraire. Certains auteurs définissent l'intégration surtout en creux par opposition à une approche strictement sectorielle. Dans cette conception, l'intégration renvoie à la définition de problèmes et à la mise en œuvre de moyens d'action transversaux, dépassant la segmentation institutionnelle des compétences en aménagement et en transports. D. Stead, par exemple, indique dans un article sur l'intégration des politiques des transports et d'aménagement en Angleterre *: « l'intégration des politiques désigne la gestion de questions intersectorielles ou transversales en matière d'élaboration de politiques lorsque ces questions ne correspondent pas aux domaines d'action traditionnels et ne relèvent pas strictement des responsabilités institutionnelles de telle ou telle administration*. » (Stead, 2003, p. 372). La cohérence tend aussi à être définie comme étant à la fois un processus et un résultat (Carbone, 2012). La perspective ou le contexte a alors de l'importance : ce qui est cohérent du point de vue d'une politique peut ne pas l'être du point de vue d'une autre.

Pour de nombreux auteurs, les termes d'intégration ou de cohérence désignent le plus fort niveau d'imbrication des politiques sectorielles tandis que le terme de coordination correspondrait plutôt « *au plus petit dénominateur commun »* (Curtis, James, 2004, p. 281). La cohérence des politiques peut être facilitée par une meilleure coordination, mais les deux concepts ne sont pas interchangeables. Par exemple, J.M. Offner et M. Ollivier-Trigalo, à partir d'une étude comparative des travaux menés dans plusieurs pays européens sur le sujet de la coordination entre urbanisme et transport, distinguent plusieurs niveaux de coordination selon l'importance et la nature des interactions entre les deux systèmes d'actions. Ils distinguent ainsi une « *coordination-cohérence* » qui désigne une intégration forte des politiques qui cherchent à atteindre le même objectif - et une « *coordination-relation* », qui désigne un processus qui crée des liens entre différents systèmes d'action (Offner, Ollivier-Trigalo, 2000). V. Kaufmann et ses collègues ont donné une définition précise des différentes notions mobilisées pour désigner l'intégration des politiques sectorielles de transport et d'aménagement qui distingue clairement les notions de coopération, coordination et cohérence. La *cohérence* renvoie aux objectifs, à l'idée d'une « *union des deux champs* » et d'une « *absence de contradictions* » entre les actions mises en œuvre. Ensuite, la *coordination* renvoie aux procédures, à l'organisation, aux modalités de « *mise en ordre* » des stratégies d'action dans les deux secteurs qui dépendent des « *structures* », c'est-à-dire, de « *l'architecture*

institutionnelle de la prise de décision et le cadre légal dans lesquels elles s'inscrivent ». Enfin, la *coopération* est définie comme « *l'attitude des acteurs dans la procédure de coordination* », elle renvoie essentiellement « *à des facteurs endogènes aux acteurs et relatifs à leur culture professionnelle, à la structure dans laquelle ils sont insérés, en termes de différenciation des rôles et de séparation des sphères politiques et techniques* » (Kaufmann *et al.*, 2003, p. 31).

En France, l'objectif de cohérence fixé aux politiques d'urbanisme et de transport par la loi interpelle ces deux champs de l'action publique en fixant un objectif de cohérence « *sectorielle* » (entre transport et urbanisme), de cohérence « *spatiale* » (entre les différentes échelles d'action et périmètre d'action), et de cohérence « *temporelle* » de l'action (entre les différents moments de l'action publique, de sa définition à sa mise en œuvre) (Gallez, Maksim, 2007). Cet objectif de cohérence des politiques de transport et d'aménagement se pose donc en termes « *substantiels* », renvoyant au contenu des politiques, à une absence de contradictions entre les objectifs de ces deux politiques et à l'existence de logiques d'action communes ; et « *procéduraux* », renvoyant aux processus d'action, à une coordination et à une coopération entre les différents acteurs du transport et de l'aménagement (Pinson, 1998).

Cependant, pour de nombreux auteurs, la cohérence renvoie surtout à un idéal (Gallez *et al.*, 2013) et constitue, quelles que soient les dimensions prises en compte, un mythe d'une action publique « *rationnelle* » et « *dépolitisée* » (Van Neste et al., 2013, p. 88). Les travaux qui se sont attachés à caractériser les différentes dimensions de l'incitation à la cohérence des politiques publiques mettent surtout en évidence que ce principe « *est lourd d'exigences en ce qu'il réfère à une continuité et une logique d'action entre les différents découpages de l'action publique*. » (Ibid., p. 88). Elle mériterait d'être mise en question dans la mesure où elle renvoie à une *« organisation rationnelle de l'espace, associée à une expertise purement technique qui pourrait considérer de manière exhaustive les enjeux urbains et leurs solutions.* » (Ibid., p. 88). D'autres auteurs insistent sur l'opposition entre le « *mythe* » de la cohérence et les pratiques localisées de la coordination (Gallez et al., 2010).

Au regard de ces travaux, notre usage des termes de cohérence, coordination et articulation découle de notre questionnement et de notre démarche de recherche, inscrite dans le champ pluridisciplinaire de l'aménagement. D'une part, nous faisons nôtre l'idée déjà énoncée par plusieurs auteurs selon laquelle la « *cohérence* » renvoie à un idéal à atteindre. Nous l'emploierons donc pour désigner la norme (inscrite dans les textes de loi) ou les doctrines de la planification, détachée des contraintes temporelles et territoriales de sa mise en œuvre. D'autre part, nous proposons de croiser une analyse du contenu des politiques publiques et des processus de mise en œuvre de ces politiques. Dans cette perspective, nous utilisons plutôt le terme d'articulation lorsque nous évoquons la manière dont les acteurs se posent les problèmes et se représentent le lien entre urbanisme et transport ferroviaire, mais aussi le contenu des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire mises en œuvre. Le terme d'articulation est utilisé en référence aux objectifs, au contenu et aux produits de l'action publique. Nous employons le terme de coordination pour évoquer les processus et les mécanismes à travers lesquels les acteurs du transport et de l'aménagement construisent, organisent ou mettent en œuvre des actions collectives en vue de répondre à des objectifs partagés.

Problématique et hypothèses

Cette recherche propose de questionner les injonctions à la cohérence et à la coordination entre urbanisme et transport à partir d'une analyse des pratiques et des processus concrets d'élaboration et de mise en œuvre des politiques ferroviaires

régionales et des politiques d'aménagement urbain à l'échelle métropolitaine et locale. Par mise en œuvre, nous entendons à la fois la manière dont les acteurs construisent ces politiques au regard de l'enjeu d'articulation entre transport ferroviaire et urbanisme et les mettent en œuvre, au travers de projets concrets.

Nous souhaitons apporter des éléments de réponse à deux questionnements principaux. Le premier porte sur la compréhension des enjeux soulevés par la coordination des politiques d'aménagement urbain et de transport ferroviaire régional. Comment sont construites et mises en œuvre les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement au regard des enjeux d'articulations entre urbanisme-transport ? Comment se construisent les articulations et la coordination entre ces deux champs d'action et entre les acteurs concernés ? La seconde porte sur le changement des pratiques. La mise à l'agenda politique d'un nouvel impératif de cohérence urbanisme-transport induit-elle un changement des pratiques et du contenu des politiques ferroviaires et des politiques d'urbanisme ? Quels sont les facteurs qui favorisent et contraignent la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional ?

Trois hypothèses principales guident cette recherche.

La première hypothèse posée est celle d'un changement de paradigme[6] d'action publique qui contribue à une évolution des manières de concevoir le lien entre urbanisme et transport ferroviaire régional **(1).** Notre thèse part du constat d'un renouvellement des normes énoncées à l'échelle nationale dans les champs des transports et de l'aménagement, visant une mise en cohérence du développement des réseaux ferroviaires en milieu urbain et de l'urbanisation. Nous faisons l'hypothèse que ce changement de norme a des conséquences sur la manière dont les acteurs du transport ferroviaire et de l'aménagement se représentent les enjeux auxquels ils doivent répondre et construisent leur politique. Ce changement de normes s'impose à ces acteurs, contribue à l'émergence de nouveaux enjeux et influence leur action.

Cependant, au-delà du changement de paradigme et de l'émergence de nouveaux enjeux, le passage du principe à sa mise en œuvre soulève de nombreuses difficultés et tensions. Le changement des normes ne suffit pas à garantir un changement de pratiques. Il ne résout ni l'existence de logiques sectorielles ni la complexité soulevée par la mise en œuvre de ces orientations. Loin d'une vision idéalisée et consensuelle de la cohérence urbanisme-transport, la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional articulées et coordonnées est complexe et soulève de nombreuses difficultés. Au regard de ces enjeux, **la seconde hypothèse de cette recherche est que la mise en œuvre de politiques et d'actions coordonnées en matière de transport ferroviaire régional et d'aménagement** soulève **des enjeux spécifiques (2)**. Cette spécificité tient à trois aspects interdépendants, qui concernent la complexité institutionnelle de l'organisation de ces deux secteurs, les particularités du système technique ferroviaire et les caractéristiques des territoires urbains et périurbains. Ces spécificités constituent des contraintes fortes à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de politiques ferroviaires régionales articulées.

La première spécificité est **institutionnelle**. Les compétences de transport ferroviaire régional, de transport collectif et d'aménagement urbain sont séparées entre différentes collectivités et entre différents acteurs aux intérêts et aux logiques d'action

[6] En référence à Hall, nous entendons par « paradigme politique le cadre de pensée et de normes auxquels les acteurs se réfèrent pour élaborer une politique, qui ne définit pas seulement les objectifs mais aussi les instruments à mettre en œuvre pour les atteindre »(Hall, 1993).

différentes. L'organisation du transport ferroviaire régional dépend des Régions, mais aussi des autres acteurs du secteur ferroviaire parmi lesquels la SNCF, RFF et l'État. Plus largement, les compétences en matière de transports collectifs sont distribuées entre différentes autorités organisatrices des transports. La périurbanisation et l'extension de la zone d'attractivité des aires métropolitaines ont en effet entraîné l'imbrication des périmètres des autorités organisatrices de transports urbains, départementaux et régionaux (Jouve et Lefèvre, 1992), les incitant à mettre en place des coopérations plus ou moins formalisées qui visent à favoriser le développement de politiques intermodales[7]. La production d'un service de transport « cohérent » à l'échelle métropolitaine nécessite de coordonner les stratégies et politiques portées par ces acteurs. Ces acteurs ont des échelles de compétence différentes et on peut faire l'hypothèse qu'ils définissent leurs problèmes en fonction de leur échelle d'intervention. La production d'un service de transport dépassant les frontières de gestion des transports collectifs implique en premier lieu de résoudre des écarts et des tensions propres aux logiques d'action des acteurs des transports. La fragmentation des compétences et des échelles d'intervention n'est pas moins forte dans le champ de l'aménagement, entre les institutions intercommunales chargées de la définition des grandes orientations des politiques d'aménagement et les communes, qui conservent des compétences importantes en matière d'urbanisme. La mise en cohérence des politiques de transport ferroviaire et d'aménagement soulève donc la question de la coordination entre des logiques d'action interinstitutionnelles, au sein du secteur des transports et entre les acteurs sectoriels des transports et de l'aménagement.

Le système de transport ferroviaire régional possède aussi un certain nombre de **particularités techniques et organisationnelles** qui contraignent la mise en œuvre de politiques publiques plus cohérentes. Le transport ferroviaire prend appui sur une infrastructure de transport existante. Le développement de l'offre de transport régional implique rarement la création d'une nouvelle infrastructure, ce qui distingue ces projets ferroviaires régionaux des projets de transport urbain de type tramway ou des projets de ligne nouvelle. Ensuite, cette infrastructure est intégrée à l'échelle nationale au sein du réseau ferré national et circulée par différents types de desserte. Ainsi, contrairement aux transports urbains, caractérisés par une forte décentralisation (Lefèvre et Offner, 1990), la définition des politiques ferroviaires régionales relève d'un système sociotechnique national et de ce fait, dépend fortement d'arbitrages externes aux enjeux régionaux et métropolitains spécifiques. Le ferroviaire constituerait alors un « *archétype du secteur* », avec ses normes dominantes et ses élites « *traditionnelle*s » (Barone, 2008, p. 46), le secteur étant défini comme un « *sous-système concret aux logiques et modes d'action spécifiques* » et caractérisé par des savoirs, une expertise, des normes et des référentiels d'action propres (Ibid., p. 372). La coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire serait d'autant plus complexe que la gestion du transport ferroviaire est une activité fortement « *sectorisée* » (Ibid., p. 249). Au-delà de ces enjeux organisationnels, le réseau ferré régional est un système de transport avec ses logiques et contraintes propres. Il se distingue des réseaux de transports urbains par une logique de polarisation et de massification des flux sur certains points d'entrée dans le réseau. Cette spécificité pourrait avoir des implications au regard de l'enjeu d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire.

[7] L'intermodalité est définie comme la possibilité de passer d'un mode de transport à un autre (Margail, 1996). Une politique intermodale correspond à une politique de transport visant à lisser les ruptures de charge entre les modes de transport dans la perspective d'encourager à l'usage des transports collectifs (Menerault, 2006).

Enfin, l'enjeu d'articulation entre les politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire soulève des enjeux spécifiques au regard **des territoires concernés**. D'une part, les territoires urbains et périurbains présentent une diversité tant d'un point de vue morphologique que fonctionnel qui sont plus ou moins favorables à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au rail. Le réseau ferré régional s'inscrit dans un territoire existant qui s'est développé avec l'infrastructure et la structure de ces territoires pourrait favoriser une certaine inertie des pratiques d'aménagement. À l'échelle microlocale, les abords de gare présentent de nombreuses spécificités morphologiques, fonctionnelles, foncières qui complexifient la mise en œuvre de projets d'urbanisation autour.

La **troisième hypothèse** formulée porte sur **le changement des pratiques d'action publique (3).** Face à la complexité des enjeux, l'évolution des normes, si notable soit-elle, n'est pas suffisante pour garantir un changement des pratiques. Le développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines comme la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au réseau ferré régional soulèvent des difficultés importantes. Dès lors, nous faisons l'hypothèse que la mise en œuvre de politiques articulant transport ferroviaire régional et urbanisme et coordonnant les acteurs ne peut être effective que si elle rencontre des problèmes locaux. Plus précisément, le changement de politique, loin de se limiter à une évolution impulsée « par le haut », se construit également « par le bas », à partir des problèmes définis par les acteurs territoriaux et leur résolution. La coordination entre urbanisme et transport ferroviaire opère moins par l'application de nouvelles normes d'aménagement que, par le bas, en réponse à des problèmes et en fonction des ressources dont les acteurs disposent qui dépendent des contextes spatiaux, institutionnels et politiques locaux.

APPROCHE ET OBJETS

Dans un contexte où la « cohérence » et la « coordination » des politiques de transport et des politiques d'aménagement urbain sont identifiées comme des enjeux incontournables dans la perspective d'un urbanisme et d'une mobilité durables, il est nécessaire de s'intéresser non plus seulement aux discours et à l'énoncé de ces grandes orientations dans la planification territoriale, mais au contenu des politiques mises en œuvre et aux pratiques concrètes de construction des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement. Nous avons choisi d'étudier les processus concrets en jeu dans la production et la mise en œuvre des politiques ferroviaires et des politiques d'aménagement. Notre approche s'intéresse, d'une part, à la manière dont est énoncé ce principe d'aménagement et les représentations qui y sont associées ; et, d'autre part, à la manière dont sont mis en œuvre, au « concret », les politiques et projets ferroviaires et urbains. Cette analyse s'appuie principalement sur une étude des processus à l'œuvre dans deux métropoles françaises : Toulouse et Nantes.

Une approche « au concret » de l'action publique

Nous privilégions une analyse du contenu et des processus concrets de définition et de mise en œuvre des politiques de transport ferroviaire régional et d'aménagement urbain. Nous choisissons de nous inscrire dans la perspective d'une analyse de l'action publique « au concret » (Lascoumes, Galès, 2012). Cette approche permet de ne pas dissocier la conception des politiques publiques de leur mise en œuvre et de rendre compte des processus en jeu dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce moment de la mise en œuvre est non seulement la phase de concrétisation d'une politique publique - « *moment de l'action publique où la décision se confronte à la*

réalité. » (Mégie, 2010) - mais aussi un moment du processus de production des politiques publiques : « *le temps et le lieu de la mise en œuvre doivent aussi être envisagés comme des espaces d'ajustement, des périodes de négociation entre les intérêts* » et les acteurs (Lascoumes, Galès, 2012, p. 39).

Ce parti pris implique des précautions méthodologiques. D'une part, l'approche « par le bas » de l'action publique, à partir d'études de cas précises pose la question de la généralisation des résultats au-delà des contextes particuliers locaux. Le croisement de plusieurs études de cas permet un minimum de généralisation. D'autre part, la compréhension fine des interactions entre aménagement urbain et transport ferroviaire régional ne peut se passer d'une analyse contextualisée des processus à l'œuvre et des jeux d'acteurs. Cette approche nécessite un effort de contextualisation et de prise en compte non seulement du contexte institutionnel, des systèmes d'acteurs impliqués dans la définition des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain, mais aussi des configurations territoriales et spatiales de l'urbanisme et du réseau ferré. En effet, comme l'ont montré V. Kaufmann et ses collègues, la coordination entre politiques d'urbanisation et des transports *« ne peut être réduite à une fonction de la géographie des découpages institutionnels et du réseau d'acteurs impliqués dans les processus de prise de décision* » (Kaufmann *et al.*, 2003, p. 26).

Pour analyser des processus à l'œuvre en matière de coordination entre aménagement urbain et réseau ferré régional, nous nous intéressons non seulement au rôle des enjeux institutionnels et des jeux d'acteurs tout en prenant en compte les contextes territoriaux. Cette entrée territoriale permet de prendre la mesure du rôle du contexte – social, technique, urbain, politique, etc. -, des « *héritages territoriaux* » (Delpirou, 2009), dans la manière dont sont construites et mises en œuvre les politiques de transport ferroviaire régional et les politiques d'aménagement. Ces héritages territoriaux sont des contraintes pour les acteurs et peuvent être un frein au changement des pratiques (Pflieger *et al.*, 2008). Cependant, ces héritages peuvent aussi constituer, en fonction des contextes locaux, des ressources et des opportunités mobilisées par les acteurs, et favoriser, au contraire, l'articulation entre transport ferroviaire régional et aménagement urbain. En insistant sur la nécessité de prendre en compte les contextes territoriaux locaux, nous souhaitons développer une approche critique de l'injonction à la cohérence des politiques sectorielles de transport et d'aménagement, qui semble « hors-sol » et projetée sur des territoires hétérogènes.

Objets et échelles d'analyse

Pour caractériser et comprendre les enjeux soulevés par la mise en œuvre de politiques ferroviaires régionales et d'aménagement articulées, nous croisons une analyse des représentations et des pratiques.

- Comment ces injonctions à la cohérence et à la coordination sont-elles perçues et pensées par les acteurs concernés ? Est-ce un enjeu pour eux ? Pourquoi ? Comment l'interprètent-ils ?
- Quelles conséquences sur les pratiques ? Sur le contenu des politiques et les modes d'action ?

En termes de contenu des politiques publiques, les nouvelles normes s'imposent, d'une part, aux acteurs du transport en les invitant à développer l'offre de transport collectif, en réponse aux besoins de déplacements quotidiens, et à favoriser l'intermodalité entre les modes de transport. Elle s'impose, d'autre part, aux acteurs de l'aménagement urbain, à différentes échelles, en les invitant à mettre en œuvre des politiques d'urbanisme favorables à une polarisation et une densification urbaine autour

des stations de transport collectif. Ces deux volets indissociables de cette nouvelle injonction à la cohérence entre urbanisme et transport sont identifiés comme un moyen de favoriser le report modal de l'automobile vers les transports collectifs tout en limitant l'étalement urbain. En termes de modes et de processus d'action, ces nouvelles normes incitent les acteurs du transport ferroviaire, du transport collectif et de l'aménagement urbain, aux différentes échelles de décision, à coordonner leur action et à agir de concert.

Dans cette perspective, nous proposons de croiser les objets et échelles d'analyse afin de comprendre les processus qui favorisent ou limitent la mise en œuvre de politiques ferroviaires régionales et de politiques d'urbanisme coordonnées. Nous nous intéressons à la manière dont sont conçues et mises en œuvre les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement urbain au regard des enjeux d'articulation et de coordination à deux échelles. Une première échelle d'analyse s'intéresse aux grandes orientations des politiques ferroviaires régionales et de la planification territoriale à l'échelle métropolitaine. Une seconde échelle d'analyse s'intéresse aux enjeux soulevés par l'articulation urbanisme-transport à l'échelle locale et à sa mise en œuvre dans les politiques d'urbanisme locales.

Cet enjeu de « cohérence » se pose en effet en premier lieu aux acteurs du secteur des transports.

Nous nous intéresserons à la manière dont sont construites des **politiques ferroviaires régionales** dans les métropoles au regard de l'enjeu de la production d'un service de transport urbain et périurbain cohérent. Sur ce point, de récents travaux se sont intéressés à la construction des politiques ferroviaires régionales (Emangard *et al.*, 2002 ; Barone, 2008 ; Ollivier-Trigalo, 2009) et aux enjeux spécifiques soulevés par la gestion et le développement du transport ferroviaire dans les métropoles (Debizet *et al.*, 2006 ; Barone, 2010). Nous prolongeons ces travaux en posant les questions suivantes : Quels enjeux (institutionnels, politiques, fonctionnels, matériels et financiers) soulèvent le développement de l'offre ferroviaire régionale et son articulation avec les systèmes de transport urbain dans les métropoles ? Quelle place occupe l'enjeu de la desserte ferroviaire urbaine et périurbaine dans les politiques ferroviaires des Régions ? Quels acteurs défendent un développement de l'offre ferroviaire dans les métropoles ? Pourquoi ? Comment les acteurs coopèrent-ils pour développer l'offre ferroviaire dans les métropoles et organiser l'intermodalité avec le système de transport urbain ? Quelle prise en compte des enjeux territoriaux dans les politiques ferroviaires régionales ?

Nous analysons aussi la fabrique des **projets ferroviaires** métropolitains et la manière dont le lien urbanisme-transport est pensé et traité dans la conception et la mise en œuvre de ces projets ferroviaires régionaux qui transgressent les périmètres de gestion des transports collectifs. Comment sont construits les projets ferroviaires régionaux dans les métropoles au regard de l'enjeu de cohérence entre urbanisme et transport ? Quelle place ont les enjeux territoriaux dans ces projets ferroviaires ? Comment les acteurs du transport et de l'aménagement coopèrent-ils dans le cadre de ces projets ? Ces projets sont-ils co-construits par les acteurs de l'aménagement et du transport ferroviaire régional ?

L'enjeu de « cohérence » se pose, d'autre part, aux acteurs de l'aménagement urbain à différentes échelles : métropolitaine, intercommunale et locale. Nous nous intéressons à la manière dont les politiques d'urbanisme, dans leur contenu et dans leur mise en œuvre prennent en compte cet enjeu.

Nous nous penchons sur le contenu et le processus de **planification territoriale** à l'échelle métropolitaine. La planification territoriale est, depuis la loi SRU, en France, le principal instrument identifié pour la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport « cohérentes ». Les travaux sur la planification territoriale montrent que, au-delà de leur valeur normative et prescriptive, la planification territoriale est aussi un instrument de gouvernance territoriale (Gallez, Maksim, 2007 ; Douay, 2007). Quelles visions des liens entre urbanisme et réseau ferré régional sont exprimées à l'échelle métropolitaine dans la planification territoriale ? Comment l'objectif d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré énoncé à l'échelle nationale est-il décliné dans la planification territoriale à l'échelle des deux métropoles d'étude ? Quels objectifs lui sont associés ? Comment ces nouvelles orientations sont-elles perçues par les acteurs publics de l'aménagement et du transport ferroviaire ? Les documents de planification territoriale sont-ils coproduits par les acteurs du transport ferroviaire et de l'aménagement urbain ?

Nous nous concentrons aussi sur l'analyse des **politiques d'urbanisme locales.** Comment sont conçues les politiques d'urbanisme locales au regard de l'enjeu d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire ? Quelle place les gares et le réseau ferré occupent-ils dans les politiques locales d'urbanisme ? La mise à l'agenda, dans la planification métropolitaine, de nouvelles orientations en matière d'articulation urbanisme-transport en parallèle du développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines s'accompagne-t-elle d'une évolution des pratiques d'aménagement à l'échelle locale ? Ce nouveau contexte infléchit-il les manières de faire la ville autour du rail ? Quelles tensions soulèvent la mise en œuvre, à l'échelle locale, des orientations fixées à l'échelle métropolitaine en matière d'articulation de l'urbanisation aux gares ?

Cette recherche propose ainsi de croiser les champs d'étude (politiques de transport ferroviaire régionales et politiques d'aménagement urbain), les échelles d'analyse (métropolitaine, locale) et les objets (planification, projet).

LE CHOIX DES ETUDES DE CAS

Pour analyser la question de la coordination des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain, nous avons décidé d'analyser les processus à l'œuvre dans deux métropoles françaises : Toulouse et Nantes. Comparer permet de mettre en évidence des régularités, mais aussi des différences dans les politiques mises en œuvre en fonction des contextes institutionnels, des trajectoires de politiques locales et des situations locales différenciées.

Deux métropoles

Pour le choix des métropoles d'étude, nous avons considéré plusieurs critères relatifs à la géographie urbaine et des mobilités (étendue et forme de la périurbanisation, dynamiques démographiques et de développement urbain, flux de mobilités), à la géographie ferroviaire (configuration du réseau ferré régional, services, projets ferroviaires à l'échelle métropolitaine) et à la géographie institutionnelle (structuration intercommunale et contexte institutionnel). Les métropoles de Toulouse et Nantes présentent des caractéristiques communes qui permettent leur comparabilité. Elles présentent également des différences importantes menant à interroger le rôle des héritages institutionnels et territoriaux dans la construction des politiques ferroviaires et des politiques d'aménagement. Ces métropoles s'inscrivent dans des histoires et des trajectoires particulières qui mettent en lumière des différences importantes en termes de

géographie institutionnelle, de leadership politique, de tradition planificatrice et de politiques de transport collectif.

Trois projets ferroviaires

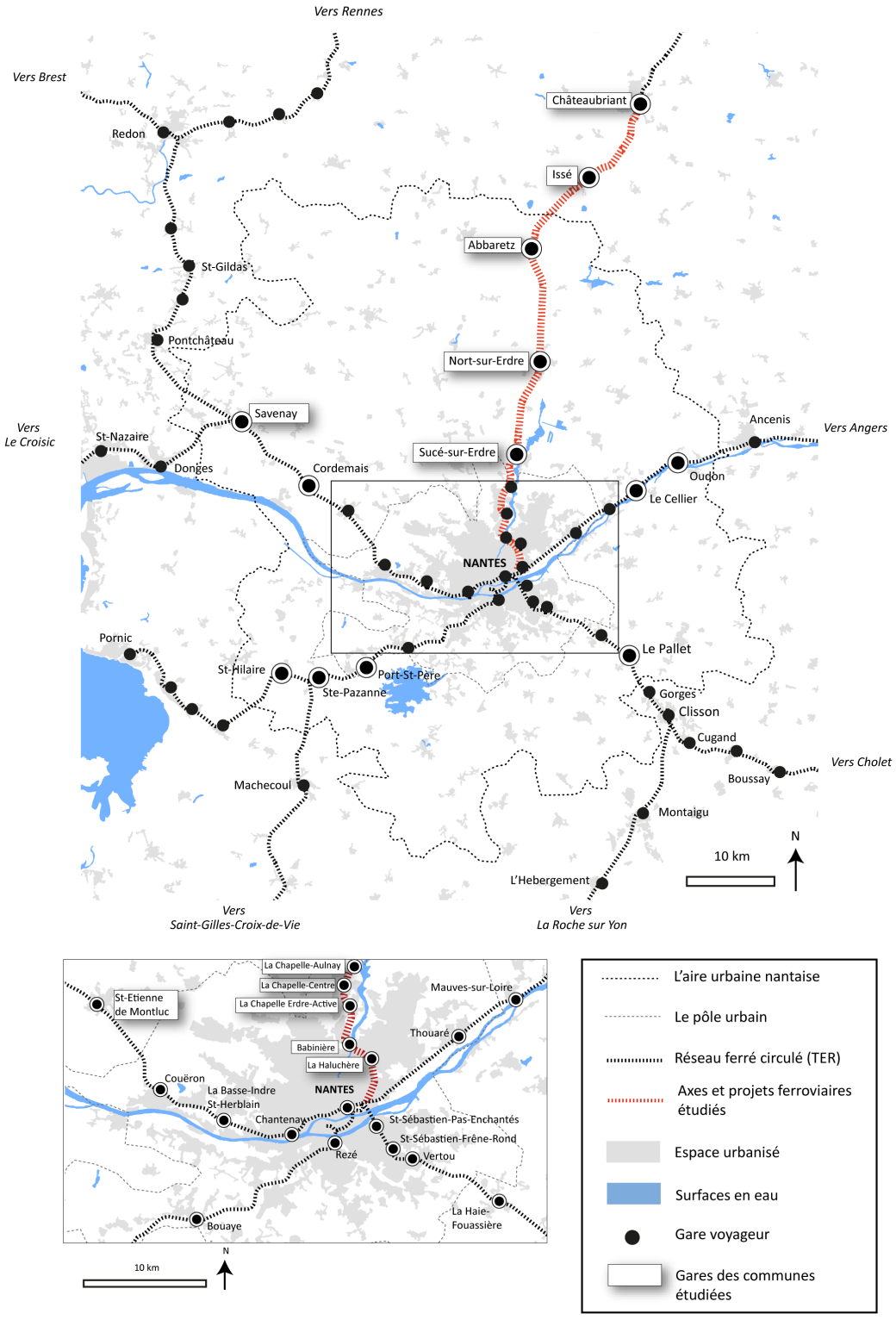
Au regard de notre problématique et de nos hypothèses, il nous est apparu nécessaire de ne pas en rester à une analyse des grandes orientations des politiques et du jeu d'acteur à l'échelle métropolitaine mais de plonger dans la fabrique de projets ferroviaires à dimension urbaine et périurbaine. Dans cette perspective, nous avons ainsi choisi, dans les deux métropoles d'étude, d'analyser dans le détail l'élaboration et la mise en œuvre de trois projets ferroviaires à dimension métropolitaine. Pour l'étude de ces projets, nous nous intéressons, d'une part, à la manière dont ces projets ferroviaires ont été conçus au regard de l'enjeu d'articulation réseau-territoire et, d'autre part, au contenu des politiques d'urbanisme mises en œuvre par les communes situées le long de ces axes ferroviaires. Les trois projets ferroviaires étudiés sont : à Toulouse, le projet de la « Ligne C » et le projet Nord Toulousain ; à Nantes, le projet de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant en tram-train. Ces axes sont ou ont été concernés par des projets ferroviaires de différentes natures, ils concernent des territoires urbains et périurbains et mobilisent des systèmes d'acteurs différents.

Les stratégies d'urbanisme des communes

Nous avons pris le parti de nous intéresser aux politiques d'urbanisme de vingt-cinq communes desservies par le transport ferroviaire régional dans les deux aires métropolitaines de Toulouse et Nantes (Cartes 0.1. et 0.2.). L'enquête auprès des communes est mobilisée, d'une part, dans l'analyse des processus de planification territoriale à l'échelle métropolitaine, et, d'autre part, dans l'analyse des stratégies d'urbanisme locales au regard des enjeux d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré.

Pour le choix des cas d'études à l'échelle locale, nous avons sélectionné différents axes ferroviaires et les communes associées en fonction : de leur situation (urbaine, périurbaine), du niveau de desserte ferroviaire, des projets passés ou futurs d'amélioration de desserte, de leur situation institutionnelle (intercommunalité centrale ou périphérique, périmètre de planification, etc.), des contextes territoriaux (de l'urbain dense au périurbain lointain). Il s'agissait de disposer d'un spectre assez large de configurations territoriales afin de répondre à nos hypothèses de recherche. Il s'agissait aussi de choisir des sites concernés par des projets urbains ou ferroviaires d'ampleur, mais aussi des communes plus « ordinaires » qui ont une gare, et qui sont ou ont été concernées ou pas par un développement des services ferroviaires ou des projets d'aménagement de pôles d'échanges. Ce faisant, nous avons cherché à ne pas nous restreindre aux communes où il se passerait *a priori* des évolutions en matière d'articulation entre urbanisme et transport, mais à nous intéresser aussi au « quotidien » et à l'ordinaire de l'urbanisme en lien avec le rail (Backouche, Montel, 2007), loin des grandes opérations de renouvellement urbain autour des gares centrales (Bertolini, Spit, 1998; Menerault, 2001).

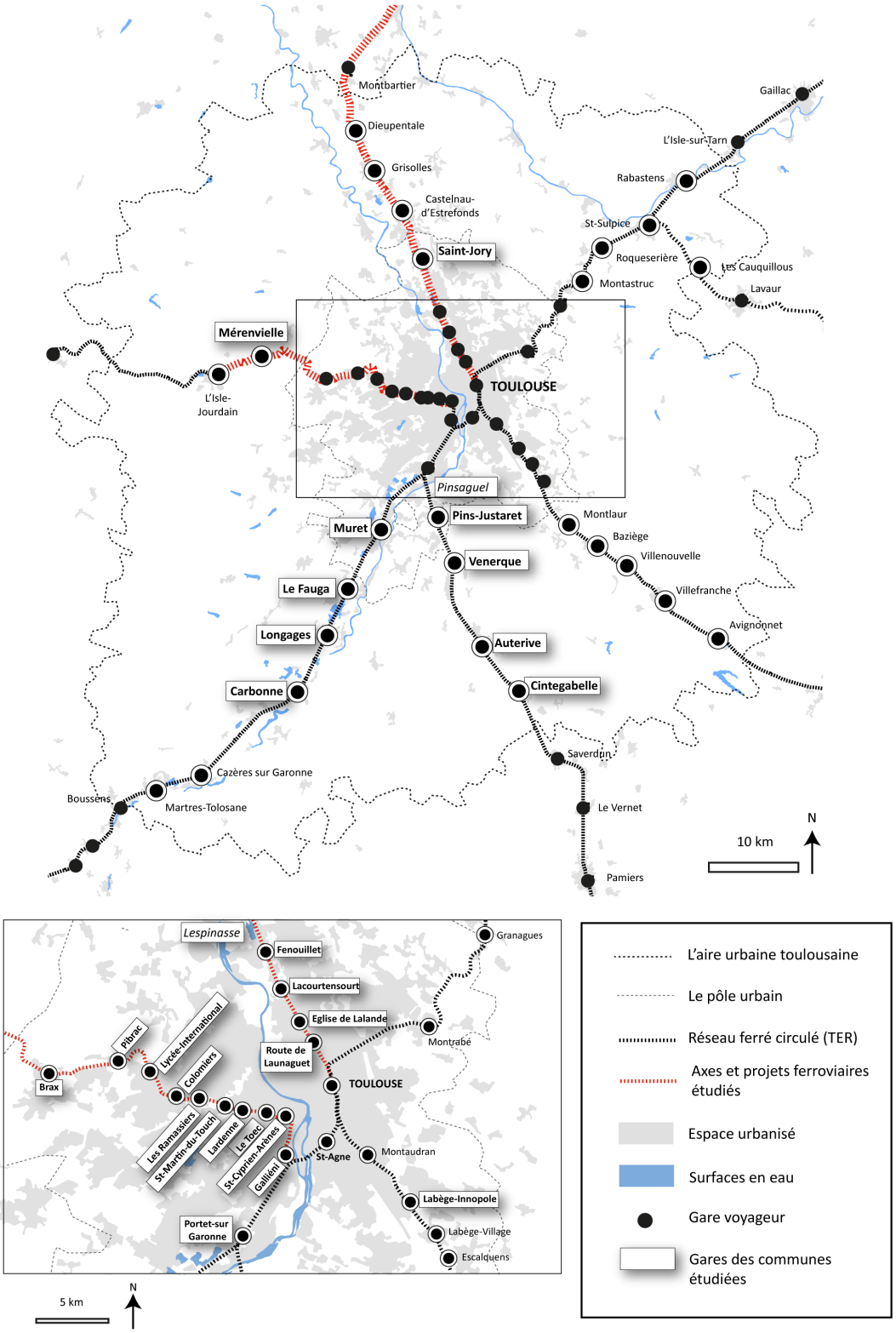
Carte 0.1. Projets ferroviaires et communes étudiés à Nantes



Sources : RFF, Corine Land Cover. Réalisation : J. Maulat, 2014.

Sources : RFF, Corine Land Cover. Réalisation : J. Maulat, 2014.

Carte 0.2. Projets ferroviaires et communes étudiés à Toulouse



Sources : RFF, Corine Land Cover. Réalisation : J. Maulat, 2014.

Les données recueillies ont été analysées à partir d'une trame commune organisée autour de cinq entrées : la politique d'urbanisme locale en lien avec la planification métropolitaine, la place de la gare dans la politique locale, le contenu de la politique d'urbanisme et des projets locaux par rapport à la desserte ferroviaire et la gare, les difficultés qui contraignent l'urbanisation autour de la gare, le système d'acteurs et les relations entre les communes et les intercommunalités, les structures responsables de l'élaboration des documents de planification (Syndicats Mixtes de SCOT), et les acteurs ferroviaires (Région, SNCF, RFF).

Les contrats d'axes ferroviaires

En complément de ces principaux cas d'études, la thèse s'intéresse à plusieurs projets qui mobilisent de nouveaux outils de pilotage conjoints des projets ferroviaires régionaux et les projets urbains : les contrats d'axes ferroviaires. Ces dispositifs, créés par des collectivités locales, reposent sur la mise en place d'une gouvernance de projet spécifique visant précisément à coordonner un projet ferroviaire et les projets d'urbanisme autour. Nous avons étudié les usages de ces instruments de projet dans trois régions : Aquitaine, Languedoc et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Ces dispositifs constituent une nouvelle manière de conduire des projets de transports collectifs urbains et ferrés, et ils nous sont apparus intéressants à étudier dans la mesure où ils ont pour principal objectif de favoriser une coordination entre urbanisme et transport. Ces outils font l'objet d'un intérêt croissant de la part des acteurs des transports et de l'aménagement urbain. Dans nos deux terrains d'étude des réflexions sont en cours sur la mobilisation de ces outils.

SITUATION DE RECHERCHE ET MATÉRIAU

Cette thèse prend le parti de croiser les objets et les échelles d'étude. Par conséquent les méthodes et sources mobilisées sont nombreuses. Nous présentons ici les principales sources mobilisées pour analyser notre objet d'étude.

La situation de recherche : une thèse en CIFRE

Avant de détailler notre méthode, nous souhaitons revenir sur les conditions dans lesquelles a été effectuée cette recherche afin de préciser l'influence que peut avoir cette situation sur sa conduite. Notre thèse a été menée dans le cadre d'une convention CIFRE[8] avec Réseau ferré de France, un acteur important du système ferroviaire et directement impliqué dans l'élaboration des politiques ferroviaires régionales. Nous avons été doctorante et chargée d'étude au sein de la Direction de la Stratégie durant quatre ans et demi, et nous avons été en situation d'interactions continues avec les agents de RFF. Nous présentons ici succinctement cette situation de recherche et nous renvoyons en annexe pour plus de détails (Annexe 0.1.).

Notre participation aux activités de RFF s'est faite à géométrie variable durant les quatre années de thèse et nous avons oscillé entre une participation active et plus lointaine aux activités de notre direction et de l'entreprise. Notre mission principale de recherche était bien comprise par notre direction de rattachement qui nous sollicitait principalement pour valoriser notre travail en interne, sous la forme de notes ou de

[8] Une Convention Industrielle de Formation par la Recherche est un financement accordé par l'Association Nationale de la Recherche Technique pour le compte du ministère de la Recherche et une entreprise privée ou publique pour la réalisation d'une recherche de doctorat. L'objectif est de développer la recherche publique-privée et de placer les doctorants en situation professionnelle. Elle repose sur un partenariat entre un doctorant, une entreprise, un laboratoire et l'ANRT.

présentation aux directions intéressées (Cercle des Economistes, Réseau Gares de voyageurs, Animation Métiers Environnement et développement durable, etc.). Nous avons aussi été amenés à participer à des travaux non directement liés à notre thèse, mais qui se sont avérés intéressants à la fois en termes de contenu et de méthode. Nous avons aussi contribué à différents réseaux et groupes de travail internes qui ont été l'occasion d'accéder à des informations relatives à l'objet de recherche.

Acteur parmi d'autres du système ferroviaire, RFF n'est pas l'objet principal de notre recherche. Cependant, notre situation à RFF nous a permis d'avoir un accès privilégié à cet acteur du ferroviaire et d'appréhender ses stratégies et contraintes par rapport aux acteurs du système ferroviaire et de l'aménagement. Nous avons assisté et participé à de nombreuses réunions et groupes de travail au sein de RFF (points mensuels de notre unité, réseau gare de la Direction foncière et immobilière, Cercle des économistes, Réseau gares nouvelles, groupe de travail sur la concertation et les gares, etc.). Notre situation au sein de RFF nous a permis de nous familiariser avec un secteur ferroviaire complexe (langage, métiers, règles, codes) concerné actuellement par des évolutions importantes (réforme ferroviaire).

Cette situation de recherche nous a permis d'avoir accès à des informations auxquelles nous n'aurions pas eu accès autrement. Nous précisons au fil du texte lorsque nous mobilisons des sources issues de cette situation d'observation ou lorsque cette situation a influé sur la conduite de notre recherche. Cette position a eu des conséquences sur la conduite du travail principalement dans le cas de l'étude du projet Nord Toulousain et des contrats d'axe (chapitres 9 et 11).

Les entretiens : la source principale

Les entretiens semi-directifs ou « compréhensifs » (Kaufmann, 2007) constituent le principal matériau de notre recherche. Cette méthode d'entretien consiste à guider le discours de l'acteur interrogé à partir d'une grille d'entretien préparée sans contraindre l'interviewé dans le déploiement de son discours et la réponse aux questions posées. Si cette méthode soulève des questions concernant la fiabilité des données, du fait des risques d'oublis, de mensonges et de réécriture de l'histoire *a posteriori* par les acteurs (Bongrand, Laborier, 2005), elle n'en reste pas moins une méthode utile pour comprendre les pratiques de l'action publique, mais aussi les représentations des acteurs et les logiques qui guident leur action (Pinson, Sala Pal, 2007). Ces entretiens avaient ainsi un double objectif : recueillir le discours des acteurs et recueillir des informations nécessaires à la compréhension de l'objet d'étude.

Plusieurs séries d'entretiens auprès des acteurs des territoires étudiés ont été menées entre 2010 et 2013. Nous avons cherché à rencontrer les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des politiques de transport ferroviaire régionale et des politiques de transport et d'aménagement urbain à différentes échelles. Une centaine d'entretiens a été réalisée en tenant compte d'un équilibre entre les deux aires d'étude, entre les types d'acteurs (élus et techniciens), entre les échelles de décision et entre les secteurs du transport et de l'aménagement (Annexe). Plusieurs acteurs rencontrés ont des inscriptions institutionnelles multiples. Par exemple, certains maires de communes étudiées sont aussi représentants dans les structures intercommunales, aux syndicats mixtes de SCOT, voire conseillers régionaux. Par ailleurs, certains élus ou acteurs rencontrés ont, du fait de leur trajectoire politique ou professionnelle, évolué au sein de plusieurs institutions. Nous précisons au cours de l'analyse lorsque ces trajectoires politiques, professionnelles ou personnelles ont des implications pour l'analyse.

Nous nous sommes principalement intéressés aux acteurs publics intervenant dans les politiques de transport et d'aménagement.

- Les acteurs ferroviaires : les Régions (élus et services techniques), RFF (services des Directions centrales et régionales), SNCF (services des Directions régionales), Gares & Connexions (services des Directions régionales) ;
- Les acteurs du transport collectif : les autorités organisatrices des transports urbains (élus représentants et services techniques) et les départements (services techniques) ;
- Les structures intercommunales responsables de la planification territoriale et de l'aménagement (élus et services techniques)
- Les communes (élus et services techniques)
- Les services de l'État (DREAL, DDT, CETE)
- Les agences d'urbanisme ; les bureaux d'étude, AMO, aménageurs publics et privés mobilisés sur des opérations d'urbanisme (SEM, bureaux d'étude).

Nous avons élaboré des trames d'entretien « types » selon les institutions de rattachement de nos interlocuteurs, mais chaque grille d'entretien a été ensuite adaptée. Ces guides d'entretien ont été amendés, revus, améliorés au fur et à mesure de l'avancement de notre recherche. Afin de nous permettre de conduire activement les entretiens, nous rassemblions, avant chaque entretien, un maximum d'informations sur notre interlocuteur et sur les sujets que nous souhaitions aborder au cours de l'entretien. Dans de nombreux cas, et en particulier pour les entretiens avec les communes, nous nous appuyions sur des documents (cartes et plan, photos aériennes, plans de zonage des plans locaux d'urbanisme) afin d'obtenir des informations précises sur les projets. La presque totalité des entretiens a été enregistrée, à l'exception de quelques-uns, du fait, soit de problèmes d'enregistrement, soit d'un refus de l'enregistrement. Certains enregistrements sont tronqués, nos interlocuteurs ayant demandé d'arrêter l'enregistrement lorsque le sujet devenait trop sensible pour eux. Dans ce cas, la prise de note permettait de combler ces silences.

Concernant l'accès aux acteurs, notre situation à RFF nous a posé question. Nous avons choisi de préciser à chacun des acteurs rencontrés dans quel contexte nous effectuions notre thèse afin d'instaurer une relation de confiance avec eux. Si notre situation à RFF aurait pu poser problème lors de la réalisation des entretiens, nos interlocuteurs ont souvent bien compris notre position de recherche. Notre situation à RFF a néanmoins posé problème dans le cas d'un entretien auprès d'une Direction régionale de la SNCF, où nos interlocuteurs ont refusé de répondre à certaines questions posées du fait de notre situation de doctorante au sein du gestionnaire d'infrastructure.

Les entretiens ont été intégralement retranscrits. Ils ont fait l'objet de plusieurs lectures en fonction d'une grille d'analyse transversale et thématique. Le dépouillement des entretiens a été dans quelques cas l'occasion de réaliser un second entretien avec les acteurs rencontrés (souvent par téléphone) visant, d'une part, à obtenir des réponses à certaines questions restées en suspens et, d'autre part, à actualiser certaines informations. En effet, notre objet de recherche évolue rapidement et il nous a été souvent nécessaire de revenir vers nos terrains d'étude pour mettre à jour nos informations et rendre compte de ces évolutions.

Nous avons choisi de mobiliser ces entretiens dans notre texte à travers des citations utilisées pour illustrer l'argumentation et rendre vivante et concrète la démonstration. Les entretiens sont partiellement anonymisés.

Les sources complémentaires

En complément des entretiens, plusieurs sources documentaires ont été mobilisées permettant d'affiner la compréhension des objets étudiés.

Tout d'abord, des données de contexte sur les cas d'étude ont été rassemblées afin de caractériser le contexte territorial dans lequel s'inscrivent les politiques et les projets étudiés. Ces données portent sur les transports et la mobilité - l'infrastructure ferroviaire (caractéristiques, état), les services ferroviaires (offre, évolution), les gares (fonctionnalités, services), l'usage du transport régional, la mobilité quotidienne (INSEE, Enquêtes Ménages), les évolutions démographiques (Recensement de Population), la localisation de l'emploi, des services, l'occupation du sol (Corine Land Cover, BD Topo de l'IGN), la construction (données Sit@del), la planification urbaine (Plans locaux d'urbanisme numérisés).

Ensuite, des sources documentaires liées à l'objet de recherche ont été mobilisées. Ces documents ont été utilisés en appui des entretiens comme une source importante pour comprendre les objets d'étude et caractériser le contenu des politiques et des projets étudiés. Nous avons analysé divers documents institutionnels liés aux politiques régionales (Schémas régionaux de transport, études sur le transport ferroviaire régional, publications institutionnelles, sites internet), aux projets ferroviaires (conventions de financement, études, comptes-rendus de comités de pilotage de projets, vidéos promotionnelles), aux politiques de transports urbains (Plans de déplacements urbains, bilans annuels, articles de presse, publications institutionnels), à la planification métropolitaine (Schémas de Cohérence territoriale, documents annexes liés aux processus de planification, études de contexte) et municipale (Plans locaux d'urbanisme, compte-rendu de conseils municipaux, sites internet), et aux projets urbains (dossiers de ZAC, plans, documentation institutionnelle). La presse nationale et locale est aussi mobilisée lorsque nécessaire. Ces différentes sources sont indiquées dans le texte et sont listées en annexe de la thèse.

Enfin, plusieurs campagnes d'enquête ont été réalisées à Toulouse et Nantes. Ces déplacements ont été l'occasion d'explorer les axes ferroviaires, les communes étudiées et les abords des gares afin de compléter les éléments de contexte et le diagnostic territorial établis de loin à partir de données accessibles à distance. Ces visites de terrains étaient aussi l'occasion d'appréhender le résultat des processus étudiés et les contextes urbains locaux, en particulier autour des gares : cheminements piétons, parkings, intermodalité, forme urbaine, état des disponibilités foncières, avancement des projets. Des photos ont été prises lors de ces visites et sont, lorsque nécessaire, mobilisées pour appuyer l'analyse.

PLAN DE LA THESE

La **première partie de la thèse** pose les éléments de contexte nécessaires à la compréhension des processus étudiés et des modalités dans lesquelles se déploient les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement au regard de l'enjeu de cohérence entre urbanisme et transport. Nous avons affirmé au début de l'introduction que la cohérence des politiques d'urbanisme et de transport constituait un « *incontournable* » des politiques urbaines contemporaines en même temps que son application au transport ferroviaire régional était récente et soulevait des problèmes spécifiques. Dans cette première partie, nous démontrons cette affirmation. Le premier chapitre met en évidence les processus ayant conduit récemment à l'inscription de nouvelles orientations en matière de cohérence entre urbanisme et transport à l'étranger et en France et nous rendons compte des débats existants autour de la pertinence et des enjeux soulevés par la mise en œuvre de ce principe (Chapitre 1). Le deuxième chapitre porte sur la mise en évidence des spécificités de l'enjeu dans le cas particulier du transport ferroviaire régional et des espaces métropolitains (Chapitre 2). Ce chapitre présente la manière dont l'enjeu d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional s'est imposé, à l'échelle nationale, comme un objectif des politiques urbaines. Il permet de poser les éléments de contexte indispensables pour comprendre comment se déploient, à l'échelle métropolitaine et à l'échelle locale, les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement urbain au regard de l'enjeu d'articulation et de coordination de ces deux secteurs d'action.

Les deux parties suivantes sont consacrées à l'analyse des processus concrets d'élaboration et de mise en œuvre des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement dans les deux métropoles de Toulouse et Nantes. L'analyse se déploie à deux échelles.

La **deuxième partie de la thèse** est consacrée à l'analyse de la manière dont sont construites les politiques de transport ferroviaire et les politiques d'aménagement urbain au regard de l'enjeu de cohérence entre urbanisme et transport ferroviaire régional à l'échelle métropolitaine.

Dans cette perspective, nous en passons, tout d'abord, par une présentation succincte des deux métropoles d'étude (Chapitre 3). Ensuite, nous retraçons les trajectoires des politiques d'urbanisme et de transport collectif dans les deux métropoles qui mettent en évidence un changement dans la manière dont est conçu le lien entre transport collectif et aménagement urbain. Cette mise en contexte permet de révéler la mise à l'agenda métropolitain récente de nouvelles orientations en matière d'articulation entre urbanisme et transport collectif (Chapitre 4). Elle est nécessaire pour comprendre comment le transport ferroviaire régional a été identifié, progressivement, dans les deux métropoles d'étude, comme une offre de transport collectif pertinente pour la desserte des territoires métropolitains et pour comprendre l'inscription récente, dans la planification territoriale, de nouvelles orientations en faveur d'une « structuration » territoriale autour du réseau ferré régional. Nous nous intéressons, ensuite, à la manière dont les Régions construisent et mettent en œuvre leur politique ferroviaire régionale dans les deux métropoles d'étude et aux enjeux soulevés par le développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines (Chapitre 5). Puis, nous étudions à la manière dont les acteurs publics de l'aménagement à l'échelle métropolitaine construisent et négocient le contenu de la planification territoriale à l'échelle

métropolitaine au regard de l'enjeu d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional (Chapitre 6).

Cette deuxième partie montre que, à l'échelle métropolitaine, si l'on constate un changement et l'énoncé de nouvelles orientations en faveur d'une articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional, le développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines comme l'idée d'urbaniser prioritairement autour du réseau ferré, sont sources de discussions importantes entre les acteurs du transport ferroviaire et de l'aménagement.

La **troisième partie** poursuit la caractérisation des enjeux soulevés par l'articulation et la coordination des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain en analysant les pratiques et processus concrets de mise en œuvre, d'une part, des projets ferroviaires régionaux dans les métropoles et, d'autre part, des politiques d'urbanisme locales. Dans cette troisième partie, l'évolution des normes et le changement progressif des représentations dans les politiques régionales ferroviaires comme dans les orientations de la planification urbaine dans les deux métropoles, sont mises à l'épreuve de l'étude des pratiques concrètes de mises en œuvre de projets ferroviaires à dimension métropolitaine et des politiques d'urbanisme locales. Dans cette perspective, nous choisissons d'en passer d'abord par l'analyse fine des dynamiques à l'œuvre autour de trois axes ferroviaires (Chapitre 7, 8 et 9) avant d'en réaliser une analyse croisée (Chapitre 10). Ce dernier chapitre permet de monter en généralité et de mettre au jour les processus à l'œuvre et les difficultés soulevées par l'articulation et la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional à l'échelle locale.

Enfin, la **quatrième partie** est consacrée à l'analyse de la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de gouvernance de projet conçu pour coordonner urbanisme et transport collectif : les contrats d'axe. Elle analyse les usages de cet instrument et interroge sa contribution à la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional (Chapitre 11).

La **conclusion** générale met en perspective les conclusions des différents chapitres pour proposer une réponse aux différentes hypothèses de recherche et une synthèse des différents enjeux soulevés par la mise en œuvre de politiques ferroviaires régionales et de politiques d'aménagement coordonnées.

PARTIE 1.
LA COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL : CONTEXTE ET ENJEUX

Cette partie pose les éléments de contexte nécessaires à la compréhension des processus étudiés et des modalités dans lesquelles se déploient les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement au regard des enjeux de cohérence et de coordination.

Elle revient sur l'idée selon laquelle le principe de cohérence des politiques d'urbanisme et de transport constituait un « *incontournable* » des politiques publiques en même temps que son application au transport ferroviaire régional était récente et soulevait des problèmes spécifiques. Dans cette première partie, nous précisons ces questions.

Dans un premier temps nous mettons en évidence les processus ayant conduit récemment à l'inscription de nouvelles orientations en matière de cohérence et de coordination entre urbanisme et transport à l'étranger et en France. Nous rendons compte des débats existants autour de la pertinence d'une telle politique en matière de mobilité et des enjeux soulevés par la mise en œuvre de ce principe d'aménagement (Chapitre 1).

Le deuxième chapitre présente les spécificités de la question de la coordination de ces deux champ de l'action publique dans le cas particulier du transport ferroviaire régional et des espaces métropolitains (Chapitre 2). Ce chapitre présente le contexte dans lequel a émergé un nouveau modèle d'aménagement prônant une structuration du développement urbain autour du réseau ferré régional.

CHAPITRE 1.
LA COHÉRENCE ENTRE URBANISME ET TRANSPORT : NOUVEAU PARADIGME DES POLITIQUES PUBLIQUES

Ce chapitre met en contexte la question de la cohérence et de la coordination entre urbanisme-transport, en se focalisant sur les enjeux les plus récents, liés à la diffusion des concepts de ville et de mobilité durables.

Nous commencerons par décrire l'émergence d'un nouveau paradigme des politiques publiques dans le champ de la planification des transports, issu de la remise en cause de la logique d'offre qui prévalait depuis les années 1950 (1). Depuis les années 1990, ces changements d'orientation dans le champ des transports coïncident avec le développement et la circulation de nouveaux modèles d'aménagement, notamment autour de la ville compacte et du *Transit-oriented Development*. Durant la même période, l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme a été mise à l'agenda politique en France comme dans la plupart des pays européens. La deuxième partie de ce chapitre présente un court état de l'art des travaux de recherche existants sur la cohérence urbanisme-transport et sur sa mise en œuvre, soulignant l'absence de réflexion globale sur la question de l'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional (2).

1. Une nouvelle approche des liens entre transport et urbanisme

Depuis les années 1990, la coordination entre urbanisme et transport s'est imposée comme une figure incontournable du discours sur la ville durable et comme une nouvelle norme de l'aménagement. Cette évolution s'inscrit dans un contexte général de changement de la problématisation de la mobilité par les politiques publiques remettant en cause l'approche classique des enjeux liés aux déplacements et des liens entre réseaux de transports et occupation de l'espace.

1.1. Paradigme de l'offre et effets structurants : l'approche traditionnelle des liens entre urbanisme et transport

L'identification des liens entre formes de la ville et conditions de mobilité par les urbanistes et les opérateurs de réseau n'est pas nouvelle. Elle serait aussi « *ancienne que la discipline de l'urbanisme* » (Arsac, 2007, p. 43) et daterait de « *la constitution de la planification des transports et de l'occupation des sols en tant qu'activités distinctes au début du vingtième siècle* » (Stead, 2003, p. 176). Les réseaux techniques sont déjà intégrés aux utopies urbaines, mais aussi aux pratiques de l'urbanisme du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle (Dupuy, 1991). Les utopies et réalisations de (Haussmann, I.

Cerdà, F.L. Wright, M.F. Rouge) visaient une cohérence fonctionnelle fondée sur un équilibre entre le développement spatial, socio-économique et « *réticulaire* » des villes (Dupuy, 1991).

Cependant, la période de l'après seconde guerre mondiale a été marquée par le développement du système automobile et par une approche techniciste et fonctionnaliste des enjeux liés aux transports. Jusqu'aux années 1970, « *le paradigme du progrès, qui a tant fasciné et influencé architectes, ingénieurs et urbanistes, a réduit les questions de mobilité à leurs dimensions techniques* » (Beaudet, Wolff, 2012, p. 26). L'urbanisme et l'aménagement du territoire étaient pensés et conçus en fonction du « *nouveau paradigme* » contemporain de fluidité et de circulation facilitée (Beaudet, Wolff, 2012, p. 5) et « *l'approche sectorielle, fonctionnelle et unilatéralement routière a triomphé pendant longtemps en imposant ses critères de choix et ses vues*. » (Wachter, 2003, p. 52). Les fonctions urbaines sont séparées, le primat est à la fonction circulatoire automobile et les réseaux de tramways sont supprimés (Emangard, 2011). Pour certains auteurs, cette prépondérance du référentiel techniciste dans les années 1970 serait liée aussi « *à l'application, par les urbanistes, des principes ségrégatifs de la charte d'Athènes* » attribuant à la fonction circulatoire un rôle essentiel dans la structuration de la ville et à « *l'endossement, par ces derniers, de la rhétorique des effets structurants des équipements et des réseaux de transport.* » (Beaudet, Wolff, 2012, p. 13). Le principe du zonage, renforcé et codifié par Le Corbusier et la Charte d'Athènes, aurait incité les urbanistes à négliger les réseaux tandis que les techniciens des réseaux, eux, poursuivaient une logique de massification et de canalisation des flux, peu préoccupés par la dimension territoriale des infrastructures de transport (Dupuy, 1991; Wachter, 2003). À cette époque, la compréhension des enjeux liés au développement des infrastructures routières et à leur gestion se fait principalement à travers les études de circulation et les sciences du trafic. En France, l'État, soutenu par le corps des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, a joué un rôle important dans l'institutionnalisation de ces approches et la constitution d'un secteur de recherche dédié aux transports (Gallez, Kaufmann, 2009).

Du côté des planificateurs des transports, cette période est marquée par le poids de la théorie des effets « *structurants* » (Merlin, 1982). Celle-ci considère que les choix de transport déterminent les évolutions urbaines et économiques. Cette théorie s'est imposée dans l'esprit des aménageurs et des élus dans la mesure où elle était politiquement « *rentable* » (Beaudet, Wolff, 2012) et, en France, il faudra attendre l'article de J.M. Offner pour que le caractère mythique du lien causal entre développement d'une nouvelle infrastructure et développements économique et urbain soit souligné (Offner, 1993). Néanmoins, la notion d'effets structurants a inspiré les grands programmes de développement des infrastructures de transport routier et de transport ferroviaire à longue distance. Elle a aussi guidé de nombreux plans de transport et d'aménagement urbain au cours des années 1960 dans un contexte où « *la volonté de répondre à la croissance de la mobilité individuelle orientait les politiques vers le développement de réseaux de transport adaptés à l'évolution (projetée) de l'urbanisation* » (Gallez *et al.*, 2010, p. 5). Les plans de Copenhague et Stockholm, ou le SDAURP[9] de 1965 en Ile-de-France sont inspirés de ces approches. En Amérique du Nord, de nombreuses réalisations se rattachent à ce courant comme les premiers documents de planification de la ville de Montréal (Beaudet, Wolff, 2012 ; Bourdages, Champagne, 2012).

[9] SDAURP : Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne de 1965.

1.2. Mobilité et développement urbain durable

Cependant, l'amélioration continue de l'offre d'infrastructures, la poursuite de l'étalement urbain et la croissance de la mobilité ont débouché sur l'augmentation de la circulation, l'intensification des dysfonctionnements des réseaux (congestion) et l'accentuation des impacts négatifs sur les territoires (consommation d'espaces naturels, pollution, etc.). Au début des années 1970, la crise pétrolière, l'accentuation des problèmes de congestion et le constat de l'incapacité des politiques publiques à maîtriser l'usage de l'automobile, les nuisances induites (Wiel, 1999) et l'étalement urbain (Bauër, Roux, 1976 ; Paul-Dubois-Taine *et al.*, 1979) contribuent à une première remise en cause du tout automobile. La relance des transports urbains au début des années 1970 intervient alors pour répondre aux problèmes de congestion urbaine, en même temps qu'à des préoccupations écologiques croissantes (pollution). Néanmoins, à cette date, cette politique ne s'accompagne ni d'une mise en question du « *paradigme de l'offre*» ni d'une attention aux liens entre mobilité et organisation spatiale (Offner, Lefèvre, 1990).

Au début des années 1990, l'intensification des préoccupations énergétiques et environnementales et la mise en évidence des effets du système de « *dépendance automobile* » en matière de mobilité et d'étalement urbain (Newman, Kenworthy, 1989 ; Dupuy, 1999) conduisent à un début de remise en cause du système automobile et « *des approches technico-économiques traditionnellement appliquées au champ des transports* » (Gallez, Kaufmann, 2009, p. 46). La problématisation des enjeux de mobilité par les politiques publiques évolue. Jusqu'à présent, les politiques de transport se concentraient sur une logique d'équipements et une politique de l'offre. Le constat de l'incapacité à agir sur l'étalement urbain et à favoriser le report modal en agissant seulement sur l'offre de transport a conduit à porter une attention accrue à l'organisation de la demande de déplacements et, de ce fait, à l'organisation spatiale, pour réguler la mobilité.

Ce changement d'approche et le renouvellement des cadres d'analyse des déplacements est à mettre en rapport avec la mise à l'agenda politique du développement durable mais aussi à la diffusion de la notion de mobilité qui invitent les acteurs du transport et de l'aménagement à « *décoller le nez des infrastructures* » et à renouveler l'approche des modes de régulation de la mobilité. Ce changement induit aussi une évolution dans la recherche et les politiques de transports et l'idée d'une nécessaire approche conjointe des enjeux d'agencement urbain et de transport s'impose (Banister, 2008). La diffusion du concept de « mobilité durable », induit un changement dans la compréhension des enjeux liés à la régulation des déplacements et dans l'identification des leviers pour résoudre les problèmes qui y sont liés (Bourdages, Champagne, 2012). Pour D. Banister, s'inspirant de S. Marshall (Marshall, 2001), le concept de mobilité durable opère un basculement entre une approche classique de la planification des transports et une approche nouvelle. La première se concentre sur les enjeux liés à l'adaptation de l'offre à la demande (« *demand based* ») et à la régulation du trafic automobile à grande échelle. Elle s'appuie sur des outils de modélisation traditionnels. La seconde approche s'appuie sur la notion d'accessibilité, elle considère l'ensemble des modes de transport et cherche à intervenir sur la demande de déplacement (*management based*). Elle se fonde sur des méthodes d'évaluation multicritères et affine les approches classiques de modélisation des transports pour mieux prendre en compte les questions sociales et environnementales (Banister, 2008). Ainsi, « *l'observation empirique des problèmes de déplacements dans les villes et les agglomérations, les constats d'échecs ou de réussites très partielles de la plupart des initiatives destinées à corriger ces problèmes, ainsi que les recherches menées sur la mobilité urbaine, ont*

toutefois favorisé la reconnaissance de la nécessité d'une plus grande cohérence. » (Beaudet, Wolff, 2012, p. 52). La coordination des politiques sectorielles a été progressivement identifiée comme un levier clef pour agir sur la mobilité (Kaufmann *et al.*, 2003 ; Gallez *et al.*, 2010). D'autant que « *la rhétorique du développement durable est venue à point ajouter une dose supplémentaire d'ambition transversale* » (Offner, 2007, p. 5).

Ainsi, si la question de l'articulation entre développement urbain et réseaux techniques, parmi lesquels les réseaux de transport, est ancienne, le référentiel des politiques publiques a changé (Paulhiac, Kaufmann, 2006). Auparavant, les réseaux étaient conçus comme créateurs et accompagnateurs du développement des villes : « *la densité de l'habitat, et, plus généralement, du cadre bâti, a été une variable-clef dans le développement des réseaux. Que la logique ait été celle du marché ou celle des besoins, les réseaux trouvaient d'abord leur justification économique ou sociale là où l'occupation du sol était maximale.* » (Dupuy, 1991). Cependant, les critiques du système de dépendance automobile, l'affirmation du concept de mobilité et du référentiel de développement durable opèrent un changement au début des années 1990 : « *face au trop de circulation, trop de consommation d'énergie, trop de pollution, deux solutions consensuelles ont progressivement émergé et constituent aujourd'hui les briques principales des documents de planification des villes durables : des villes plus compactes et des transports publics qui constituent une véritable solution de remplacement à l'automobile.»* (Orfeuil, 2008, p. 83). La généralisation des préoccupations environnementales introduit un changement dans les politiques de transport et d'aménagement et « *l'heure n'est plus à l'optimisation du fonctionnement des réseaux routiers, mais à la régulation de la demande de déplacement et à la diminution de la dépendance automobile* ».

Dans ce contexte, « la coordination entre transport et urbanisme est envisagée en rupture avec le modèle précédent, comme une articulation entre réseaux de transports publics et urbanisme. » (Gallez, 2014, p. 240). L'accent est mis désormais sur la cohérence entre urbanisme et transport, sur l'articulation de l'aménagement urbain aux réseaux de transport collectifs existants et sur la densification urbaine autour des points d'accès aux réseaux de transport collectif. L'existence d'une desserte en transports publics devient « un préalable au développement de l'urbanisation » (Gallez et al., 2010, p. 5) et ce principe d'aménagement, « il faut construire la ville là où les réseaux existent et non pas étendre les réseaux là où la ville se construit » marque alors une « inversion de l'algorithme d'action publique » et un « changement de paradigme » de la relation ville-transport ». Ces nouveaux principes d'aménagement se sont alors substitués dans les discours « au registre traditionnel de la justification territoriale des réseaux, au moment où les enjeux de gestion et de régulation de l'étalement urbain l'emportent sur la problématique d'équipement des territoires». (Gallez et al., 2010, p. 213).

1.3. La ville compacte et le *Transit-oriented Development* : des nouveaux modèles d'urbanisme

La mise à l'agenda politique de nouvelles orientations en matière de coordination de l'aménagement urbain et des transports collectifs comme condition pour la mise en œuvre d'un développement urbain durable est à mettre en rapport avec la circulation à l'échelle internationale de nouveaux modèles d'aménagement. Celui de ville compacte en fait partie. En effet, au cours des années 1990, l'accentuation des critiques à l'égard de l'étalement urbain conduit à un rapprochement entre la densité et la durabilité et à l'identification du modèle de ville compacte organisé autour d'un réseau de transport collectif lourd comme modèle de ville durable et souhaitable à l'échelle internationale (Fouchier, 1997 ; Ewing, 1997). Forgé aux Pays-Bas en réponse aux inquiétudes liées au

desserrement urbain périphérique des logements et des activités, le modèle de ville compacte ou « *Stadt den kurzen Wege* » reprend les attributs de la « *ville pédestre* » et façonne l'environnement urbain selon ses contraintes pour minimiser les distances de déplacement (Dupuy, 1995 ; Newman, Kenworthy, 1999 ; Wiel, 1999). Ce modèle a contribué à changer l'approche des liens entre réseaux de transport et territoires dans la mesure où il repose sur l'idée d'un lien entre densité et mobilité et fait de l'aménagement du territoire « *un facteur déterminant de la politique des transports* » (Kaufmann *et al.*, 2003, p. 14). De nombreux auteurs soulignent l'impact qu'a eu la courbe de Newman et Kenworthy sur la diffusion du modèle de ville compacte en Europe (Dupuy, 2002). Dans leur ouvrage *Cities and Automobile dependance*, ils établissent une corrélation négative en densité et dépendance automobile et font des villes européennes un modèle de développement « vertueux ». Pour J.P. Orfeuil, l'image de la courbe « *fait mouche* » et « *ce qui est resté dans les esprits planificateurs est simple : un argument de poids en faveur de la densification, rebaptisée compacité*.» (Orfeuil, 2008, p. 87). Un an après la publication de *Cities and Automobile dependance*, la Commission Européenne, dans son livre blanc (CCE, 1990), défend le développement compact et dense contre la ville diffuse. Pour G. Dupuy, « *le message clair a été et est bien reçu parce qu'il apporte une réponse opérationnelle en termes d'aménagement (densifier l'espace urbain) à un problème complexe d'environnement* » (Dupuy, 2002, p. 143). De nombreux auteurs soulignent alors la rapide diffusion de ce principe d'aménagement au début des années 1990 dans la planification européenne (Breheny, 1997 ; Gordon et Richardson, 1997 ; Fouchier, 1997). La compacité *« devient un credo de la planification urbaine, à l'interface de la politique d'usage des sols et de la politique des transports*.» (Pouyanne, 2005). Ce modèle s'impose comme un négatif de la ville diffuse et comme un moyen de limiter l'étalement urbain et de réduire la dépendance automobile (Pouyanne, 2004). Ainsi, après les vives critiques dont a fait l'objet la densité dans les années soixante-dix et quatre-vingt, associée aux travers de l'urbanisme moderne vertical, celle-ci devient souhaitable et la densification serait devenue un véritable « *slogan urbanistique* » (Wiel, 2008)**.** Ce changement de discours des aménageurs et des élus sur la densité, requalifiée par le développement durable (Desjardins, 2007 ; Touati, 2010), s'est traduit par la diffusion de nouveaux principes d'aménagement dans la planification urbaine et par le foisonnement de travaux visant à réfléchir à la mise en œuvre de telles politiques (Jenks *et al.*, 1996).

Découlent de ce modèle global plusieurs variantes qui sont associées à différents principes d'aménagement, parmi lesquels celui de *Transit-oriented Development*. Ces principes d'aménagement ont progressivement été intégrés aux lois cadres régissant l'aménagement urbain et les transports et à la planification territoriale en France et à l'étranger.

Aux États-Unis, mais aussi en Australie (Curtis, 2008a), au Canada (Ouellet, 2006) et plus récemment en Asie (Cervero, Day, 2008 ; Loo *et al.*, 2010), la question de l'intégration des politiques de transports collectifs et d'aménagement urbain a été abordée, récemment, à travers le modèle du *Transit-oriented Development* (TOD), lié au *New Urbanism* (Cervero *et al.*, 2004a) et au *Smart Growth*[10]. La formule de *Transit-oriented development* a été popularisée par P. Calthorpe en 1993 dans son ouvrage *The Next*

[10] Le Smart growth et le New Urbanism sont deux mouvements proches qui ont émergé aux États-Unis et qui s'inscrivent dans les principes de développement urbain durable et de lutte contre l'étalement urbain. Cependant, ces concepts ne se recoupent pas complètement, que ce soit au niveau de l'échelle d'intervention et des acteurs concernés. Le Smart Growth correspond plutôt à un principe politique tandis que le New Urbanism vise à recréer les qualités et les attributs des types de développement urbain traditionnels de l'Amérique du Nord au début du XXe siècle. On parle aussi de "néo-traditionnalisme". Pour une analyse précise des différences entre Smart Growth et New Urbanism, se référer aux travaux de M. Ouellet (Ouellet, 2006).

American Metropolis (Calthorpe, 1993). Selon R. Cervero, le *Transit-oriented development* ne fait pas l'objet d'une définition homogène dans la littérature et bien que le terme TOD soit le plus communément employé, la terminologie est diverse : *transit-friendly development*, *transit-joint development* (Renne *et al.*, 2005) ou *transit villages* (Bernick, Cervero, 1997). Au-delà de ces débats de terminologies, ces modèles ont en commun de se définir en opposition à l' étalement urbain (*urban sprawl*) et à l'urbanisme de l'automobile (*auto-oriented transit)* (Calthorpe, 1993). Ils se réfèrent alors explicitement à la ville européenne dense, caractérisée par des « *high quality public spaces and excellent transit network and services.* » (Renne, Wells, 2004, p. 12). Le TOD a fait l'objet de nombreuses définitions, la plus connue étant celle de Peter Calthorpe : « *Un TOD est un quartier polyvalent d'une superficie de 600 mètres environ de distance à pied d'une station de transport et d'un pôle commercial. Les TOD allient du résidentiel, du commerce, des bureaux, de l'espace ouvert et des utilitaires publics au sein d'un environnement accessible à pied, facilitant les déplacements des résidents et salariés en transports en commun, à vélo, à pied ou en voiture.* » (Calthorpe, 1993, p. 56)[11].

Le *Transit-oriented Development* est loin d'être un concept nouveau. Ces principes sont analogues à d'autres exemples d'intégration forte de la planification urbaine et de la planification des transports (Robinson, 1997). Il s'appuie sur le modèle de la ville européenne et réactive un certain nombre d'utopies ou de réalisations datant du 19ème et du début du 20ème siècle comme par exemple le modèle de *garden city* de E. Howard et plus tard de R. Unwin (Carlton, 2009) et il propose une forme urbaine similaire aux aménagements de type *streetcar suburbs* (Warner, 1990) qui concernaient de nombreuses villes américaines à la fin du dix-neuvième et au début du vingtième siècle (Boston, Chicago, Melbourne, New York, Philadelphia) (Renne, 2011). Le TOD serait alors simplement « *the 1990's branding of an old concept* » (Carlton, 2009, p. 1). Cependant, la diffusion de ce modèle est le signe d'un nouvel intérêt pour les transports publics aux États-Unis (Pucher, 2002) et d'un changement d'approche dans la planification urbaine mettant l'accent sur l'organisation spatiale pour agir sur la mobilité (Renne, Wells, 2004). Au départ, le TOD a été principalement identifié comme un moyen de favoriser l'usage des transports collectifs et de rentabiliser les investissements réalisés dans le développement de ces réseaux (Lund *et al.*, 2004) mais, progressivement, d'autres objectifs lui ont été assignés comme par exemple la maîtrise de la croissance urbaine et l'amélioration de la qualité de vie (Cervero et al. 2004).

La multiplication des travaux au cours des années 1990 sur le lien entre densité, forme urbaine et usage des transports collectifs a contribué à diffuser et à asseoir le concept de TOD dans les milieux professionnels et politiques américains (Cervero, Kockelman, 1997). Ainsi, le modèle de TOD a été mis en œuvre autour d'axes de transports collectifs urbains ferrés (Light Rail) aux États-Unis, mais aussi autour de réseaux de bus en site propre (Bus Rapid Transit) en Amérique du Nord (Ottawa) et du Sud (Curitiba, Bogota) et en Australie (Currie, 2006). Ce succès serait, selon I. Carlton, lié à la convergence des intérêts des différents acteurs des transports et de l'urbanisme (Carlton, 2009). Les expériences de TOD ont été encouragées par le gouvernement fédéral, les États mais aussi des organisations à but non lucratif à travers des subventions aux projets et le financement d'études (Belzer, Aulter, 2002 ; CALTRANS, 2002 ; Cervero *et al.*, 2004b).

[11] Traduction personnelle

1.4. La cohérence urbanisme-transport à l'agenda politique en Europe et en France

En Europe, le principe d'intégration des politiques d'urbanisme et de transport a été intégré aux politiques d'aménagement et de transport au cours des années 1990. L'Union Européenne a eu un rôle important dans la diffusion de ce principe (Geerlings, Stead, 2003). Dans les années 1990, plusieurs documents d'orientation de l'UE en matière d'aménagement du territoire, de transport et d'environnement s'appuyant sur la notion de développement durable mettent l'accent sur la nécessité d'une coordination accrue entre les politiques de transport et d'aménagement urbain (Stead, 2003). On peut citer le *Livre vert sur l'environnement urbain* (Commission européenne, 1990) ou encore le *Livre blanc sur les transports* de 2001 (Commission européenne, 2001) qui affirmaient que les politiques de transport ne sont pas suffisantes pour répondre aux problèmes posés par la mobilité. Sans clarifier les moyens à mettre en œuvre, ce Livre Blanc préconisait néanmoins une approche intégrée des politiques de transport, incluant d'autres champs d'action comme la politique économique, la politique de planification des sols et les politiques sociales (Geerlings, Stead, 2003). En parallèle, de nombreux programmes de recherche sur ce sujet ont été financés par l'Union européenne. La recherche de « bonnes pratiques » sous-tend une grande partie de ces travaux sur les politiques de transport[12] parmi lesquels, le programme COST intitulé *Transport and Land-use Policies : Innovations in Institutional Arrangements fort Coordination q*ui cherchait à identifier les leviers institutionnels pour mettre en cohérence les politiques d'aménagement urbain et de transport (Offner, Ollivier-Trigalo, 2000) et le programme TRANSPLUS achevé en 2005, qui avait pour objectif d'identifier les meilleures pratiques en matière d'utilisation des sols et de transport dans des villes et régions (CERTU, 2005).

Plus largement, l'enjeu d'intégration entre les politiques sectorielles d'urbanisme et de transport s'est imposé comme un principe clef des politiques d'aménagement et de la planification territoriale à l'échelle européenne (Stead, Meijers, 2009). En ce qui concerne l'intégration de ce principe de coordination des politiques de transport et d'urbanisme en Europe, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et l'Allemagne sont souvent présentés comme des modèles. Les Pays-Bas sont le premier pays à avoir intégré des objectifs de densification dans la planification urbaine (Fouchier, 1995). La politique de « déconcentration concentrée » a été lancée à la fin des années 1960 et reposait sur une double action : le développement urbain et démographique de certains pôles urbains choisis et un gel du développement des petits villages. Elle a été en partie un succès et aurait permis d'arrêter l'extension des villages du *Greenheart*. En 1988, *le Fourth Physical Planning Memorandum* complète ce principe de « déconcentration concentrée » et lance la *ABC location policy*. Cette politique planifiait la localisation des entreprises à partir de critères d'accessibilité (Dieleman *et al.*, 1999 ; Schwanen *et al.*, 2004). En Allemagne, la solution proposée en matière de développement urbain durable, la « ville des courtes distances », « Stadt den kurzen wege », a été conçue à partir d'un modèle clairement polycentrique, appuyé sur la structure urbaine existante (Gout, 2000). L'État fédéral, en 1993, évoque le modèle de « *ville compacte et multifonctionnelle dans des régions polycentriques* », modèle dont découle la politique de « *Punkt axiale System* » ou de « *dezentrale koncentration* » (Wulfhorst, 2007). Ce modèle organise l'espace régional à partir d'une hiérarchie de pôles reliés entre eux par un système interurbain performant de transports collectifs. L'objectif est d'économiser

[12] Pour un état et un bilan exhaustif des contributions de l'Union Européenne et des différents programmes de recherche européens sur le sujet de l'intégration des politiques d'urbanisme et de transport des années 1980 aux années 2000, voir (Geerlings, Stead, 2003).

l'espace et de favoriser l'usage des transports collectifs. La loi fédérale *Raumordnunggesetz* actualisée en 2008 insiste sur la nécessité d'épargner les terrains et de préserver les espaces naturels et agricoles et de privilégier le renouvellement urbain. La Grande-Bretagne a aussi fait de politique de coordination entre urbanisme et transport. Une orientation forte de ces politiques d'aménagement arrive dès le début des années 1990, dans un contexte d'évolution importante des villes britanniques du fait, d'une part, de l'étalement urbain et, d'autre part, de la crise industrielle et des centres-villes (Fouchier, 1995). Depuis, l'enjeu de régénération des centres-villes est à l'origine du lancement de la politique de « renouvellement urbain » et de densification mise en place au début des années 1990. Cette politique de renouvellement urbain, fondée sur la nécessité de lancer une « renaissance » des centres urbains, s'est ensuite élargie en parallèle de l'affirmation des enjeux environnementaux (Breheny, 1997). Depuis le milieu des années 1990, comme ailleurs, des orientations en matière de cohérence urbanisme-transport ont intégré les lois cadres de l'aménagement du territoire et des outils spécifiques, visant à favoriser la densification autour des nœuds de transport en commun (*Transport Development Area*) (Haywood, 2005).

En France, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 marque l'intégration, dans la législation française, de la cohérence des politiques de transport et d'urbanisme comme objectif central de la planification territoriale : « *l'ardente obligation d'une vision coordonnée des questions d'habitat, d'organisation spatiale et de mobilité s'est trouvée revivifiée* » (Offner, 2007, p. 5). Elle aborde la question de la cohérence urbanisme-transport, dans le cadre des principes généraux devant être mis en œuvre par les documents d'urbanisme. La « cohérence » est définie en termes spatiaux, « *les plans d'urbanisme ont vocation à être élaborés au sein de larges périmètres, définis sur la base de critères fonctionnels et dépassant les frontières de l'organisation administrative locale* », en termes intersectoriels, « *le plan définit pour un territoire des objectifs ou des orientations dont la mise en œuvre repose sur la coordination de plusieurs politiques sectorielles* » et en termes temporels, « *la réflexion prospective permet d'anticiper les besoins futurs et, plus généralement, d'intégrer les enjeux de long terme*. » (Gallez, Maksim, 2007, p. 49). La loi SRU insiste particulièrement sur la nécessité de mieux articuler l'urbanisation aux réseaux de transports collectifs et supprime certains freins réglementaires à la densification. Elle indique que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) peuvent « *subordonner l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs et à l'utilisation préalable de terrains situés en zone urbanisée et desservie.* » (Art. L. 122-1, 6 du Code de l'urbanisme).

La loi Grenelle II de 2010[13] renforce cet impératif et les collectivités peuvent favoriser une densification en agissant sur le droit des sols dans les SCOT et dans les Plans Locaux d'Urbanisme : définition des zones à urbaniser; augmentation ou suppression du coefficient d'occupation du sol; règles relatives à l'implantation et la forme du bâti; seuils de densité minimale à proximité des stations de transports collectifs, etc. Ainsi, théoriquement, les différents documents de planification sectorielle (Plan de Déplacements Urbains, Plans locaux d'Urbanisme, SCOT) doivent intégrer de nouveaux principes d'aménagement comme la densification urbaine autour des stations de transport collectif ou la limitation du développement urbain hors des zones desservies en modes alternatifs à l'automobile. Ces deux lois, SRU et Grenelle II, donnent la priorité au développement des transports collectifs d'une part et d'autre part, à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à une densification urbaine autour des transports collectifs.

[13] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

2. État de la recherche

Ainsi, en Europe comme en France, la thématique de la coordination des politiques d'urbanisme et de transport s'est imposée commun un « *incontournable* » de l'aménagement urbain contemporain (Nessi, Delpirou, 2009, p. 69). Pour certains auteurs, nous sommes face à un « *mot d'ordre permanent, consensuel, mais peu discuté* » (Gallez et al., 2010). Cependant, ce consensus politique et technique contraste avec la réalité des débats scientifiques qui s'interrogent sur la pertinence d'un tel principe d'aménagement en matière de mobilité et d'urbanisme durables et sur sa mise en œuvre. Le consensus apparent autour de la nécessité de mieux coordonner transport et urbanisme gommerait alors *« les aspérités des débats scientifiques et politiques autour des questions du développement des circulations automobiles ou de leur régulation*. » (Gallez et al., 2010, p. 233).

2.1. Complexité du lien entre forme urbaine, usage des sols et mobilité

Les effets prétendument positifs d'une articulation accrue entre transports collectifs et aménagement urbain, conçue principalement en termes de densification urbaine autour des stations de transport collectif, ne font pas l'objet d'un consensus scientifique. Les discussions entre chercheurs sont intenses (Pouyanne, 2004) et renvoient aux controverses internationales sur les avantages et les inconvénients des modèles urbains tels que la ville compacte ou le *Transit-oriented Development*. Ces discussions sont souvent passionnées et accrochées à des positionnements idéologiques et normatifs qui voient s'affronter pro et anti-densité à l'étranger (Ewing, 1997 ; Gordon, Richardson, 2000), mais aussi en France (Beaucire, 2004). De nombreux travaux rendent compte du débat entre ville diffuse et ville compacte. En France, l'étalement urbain a fait l'objet de nombreuses critiques depuis les années 1970. L'étalement urbain et la périurbanisation signaleraient, pour certains auteurs, les marques d'une disparition de la ville (Choay, 1994) dans l'« *urbain sans lieux ni bornes* » (Webber, 1998). La ville diffuse et l'étalement urbain font l'objet de critiques fortes au nom de son « i*nsoutenabilité* » environnementale, sociale et économique (Berque *et al.*, 2006). Le périurbain serait le lieu de l'anti-social, de recherche de l'entre soi, de la sécession (Donzelot, 2004), de la « *clubbisation* » (Charmes, 2011) et de l'extrémisme politique (Lévy, 2003). À l'inverse, la ville dense et compacte serait économe en énergie, intégratrice d'un point de vue sociale, et serait le lieu de l'urbanité (Lévy, 1995). Certains auteurs se sont élevés contre cette « *stigmatisation* » de la ville diffuse et cette vision parfois caricaturale des espaces périurbains : ces espaces sont divers d'un point de vue spatial, social et politique ; la forme urbaine et la localisation résidentielle ne déterminent pas le positionnement politique des individus (Ripoll, Rivière, 2007) ; et, enfin, une analyse fine du fonctionnement de ces espaces montre qu'ils recèlent des potentiels en matière de « *durabilité urbaine* » d'un point de vue environnemental, social et économique (PUCA, 2007 ; PUCA, 2009 ; PUCA, 2011).

Les travaux de recherche mettent en évidence qu'il n'y a aucune certitude quant aux effets de politiques intégrées urbanisme-transport en matière d'économie des sols et de report modal. Les effets d'une articulation accrue entre les politiques d'urbanisme et de transport et de densification urbaine autour des stations de transports collectifs sont discutés au regard d'enjeux environnementaux, économiques et sociaux. L'argument le plus évident de défense des politiques de densification urbaine est de permettre une économie des sols non-urbanisés tout en satisfaisant les besoins de construction de logements. Cependant, la contribution d'une telle politique à la maîtrise de l'étalement

urbain est mise en doute au regard de sa faisabilité économique, des préférences des ménages pour la maison individuelle et de la difficile acceptabilité sociale de la densité (Fouchier, 1997 ; Breheny, 1997 ; Williams, 1999 ; Jenks, 2000 ; Lewis, Baldassare, 2010). Une telle politique irait à contre-courant des tendances actuelles de desserrement urbain lié à une préférence, supposée ou réelle, des ménages pour la propriété individuelle, à une structure de prix de l'espace urbain favorable à la déconcentration et à une solvabilité des ménages qui les ont conduits à « *substituer du logement au transport* », alimentant l'étalement (Orfeuil, Polachini, 1999). De plus si l'objectif d'articulation urbanisme-transport n'est compris qu'en termes de densification résidentielle, une telle politique peut accentuer les logiques de desserrement de l'emploi et des activités et, de ce fait, accentuer l'étalement urbain et allonger les distances domicile-travail (Camagni *et al.*, 2002). Elle suppose un volontarisme politique et une intervention publique forte de maîtrise foncière et de production de logement pour éviter que les stratégies d'*urban containment* en centre-ville ne se traduisent par une accentuation du développement périphérique. Enfin, les politiques de densification urbaine pourraient avoir des effets sur la gentrification urbaine (Dubois, Van Criekingen, 2006), accentuer la ségrégation socio-spatiale et de ce fait, poser des questions d'équité spatiale (Burton, 2000).

Mais le principal sujet de discussion porte sur les effets de l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme sur les comportements de mobilité. Les supposés mérites d'une telle politique en matière de réduction de l'usage de l'automobile et de report modal reposent sur l'idée d'un lien entre forme urbaine, usage des sols et comportements de mobilité. Sur ce sujet, la littérature est vaste (en particulier la littérature anglo-saxonne) et combine approches théoriques et empiriques. Les nombreux états de la littérature montrent que le lien entre forme urbaine et mobilité fait l'objet d'incertitudes et que le débat est loin d'être tranché (Stead, Marshall, 2001 ; Pouyanne, 2004). Certains travaux mettent en évidence un lien fort entre la forme urbaine et les comportements de mobilité (Newman et Kenworthy 1989; Fouchier 1997; Cervero et Kockelman 1997). La densité permettrait une plus grande rentabilité des transports en commun (Jeffrey R. Kenworthy & Laube 1999), et ce d'autant plus qu'il y aurait un lien entre proximité à une station de transports collectifs et choix modal. Les travaux sur le *Transit-oriented Development* ont aussi montré l'existence d'un lien entre la proximité avec une station de transports collectifs et la diminution des déplacements automobiles (Headicar et Curtis, 1994 cités par (Stead, Marshall, 2001). La distance du lieu de résidence à la gare serait corrélée à la part modale des transports collectifs (Cervero, 1994 ; Kitamura *et al.*, 1997) et ce d'autant plus si les aménagements urbains aux abords des stations favorisent la densité, la mixité fonctionnelle et les modes alternatifs (Cervero, Kockelman, 1997).

Cependant, d'autres travaux ont montré que l'impact de politiques de compacité et d'articulation de l'urbanisation aux réseaux de transports collectifs sur la mobilité est difficilement identifiable dans la mesure où les comportements de mobilité sont fonction moins de la forme urbaine et de l'occupation du sol que des caractéristiques des individus (Breheny, 1995 ; Stead, Marshall, 2001 ; Dupuy, 2002 ; Schwanen *et al.*, 2004). Le lien entre densité, proximité à une station de transports collectifs et réduction de la « dépendance automobile » a été mis en doute par certains travaux théoriques et empiriques. G. Dupuy montre, dans une analyse critique des travaux de Newman et Kenworthy, qu'une politique de densification se traduirait non par une diminution, mais par une augmentation de l'accessibilité et de la dépendance automobile. En dépit du succès des travaux de Newman et Kenworthy, l'auteur constate que « *contrairement à l'intuition, la densité urbaine n'est probablement pas la meilleure arme pour vaincre la dépendance automobil*e » (Dupuy, 2002). Cette mise en doute théorique est complétée par certains

travaux empiriques qui concluent fréquemment sur une incertitude concernant le lien entre densification urbaine et réduction de la dépendance automobile. On peut citer les travaux de G. Pouyanne qui montrent, à partir d'une étude sur l'aire urbaine de Bordeaux, que le lien entre densité et mobilité est sensible à des effets de seuil et aux caractéristiques socio-économiques des individus. Certains travaux mettent aussi en évidence qu'une politique visant à agir sur l'usage des sols pour influencer la mobilité peut être favorable à une réduction des trajets quotidiens domicile-travail, mais peut aussi avoir un impact inverse sur d'autres types de déplacements, liés aux achats ou aux loisirs (Williams, 2004). De plus, des comportements de mobilité plus complexes - des déplacements multi-objectifs (*multi-purpose travelling*) ou « pérégrinations » - dont la pratique augmente d'autant plus que la spécialisation des espaces au sein de l'agglomération progresse et que « *l'univers de choix* » des résidents s'accroît (Wiel, 1999 ; Kaufmann, 2008) - pourraient échapper complètement à l'influence de la forme urbaine. Enfin, d'autres travaux nuancent l'idée d'une prétendue efficacité énergétique de la ville dense par comparaison avec la ville diffuse, périurbaine, en montrant que les habitants de l'hypercentre tendent à avoir une mobilité de loisirs plus forte et plus consommatrice d'énergie qui compense les éventuelles économies d'énergie réalisées dans la mobilité quotidienne (Orfeuil, Soleyret, 2003 ; Nessi, 2012).

Enfin, en ce qui concerne le lien entre proximité résidentielle à une gare de transports collectifs et utilisation des transports collectifs, les travaux peinent à confirmer le lien entre proximité résidentielle à une gare et comportements de mobilité domicile-travail. En France, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France a tenté une telle analyse et montre que, pour certains types de déplacements et à partir d'une certaine distance au centre (cinquième et sixième couronne), la proximité du lieu de résidence et du lieu de travail à une gare est marquée par un usage plus important des transports collectifs. Cependant, l'étude souligne également que le critère de « proximité » résidentielle à la gare est une variable explicative secondaire des comportements de mobilité et du choix modal. Le profil des individus et leur situation socioéconomique sont plus déterminants (Nguyen-Luong, Courel, 2007). Un travail similaire réalisé sur le cas allemand conclut aussi sur le constat que si la proximité d'une desserte ferrée a une influence sur les déplacements domicile-travail, pour d'autres motifs, l'influence serait minime (Gout, Krön, 2001). D'autres travaux, dont ceux du chercheur britannique D. Stead soulignent aussi l'incertitude du lien entre la proximité résidentielle à une station et l'usage des transports collectifs. D'autres facteurs, en particulier la situation socio-économique des ménages, sont plus déterminants (Stead, Marshall, 2001). Plus généralement, les comportements de mobilité et les déplacements sont fortement liés à la structure fonctionnelle des espaces urbains (Anderson et al. 1996). La séparation entre lieux d'emplois et lieux de résidence, l'étalement « fonctionnel », explique en grande partie l'ampleur des déplacements domicile-travail. Or la densification résidentielle de l'espace urbain autour des stations de transports collectifs ne permet pas nécessairement d'agir sur cet étalement fonctionnel et, par exemple, une politique de localisation des « *pôles générateurs* » de flux dans l'espace urbain pourrait s'avérer plus déterminante sur les déplacements que l'intensité d'occupation du sol (Fouchier, 1997).

Finalement, les travaux concluent souvent sur la complexité des interactions entre forme urbaine, usage des sols et mobilité, qui ne peuvent en aucun cas être appréhendées en termes de relation causale simple. Le facteur « forme urbaine » est difficile à isoler parmi les autres déterminants des comportements de mobilité : les caractéristiques sociodémographiques des individus, en particulier le revenu ou l'âge, apparaissent comme des facteurs plus déterminants des comportements de mobilité

(Castel, 2006 ; Orfeuil, 2008). Les chercheurs s'accordent pour dire que si la forme urbaine a une influence sur la mobilité et les déplacements, elle ne les détermine pas complètement. Et, finalement, les travaux sur le lien entre forme urbaine et déplacements montrent que l'intégration des politiques d'urbanisme et de transport et la densification urbaine ne sont que des leviers parmi d'autres pour agir sur les comportements de mobilité (Orfeuil, 2008). Une planification de l'usage des sols ne semble pouvoir être efficace en termes de réduction des déplacements automobile que si elle est complétée par une politique de développement de l'offre de transports collectifs et par une politique en défaveur de l'automobile (réduction du nombre de place de stationnement, diminution des vitesses autorisées, etc.). L'enjeu est de réduire l'avantage concurrentiel de l'automobile par rapport aux transports collectifs. En France, de nombreux auteurs insistent sur ce point et mentionnent les leviers mobilisables pour défavoriser l'usage de l'automobile (diminution des vitesses, péages…) et favoriser l'usage des transports collectifs (Wiel, 2002 ; Beaucire, 2006 ; Orfeuil, 2008 ; Kaufmann, 2008).

Ainsi, les mérites de l'intégration des politiques d'urbanisme et de transport font l'objet de nombreuses discussions académiques et sont loin de faire consensus. Les conclusions des travaux académiques invitent à relativiser le discours ambiant qui tend à faire de la cohérence urbanisme-transport un levier incontestable pour encourager une mobilité économe.

2.2. La cohérence entre urbanisme et transport : du discours aux réalités

L'analyse des enjeux soulevés par la mise en œuvre de politiques intégrées urbanisme-transport a fait aussi l'objet de nombreuses attentions, en France et à l'étranger. Ces travaux soulignent fréquemment le décalage important entre les discours sur la nécessité d'intégrer ces deux champs de l'action publique et les pratiques (Kaufmann *et al.*, 2003 ; Cervero *et al.*, 2004b ; Gallez *et al.*, 2010). Les auteurs constatent une tension forte entre la transversalité affichée et la sectorisation de fait : « *L'articulation des modes de transports en véritable système de transport, l'intermodalité et l'interopérabilité, la coordination entre transport et urbanisme sont autant d'objectifs affirmés avec force et constance. […]. Au-delà de l'expression de grands principes, force est de constater que la pratique reste essentiellement sectorielle.* » (Kaufmann, Pattaroni, 2010, p. 38).

Ce constat est partagé par la plupart des chercheurs. Ainsi, même dans des pays identifiés comme des modèles (Suisse, Allemagne), l'analyse précise des conditions d'articulation des politiques d'urbanisme et de transport collectif fait apparaître les difficultés liées à la mise en œuvre du modèle (Kaufmann, Sager, 2009). Par exemple, aux Pays-Bas, fréquemment cités comme une « bonne pratique », les résultats de la politique A.B.C sont aujourd'hui mitigés (Dieleman *et al.*, 1999 ; Schwanen *et al.*, 2004). Cette politique a été difficile à mettre en place du fait du lancement, en parallèle, d'une politique volontariste de renouvellement urbain résidentiel dans les centres-villes. Cette politique de « ville compacte » a accentué la déconcentration de l'emploi et ces conséquences ont été difficilement freinées par la politique A.B.C. En Allemagne aussi, les travaux mettent en évidence certaines limites aux politiques de « déconcentration concentrée ». Les exemples de mise en œuvre de la politique allemande de « Punkt axiale System » montrent que l'articulation du développement urbain aux réseaux de transport collectif est conditionnée à des mesures incitatives fortes et à un investissement conséquent dans l'offre de transports collectifs interurbains (S-Bahn) (Wulfhorst, 2007). Mais, finalement, loin des régions « pilotes », les régions urbaines allemandes « ordinaires » font face à de multiples problèmes dans la mise en œuvre du modèle de

« Punkt axiale System » : primat des mobilités automobiles, problème de saisie et de mutation du foncier en particulier des friches à proximité des gares, problème du coût d'exploitation du réseau de transports collectifs, etc. En Angleterre, dans un contexte très différent, de nombreux auteurs ont mis en évidence les limites de la politique de ville compacte lancée au début des années 1990 : l'incitation à urbaniser dans les centres-villes s'est accompagnée d'un soutien continu au développement des réseaux routiers interurbains (Banister, 1994) et les avantages des politiques de ville compacte ont été « *contrebalancés par la dispersion des lieux de travail et par la médiocrité des réseaux urbains de transport en commun, qui obligent souvent les citadins à utiliser l'automobile* » (Jemelin, 2003, p. 337).

Aux États-Unis, les enjeux liés à la mise en œuvre du modèle de *Transit-oriented Development* ont aussi fait l'objet de nombreux travaux qui identifient plusieurs leviers et freins à sa mise en œuvre[14]. Plusieurs thèmes font l'objet d'une attention spécifique : le rôle des acteurs publics et privés, la forme urbaine, le financement des projets, la place de l'automobile et le calibrage du stationnement, la mixité fonctionnelle, etc. (Renne, Wells, 2004). Les travaux sur le *Transit-oriented Developme*nt montrent que si certaines agglomérations se sont distinguées par la mise en place des politiques volontaristes de TOD, la plupart des agglomérations nord-américaines poursuivent leur dynamique d'étalement urbain et de développement des réseaux automobiles (Ouellet, 2006). Ainsi, une des principales critiques adressées au mouvement du TOD par la littérature est que ces aménagements ne concernent que des projets particuliers, éparpillés. Le principe d'articulation entre urbanisme et transport collectifs n'est pas nécessairement relayé à l'échelle de la planification métropolitaine et de fait, l'essentiel du développement urbain continue de se faire en périphérie, loin des réseaux de transports collectifs et ce, d'autant plus que ces projets sont considérés par les promoteurs comme complexes, risqués et plus chers que d'autres opérations immobilières (Carlton, 2009). Ainsi la majorité des travaux menés sur les expériences de TOD menées aux États-Unis concluent que la mise en œuvre de ces projets dépend fortement de la « *collaboration entre les institutions et les acteurs des transports (États) et de l'aménagement (Gouvernements locaux); du volontarisme des politiques publiques, des outils mobilisés, des modes de financements, d'un suivi des projets et de leur évaluation*. » (Renne, Wells, 2004, p. 14). Plus largement, les travaux sur le TOD montrent que sa mise en œuvre est complexe (Curtis, 2008b ; Curtis, 2012) et que ses effets sur la mobilité et la maîtrise du développement urbain sont mitigés. Les opérations d'urbanisation autour des stations de transports collectifs se revendiquant du TOD, ne correspondent pas toujours aux principes d'aménagement défendus par ce modèle (Belzer, Aulter, 2002 ; Renne, 2009) et, même dans le cas de quartiers conçus en fonction de ce modèle, les effets sur la mobilité et l'usage des transports collectifs seraient décevants (Cervero, 1994 ; Cervero, 2007 ; Ewing, Cervero, 2010).

Quelques travaux récents ont analysé, de manière fine, les processus à l'œuvre afin de comprendre les facteurs institutionnels, urbains, sociaux et politiques en jeu dans la coordination des politiques d'urbanisme et de transport (Kaufmann et al., 2003 ; Gallez et al., 2010). Pour de nombreux auteurs, la séparation institutionnelle des compétences en matière de transport et d'urbanisme est identifiée comme le principal frein à la mise en œuvre de politiques coordonnées. Le morcellement des compétences par secteur et par échelle entre les collectivités, le millefeuille institutionnel, la déconnection entre périmètres institutionnels et fonctionnels (Wachter, 2003), la faiblesse des documents de

[14] Pour un état de la littérature complet sur le Transit-oriented Development, ses effets et les enjeux liés à sa mise en œuvre, se référer à Cervero *et al.*, 2002 ; Cervero *et al.*, 2004.

planification et du cadre réglementaire (Offner, 2006b ; Desjardins, Leroux, 2007) et le poids de l'échelon local en matière d'aménagement empêcheraient la mise en cohérence effective des politiques d'urbanisme et de déplacement. En lien avec cette séparation institutionnelle des compétences, les stratégies des différents acteurs aux cultures professionnelles et intérêts propres, ne faciliteraient pas la coordination des politiques sectorielles. Il y aurait un « *déficit de coordination entre les services* » même au sein d'institutions intégrées et les cultures professionnelles ne seraient « *pas suffisamment homogènes entre les métiers des infrastructures de transport et ceux de l'urbanisme* » (Wachter, 2003, p. 61) et empêcheraient la coopération.

Certains auteurs mettent particulièrement l'accent sur ces enjeux institutionnels, comme F. Sager qui conclut une étude sur les enjeux liés à la coordination entre urbanisme et transport en Suisse en soulignant qu'un fort degré d'intégration institutionnelle et de centralisation de la décision serait nécessaire pour garantir la coordination des politiques d'urbanisme et de transport (Sager, 2004). La fragmentation institutionnelle est fréquemment identifiée comme le principal frein à la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport et la majorité des pistes de réforme envisagées mettent l'accent sur un idéal organisationnel et fonctionnel. Ce sujet renvoie au débat permanent sur l'intégration institutionnelle et sur le décalage entre périmètres institutionnels et périmètres fonctionnels (Offner, 2006a). Face aux insuffisances des institutions, deux solutions émergent : l'adaptation des institutions à l'action (institutions intégrées, « *optimum dimensionnel* », le « *bon gouvernement à la bonne échelle* ») ou la gestion, les coalitions et les coopérations entre acteurs comme moyen de dépasser la fragmentation institutionnelle et le décalage entre territoires institutionnels et fonctionnels (Guerrinha, 2008).

D'autres travaux ont au contraire souligné que l'analyse des enjeux liés à la coordination des politiques de transport et d'aménagement ne peut être réduite à des questions institutionnelles et de séparation des compétences en matière d'urbanisme et de transport. L'existence d'institutions disposant de compétences intégrées en matière d'urbanisme et de transport ne suffit pas à la mise en œuvre de politiques intégrées. L'intégration institutionnelle n'implique pas nécessairement une coordination et une intégration effective des pratiques. L'intégration des compétences en matière de transport et d'urbanisme au sein d'une même institution serait plus une conséquence qu'une condition de la coordination (Gallez et al., 2010 ; Legacy et al., 2012). Les travaux sur la coordination entre urbanisme et transport montrent ainsi que les enjeux liés à la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport ne se limitent pas aux conditions institutionnelles de leur élaboration et de leur production. La coordination des politiques d'urbanisme et de transport, au-delà des freins institutionnels, dépend fortement des contextes locaux et des « héritages territoriaux » (Kaufmann et al., 2003 ; Nessi, Delpirou, 2009 ; Haywood, 2009).

L'articulation entre urbanisme et transport est aussi interrogée au regard de sa faisabilité économique : les dynamiques de marché ne favoriseraient pas nécessairement une densification là où les politiques publiques souhaitent l'encourager (Castel, 2005 ; Bouteille, 2008 ; Castel, 2011); les potentiels fonciers autour des stations de transports collectifs seraient insuffisants et les acteurs publics ne disposeraient pas des outils adaptés et des moyens nécessaires pour mobiliser ce foncier ; les préférences des ménages iraient vers la maison individuelle et ceux-ci seraient réticents à la densification urbaine (Jenks, 2000).

La littérature sur la cohérence entre urbanisme et transport conclut fréquemment sur le constat que, en dépit de l'énoncé de nouvelles normes dans les lois qui cadrent l'aménagement du territoire et les politiques de transport, la multiplication de dispositifs

institutionnels et d'outils dédiés, la coordination des politiques en matière d'urbanisme et de transport collectif demeure le plus souvent limitée, et ce, dans plusieurs contextes culturels, politiques et institutionnels différents (Pflieger *et al.*, 2008).

2.3. La coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional : un sujet peu étudié

En France, parmi les travaux sur les processus liés à la coordination des politiques d'urbanisme et de transport en France, peu de travaux se sont intéressés spécifiquement au cas du transport ferroviaire régional, alors même que la régionalisation du transport ferroviaire régional et l'émergence de nouvelles orientations en matière d'articulation des politiques d'urbanisme et de transport régional contribuent à l'actualité de la question (Chapitre 2). Les recherches sur la coordination urbanisme-transport se sont concentrées principalement sur le cas des transports urbains et en particulier sur le cas des projets de tramway. Les travaux se sont intéressés à la planification conjointe des transports urbains et de l'aménagement (Arsac, 2007), aux processus de décision liés aux projets de tramways (Arab, 2004 ; Richer, Hasiak, 2013) et à l'imbrication de ces projets avec des problématiques urbaines (Hamman et al., 2011). Cet intérêt fort pour les transports urbains s'explique par le fait qu'en France, depuis les années 1990, de nombreuses lois ont renouvelé les transports urbains et ont donné un attrait particulier au sujet (Kaufmann, Pattaroni, 2010).

La question de l'articulation entre aménagement et transport ferroviaire a été, elle, principalement abordée dans le cadre de travaux sur les effets territoriaux de la grande vitesse ferroviaire ou de travaux centrés sur l'aménagement des gares et leurs quartiers.

Les interactions entre grande vitesse et territoires ont en effet fait l'objet de très nombreux travaux. Si les débuts du développement de la grande vitesse en France ont été marqués par une prédominance des approches en termes d'effets structurants, la publication et la diffusion de l'article de J.M. Offner sur ce mythe (Offner, 1993) a contribué à renouveler l'analyse des relations entre les infrastructures de transport et les territoires. Il a posé l'idée selon laquelle les transformations observées suite à l'arrivée de la grande vitesse sur un territoire ne pouvaient être comprises comme le résultat d'une relation simple de cause à effet, mais comme le résultat d'une congruence de facteurs liés à la fois à l'offre de transport et aux dynamiques territoriales préexistantes (Offner, 1993). Depuis cet article, les travaux sur les interactions entre grande vitesse ferroviaire et territoires se sont multipliés et ont cherché à mesurer et à comprendre finement les différentes formes de « *congruences* » entre grande vitesse ferroviaire et territoires. Ce corpus, qui a fait l'objet de nombreuses revues de littérature (Bazin *et al.*, 2011), inclut des travaux s'intéressant au réseau à grande vitesse dans son ensemble mais aussi de nombreuses études de cas sur les différentes branches ou gares de ce réseau (LGV Méditerranée, Est-européenne, Rhin-Rhône, Nord Europe). Si certains travaux abordent la question des interactions entre réseau et territoire d'un point de vue prospectif, cherchant à cerner les effets espérés ou attendus des projets de lignes à grande vitesse (Bazin *et al.*, 2006 ; Richer, Bérion, 2009), la plupart des travaux académiques et non-académiques[15] correspondent à des analyses *a posteriori* des effets de la mise en service d'une ligne à grande vitesse sur un territoire (DATAR, Mignerey, 2013). Les

[15] On se réfère ici à toute la littérature grise sur le sujet, que ce soit les différentes études, expertises commandées soit par des collectivités soit par les grands acteurs des transports (RFF, SNCF) et de l'aménagement du territoire visant à mesurer les différents effets de l'implantation d'une LGV ou l'ensemble des bilans LOTI réalisés suite à la mise en place de lignes à grande vitesse (Loi n° 82-1153 d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 prévoit la production de bilans socio-économiques et environnementaux 3 à 5 ans après la mise en service des grandes infrastructures de transport).

interactions entre grande vitesse et territoire ont alors été traités selon plusieurs angles thématiques : la réduction des temps de parcours et les comportements de mobilité (Klein, 1998); la conception du système de la grande vitesse et la structuration du territoire national (Beaucire, Emangard, 1985 ; Auphan, 2012) et des espaces régionaux (Bonnafous, 1987 ; Auphan, 2002 ; Bazin *et al.*, 2006 ; Richer, Bérion, 2009); la grande vitesse, le tourisme (Bazin *et al.*, 2010b), le développement économique et l'attractivité territoriale (Bazin *et al.*, 2009 ; Delaplace, 2012); les interfaces entre les gares de la grande vitesse, les territoires (Facchinetti-Mannone, 1997) et les projets urbains locaux (Bérion 2011); les systèmes d'acteurs impliqués dans les projets de LGV, dans les choix de localisation des gares (Facchinetti-Mannone, Bavoux, 2010) et dans les projets autour (Hecker, 2010 ; Delage, 2013); les effets sur le foncier et l'immobilier (Bazin *et al.*, 2010a) et les transformations sociales des quartiers de gare TGV (Van Criekingen, 2008).

Ces travaux montrent que la mise en service d'une ligne à grande vitesse n'a pas d'effets immédiats et systématiques sur les territoires. Les effets territoriaux des lignes à grande vitesse sont difficiles à quantifier et dépendent finalement beaucoup de la conception du système de transport (fréquence, temps de parcours, etc.), de son articulation avec les réseaux ferrés et urbains existants ou en projet (localisation de la gare, connexion au réseau existant, niveau d'intermodalité), et des contextes locaux (potentiels urbains, dynamisme économique, volontarisme politique, etc.).

Les interactions entre réseau ferré et territoire ont aussi été abordées à travers les travaux sur les gares et leur insertion dans les territoires. Ces travaux s'intéressent surtout aux « grandes gares », les gares métropolitaines, de centre-ville et des déplacements à longue distance (Bertolini, Spit, 1998). L'aménagement des gares et les interfaces entre gares et territoires ont ainsi été abordés dans une perspective historique (Ribeill, 1999), géographique, sociologique ou anthropologique et croisent souvent études de cas et généralisations. Les gares sont étudiées non seulement en tant que point d'accès au réseau de transport ferroviaire (Stathopoulos *et al.*, 1993), lieu d'interconnexion entre différents modes (Scherrer, 1986 ; Margail, 1996 ; Moretti, 1999 ; Varlet, 2000), lieux de transit (Bellanger, Marzloff, 1998) mais aussi en tant que lieux symboliques, lieux « phares » dans les villes pour lesquels se posent la question de l'intégration de ces objets dans l'espace urbain (Amar, 1988 ; Isaac, 1999 ; Menerault *et al.*, 2001). Enfin, les gares ont été aussi étudiées comme des lieux appropriés (Kokoreff, 2002) et comme des lieux produits par des acteurs multiples. Aujourd'hui, dans un contexte d'évolution importante du système ferroviaire à l'échelle européenne (ouverture à la concurrence), les gares sont concernées par des transformations importantes qui intéressent aussi les chercheurs (recomposition des espaces, nouvelles logiques de fonctionnement des gares, développement d'espaces commerciaux, etc.) (Achen, Kurt, 2002). Très récemment, le lancement ou la publication de plusieurs thèses en sciences sociales sur les gares signalent un intérêt soutenu pour le sujet[16]. Si cet intérêt pour la question des gares n'est pas nouveau, il s'est renforcé ces dernières années que ce soit à l'étranger ou en France et indiquent une attention de plus en plus forte à l'inscription territoriale des gares : « *les travaux de recherche montrent une évolution entre une prise en compte sectorielle et fonctionnelle des pôles d'échanges, et une vision décloisonnée, plus récente (…). Il ne s'agit plus d'observer le réseau de transport dans lequel le nœud est un simple relais ni le « point de réseau » en tant qu'unité fonctionnelle, mais de considérer la manière dont les*

[16] Nous pouvons citer Etienne Riot à propos des effets de l'ouverture à la concurrence sur les grandes gares d'Europe; Julie Perrin sur les gares et le tourisme et Aurélie Delage sur les interactions entre acteurs publics et privés dans l'aménagement des grandes gares.

pôles d'échanges contribuent à structurer les territoires urbains.» (Richer, 2008, p. 120). Cependant, si ces travaux renouvellent et actualisent la recherche sur les gares dans un contexte très évolutif, ils se concentrent principalement sur les grandes gares et, à l'exception de certains d'entre eux (Menerault, 2006 ; Richer, 2007 ; Tillous, 2009), s'intéressent peu aux gares du quotidien et du réseau régional.

Dans ce contexte, le sujet de la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional ou local a fait l'objet de peu de travaux de recherche.

D'une part, il y avait, en France, jusqu'à peu, un déficit de travaux sur les politiques ferroviaires régionales. L'étude de ces politiques régionales est restée longtemps l'apanage des géographes des transports (Zembri, 1991 ; Zembri, 1997 ; Emangard *et al.*, 2002 ; Zembri, 2004) et de quelques économistes (Heroin, Crozet, 1999 ; Buisson, 2001 ; Crozet, Desmaris, 2011). Récemment, les travaux sur les politiques régionales de transport se sont enrichis en particulier à l'occasion de la réalisation d'une recherche collective sur la prise de compétence du transport ferroviaire régionale pilotée par M. Ollivier Trigalo (Ollivier-Trigalo *et al.*, 2007). Ces travaux et ceux de S. Barone ont renouvelé l'appréhension et la compréhension des politiques régionales de transport ferroviaire (Barone, 2008). Ils apportent des éléments d'analyse importants pour comprendre, en particulier, la construction des politiques ferroviaires régionales dans les métropoles (Debizet *et al.*, 2006; Ollivier-Trigalo, 2009 ; Barone, 2010).

D'autre part, parmi la littérature sur les politiques ferroviaires régionales, peu de travaux sont intéressés spécifiquement aux interfaces entre transport ferroviaire et aménagement urbain. Si le sujet de l'intervention des Régions dans les politiques d'aménagement a fait l'objet de quelques travaux (Douillet, 2011), l'interface entre les deux secteurs de l'action publique a été peu étudiée. Le programme de recherche Bahn.Ville, lancé en 2004 doit être mentionné (Wulfhorst *et al.*, 2007 ; L'Hostis *et al.*, 2009). Cette recherche-action a associé praticiens et chercheurs français et allemands et s'est intéressée en détail aux enjeux liés à l'articulation entre réseaux ferrés régionaux et urbanisme dans les deux pays. D'autres travaux récents se sont aussi intéressés aux interfaces entre politiques ferroviaires régionales et politiques d'aménagement urbain : C. Guerrinha aborde l'articulation transport ferroviaire-urbanisme dans le cas de deux intercommunalités périphériques des agglomérations de Toulouse et Grenoble (Guerrinha, 2007); S. Barone dans son étude de plusieurs projets de transport ferroviaire périurbain évoque la dimension territoriale et spatiale de ces projets (Barone, 2010); A. Delpirou a traité en détail la question de l'articulation des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire sur le temps long dans la métropole romaine (Delpirou, 2009). On peut citer aussi différents travaux sur le sujet publiés dans des revues à l'interface entre le monde académique et le monde professionnel comme les revues *Etudes foncières* (Carlier, Charmes, 2007) ou *Transports urbains* (Desjardins, 2011) ; ou encore d'autres travaux qui traitent des pôles d'échanges (Menerault, 2006 ; Richer, 2007) ou spécifiquement des gares du réseau régional (Beauvais *et al.*, 1999). Mais, en définitive, relativement peu de travaux académiques se sont penchés sur les enjeux liés à la coordination des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain dans le cas français au-delà d'une échelle centrée sur les gares et leurs abords.

Conclusion

Ce chapitre rappelle dans quel contexte l'enjeu de cohérence entre urbanisme et transport s'est imposé dans les discours sur la ville et la mobilité durable en lien avec la diffusion de nouveaux modèles d'aménagement à l'échelle internationale. Cependant, en dépit du consensus apparent, les travaux de recherche qui abordent cet enjeu montrent, d'une part, que la pertinence d'une telle politique en matière de développement durable est loin d'être évidente, et que, d'autre part, sa mise en œuvre soulève de nombreuses difficultés. Dans ce contexte, l'enjeu de l'articulation des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional a été peu étudié.

CHAPITRE 2.
LA COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL : UNE QUESTION SPÉCIFIQUE

En France, depuis le début des années 2000, la cohérence entre urbanisme et transport collectif s'est imposée comme un principe clef des politiques d'aménagement. L'ensemble des modes de transports collectifs est concerné et le transport ferroviaire régional n'échappe pas à cette injonction à la cohérence urbanisme-transport et même si on assiste, depuis l'après-guerre, à un accroissement fort de l'accessibilité automobile, le réseau ferré a peu orienté le développement urbain (Desjardins et al. 2011). Cependant, le développement de l'offre ferroviaire régionale lié à la régionalisation et la diffusion des préconisations en matière de polarisation du développement urbain autour des axes de transports collectifs structurants s'est traduit, depuis une quinzaine d'années, par l'émergence d'un nouveau discours à l'échelle nationale en faveur d'une nouvelle articulation du transport ferroviaire régional et du développement urbain.

Nous rappelons dans un premier temps quelques éléments relatifs aux liens entre urbanisation et réseau ferré (1). Ensuite, nous évoquons les changements de contexte récent et, en particulier le processus de régionalisation qui s'est accompagné d'un développement important de l'offre ferroviaire régionale mais aussi d'une recomposition du secteur ferroviaire (2). Enfin, nous décrivons dans quel contexte ont émergé de nouvelles orientations à l'échelle nationale en matière d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré et les spécificités institutionnelles que pose l'enjeu d'articulation et de coordination entre transport ferroviaire régional et aménagement urbain (3).

En détaillant le contexte législatif et politique dans lequel se déploient les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement métropolitain, ce chapitre pose les points de contexte nécessaires à la compréhension des processus étudiés. Les transformations que connaît le secteur ferroviaire depuis les années 1990 modifient profondément les conditions d'articulation actuelles entre les politiques ferroviaires et les politiques d'aménagement.

1. Développement urbain et réseau ferré

1.1. La ville sur les rails

Historiquement, la ville et le réseau ferré se sont développés en interaction : la forme urbaine a modelé la forme du réseau ferroviaire, mais ce dernier a aussi contribué à orienter l'urbanisation (Wulfhorst *et al.*, 2007). En Europe, dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle et au début du vingtième, dans une période de forte croissance urbaine, le développement urbain accompagne le développement des réseaux de transport public et en particulier les réseaux ferrés. Les agglomérations se structurent

selon les réseaux de tramways et les réseaux ferrés et les activités économiques se localisent et s'organisent en fonction de la desserte ferroviaire (grandes zones industrielles, ports, etc.) : « *there was a close correlation between the location of industry and the geography of the railway network, although this is not to say that every factory was rail connected*. » (Haywood, 2009, p. 26). Néanmoins, d'autres travaux nuancent cette affirmation concernant l'impact des réseaux les localisations d'activités en montrant que le développement des réseaux ferrés s'est appuyé sur la hiérarchie urbaine préexistante et qu'il l'a plutôt conforté que modifié (Pumain, 1982).

Cependant, le transport ferroviaire a joué un rôle dans la croissance urbaine et la concentration des hommes et activités dans les centres urbaines. Moyen de transport de masse, ils est aussi à l'origine des premières formes d'extension urbaine et « *du phénomène moderne de banlieue* » (Bastié, 1964 cité par Rabault-Mazière 2004, p. 9). Dès les années 1860, les compagnies ferroviaires ont promu activement le développement du trafic ferroviaire de banlieue (Haywood, 2009). Dans ce contexte, les transports collectifs ferrés ont contribué à la dilatation du bâti urbain et l'accroissement de la mobilité (quotidienne, de loisirs) entre les centres et leur proche périphérie. Ils ont donné lieu à des extensions urbaines en « chapelet », la proximité à une station conditionnant fortement l'implantation des quartiers nouveaux. Comme l'écrit Lewis Mumford, « *les arrêts de chemin de fer […] limitaient efficacement le développement des agglomérations : comme les annonces prenaient soin de le préciser, les habitations devaient se trouver à quelques minutes de marche de la gare* » (Mumford 1964 cité dans Bavoux, 2005). La construction autour des stations s'est souvent faite sous forme de lotissements planifiés, au départ principalement à destination des catégories aisées, de la bourgeoisie qui avait les moyens de partir en villégiature à la campagne, près du centre, puis de s'y installer pour éviter les nuisances de la ville, avant de se généraliser et de se démocratiser (Rabault-Mazière, 2004). L'investissement conjoint des compagnies ferroviaires européennes dans le développement du réseau et de l'offre ferroviaire et dans le développement urbain autour des gares était identifié dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle comme un moyen de répondre à la fois à la demande croissante de logement et de financer l'extension des réseaux. Cependant, ce développement urbain autour des gares de banlieue, mené principalement des opérateurs privés, ne s'accompagnait pas d'un traitement fin des liens entre les gares et leurs abords. Face à cela, certains des premiers planificateurs européens se sont aussi intéressés au lien entre réseaux ferrés, gares et projets urbains. Par exemple, Raymond Unwin, intégra la question de l'aménagement des gares dans ses premiers modèles de villes satellites. Pour la ville de Letchworth, première cité jardin, il a utilisé la gare comme un *« point focal »* de l'aménagement du centre-ville (Haywood, 2009, p. 46).

Ainsi, si le chemin de fer et les réseaux de tramways ont joué un rôle dans le développement urbain et la « *sub-urbanisation* » des villes du dix-neuvième siècle, celui-ci est complexe et variable selon les pays, les villes concernées, les stratégies des compagnies ferroviaires, les velléités des premiers planificateurs et le positionnement des autorités locales[17]. Les historiens montrent que ce développement urbain en lien avec l'expansion des premiers réseaux de chemin de fer ne s'est pas fait de manière systématique et homogène. Dans certaines villes d'Angleterre, les premières *suburbs* existaient déjà bien avant le développement du chemin de fer, tandis qu'aux États-Unis, les transports ferrés ont joué un rôle déterminant dans la croissance des villes américaines.

[17] Pour une analyse historique des liens entre réseau ferré et développement urbain en France et en Europe, voir Pumain, 1982 ; Rietveld, Nierop, 1995 ; Rabault-Mazière, 2004 ; Haywood, 2005.

1.2. Ville diffuse et automobile

À partir de la fin des années 1940, l'amélioration de l'accessibilité routière, le faible coût de l'énergie et les faibles coûts fonciers en périphérie ont été les moteurs de l'étalement urbain et le processus de déconcentration urbaine s'est organisé autour des infrastructures routières, en même temps que la motorisation des ménages progressait. Ce processus a été rendu possible par des politiques publiques d'aide à l'accession à la propriété de maisons individuelles et d'amélioration générale de l'accessibilité automobile. Les distances sont devenues de moins en moins des obstacles à la mobilité grâce à des vitesses de déplacement élevées et un coût faible de l'énergie : « *De la vie urbaine fondée jusqu'alors sur la primauté de la densité et de la proximité, ou encore de la coprésence, les progrès de l'accessibilité généralisée ont créé une doublure, fondée sur la mobilité et la connexité des réseaux, qui est avec la vitesse l'une des clefs techniques de l'accessibilité*. » (Bavoux *et al.*, 2005, p. 20). L'amélioration des conditions de déplacement et les gains de vitesse ont permis l'ouverture d'un « *vaste territoire à l'urbanisation en permettant d'être encore lié de diverses façons à la ville agglomérée sans y habiter* » (Wiel, 1999). Les réseaux automobiles ont orienté l'urbanisation de manière plus lointaine que les premiers tramways et chemins de fer de la fin du dix-neuvième siècle.

Ce processus de périurbanisation et d'étalement urbain en fonction de l'accessibilité automobile a été renforcé par une évolution différenciée de l'offre de transport. L'extension continue du réseau routier en parallèle d'une diminution de l'usage et de l'offre de transport collectif contribué en grande partie à un développement du système de la dépendance automobile (Dupuy, 1999). D'une part, le développement des infrastructures de transport est un des moteurs de l'étalement urbain ; d'autre part, dans ce contexte de ville étalée, aucun autre mode de transport n'est plus efficace que la voiture, du fait de l'exceptionnelle connectivité du réseaux routier, en comparaison des modes lourds ferroviaires, peu maillés relativement (Dupuy, 1999). Ce double phénomène d'étalement urbain en fonction des réseaux automobiles et de diminution de l'offre ferroviaire a conduit à une dégradation progressive générale de l'accessibilité en transports collectifs ferrés par rapport à l'amélioration croissante de l'accessibilité en voiture, en particulier en périphérie des agglomérations. L'émergence puis l'hégémonie de l'automobile bouleversent la forme et le développement des villes. Cette transition urbaine (Wiel, 1999) se caractérise par une redéfinition des rapports centre-périphérie, aussi bien à l'intérieur des espaces urbains que dans les relations interurbaines. Elle se caractérise par un déplacement de population vers des espaces formant une couronne gagnée sur l'espace rural. Ainsi, contrairement à l'urbanisation en « doigt de gant », le long du réseau ferré, l'extension urbaine actuelle des agglomérations ne correspond plus strictement à l'accessibilité en transport collectif et à l'accessibilité ferroviaire. L'isotropie automobile offre désormais beaucoup de flexibilité et « *tend à désagréger nécessairement l'urbanisation préexistante, car elle est cohérente avec une densité urbaine étale*.» (Wiel, 1999). La redistribution géographique des fonctions urbaines du fait de l'évolution des conditions de déplacement s'est traduite par une augmentation importante des distances de déplacement et de la mobilité.

Aujourd'hui, cette configuration urbaine soulève des enjeux en matière d'offre alternative de déplacement et de maîtrise de l'extension urbaine. Si les inquiétudes face à l'extension de l'espace urbain datent du début du vingtième siècle en France, la critique de l'étalement urbain se renforce dans les années soixante-dix, du fait d'une intensification du phénomène et de ses impacts (Bauër, Roux, 1976 ; Paul-Dubois-Taine *et al.*, 1979). Cette extension des aires urbaines s'accompagne d'une artificialisation croissante des espaces naturels et d'un accroissement important des distances

parcourues quotidiennement en voiture. Les préoccupations énergétiques et environnementales qui, à travers les enjeux de lutte contre les nuisances liées aux circulations motorisées, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de maîtrise de la consommation d'espaces agricoles ou naturels remettent en question le modèle de croissance urbaine extensive.

L'enjeu de maîtrise du développement urbain et de constitution d'une alternative viable à l'automobile dans ces espaces est à l'agenda politique depuis les années 1990 et a contribué à faire apparaître le réseau ferroviaire comme une alternative pertinente dans un contexte d'aires urbaines de plus en plus diffuses.

2. Le transport ferroviaire régional : un contexte nouveau

Dans un contexte de préoccupation accrue en matière de création d'alternative à l'automobile et de maîtrise de l'étalement urbain, le transport ferroviaire régional, depuis dix ans, tend à être identifié de plus en plus comme une alternative à l'automobile et comme devant être le support d'une nouvelle structuration des territoires métropolitains. L'émergence de nouvelles orientations en matière d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire intervient dans un contexte où, depuis 2002, la prise de compétence du transport ferroviaire régional par les Régions s'est accompagnée d'un développement très important de l'offre ferroviaire régionale et d'un usage croissant de ces nouveaux services. Cette évolution sensible du contenu et de l'orientation des politiques ferroviaires régionales coïncide avec un changement du mode d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques, en lien avec une diversification importante du système d'acteur ferroviaire. Dans cette section, nous évoquons, succinctement, le processus de régionalisation et ses conséquences sur le développement de l'offre ferroviaire régionale et du système d'acteurs ferroviaires.

2.1. « *Des omnibus au TER*[18] » : principales étapes de la régionalisation

Des années 1950 aux années 2000, le transport ferroviaire régional a connu des évolutions importantes. Le processus de régionalisation a été décrit dans le détail par plusieurs auteurs (Emangard *et al.*, 2002 ; Barone, 2008). Nous rendons compte ici des principales étapes.

De l'entre-deux guerre aux années 1970, l'offre ferroviaire de proximité connaît un déclin important. La motorisation croissante des ménages et le développement rapide des réseaux routiers concurrencent le transport ferroviaire local. Ainsi, des années 1950 aux années 1970, le transport ferroviaire local apparaît sans avenir, l'image des omnibus ferroviaires est mauvaise et l'État cherche à réduire le déficit des omnibus en engageant de vastes programmes de fermetures de lignes et en essayant de faire prendre en charge les services ferroviaires locaux déficitaires par les collectivités locales. Les premiers dispositifs visant à inciter les collectivités locales à prendre en charge les services d'intérêt régional sont mis en place par l'État au début des années 1970, dans un contexte de décentralisation naissante (politique des métropoles d'équilibre de la DATAR et création des Établissements Publics Régionaux en 1972). Cependant, si ces premières expériences se sont traduites par une augmentation de la fréquentation (Emangard et al., 2002), à cette date, la SNCF et l'État continuent de considérer les omnibus comme une activité peu porteuse.

[18] Cette partie s'appuie principalement sur les travaux de P.H.Emangard, Collardey et P. Zembri et S. Barone. Les auteurs sont cités dans le texte.

La situation évolue au milieu des années 1970. D'une part, le lancement du programme TGV au sein de la SNCF à la fin des années 1960 favorise un regain d'intérêt pour le transport ferroviaire. D'autre part, le premier choc pétrolier et la montée des préoccupations environnementales contribuent à un changement de discours sur l'automobile et à une relance des transports collectifs (Emangard et al., 2002). L'État cherche alors de nouveau à engager le processus de régionalisation à travers la création des Schémas Régionaux de Transports Collectifs Multimodaux, généralisés à partir de 1977 ; puis la loi sur les Transports Publics d'Intérêt Local de 1979. Ces différents dispositifs, rendant possible des conventionnements entre les collectivités locales et la SNCF pour l'exploitation des omnibus régionaux, cherchaient principalement à faire porter et assumer par les collectivités locales la suppression ou la réorganisation des services omnibus au profit des liaisons interurbaines et banlieue, où se concentre la demande de déplacement (Thomé et al., 1999). À cette date, il n'existe pas encore de véritable consensus sur la pertinence d'une régionalisation, en particulier du côté des Régions (Barone, 2008).

Néanmoins, l'arrivée au pouvoir d'une coalition de gauche en 1981 induit un changement important de conception et de vision du transport collectif et du transport ferroviaire. À l'heure du développement du TGV, dont la première ligne est inaugurée en 1981, le contexte est favorable au transport ferroviaire. Par ailleurs, l'approbation de la LOTI en 30 décembre 1982 favorise la relance du transport ferroviaire en donnant la priorité aux transports collectifs. Les Régions, devenues collectivités locales à part entière en mars 1982[19] deviennent alors autorités organisatrices du transport régional. Les conventionnements entre les Régions et la SNCF se multiplient progressivement alors que les Régions comme la SNCF identifient peu à peu l'intérêt du transport ferroviaire régional (création du Service d'Action Régionale, lancement du concept de TER).

Cependant, au début des années 1990, le transport ferroviaire fait face à des difficultés importantes (baisse de la fréquentation, tensions entre SNCF et Régions, déficit croissant de la SNCF), et ce, d'autant que l'automne 1995 voit une grève importante des cheminots. C'est dans ce contexte tendu que la régionalisation est expérimentée à partir de 1997 et généralisée par la loi SRU à l'ensemble des Régions à partir de 2002. Les Régions deviennent AOT à part entière et la loi précise les conditions de transfert des charges et des ressources. Les Conseils Régionaux sont responsables des dessertes, de la tarification, de la qualité de service et de l'information des usagers. Elles définissent leurs besoins, en termes d'investissements, de modernisation et d'exploitation du réseau ferré régional et l'État verse à la Région les subventions qui étaient auparavant données à la SNCF. Celle-ci demeure l'exploitant unique.

Si la loi SRU acte ainsi une première transformation importante du secteur ferroviaire en dotant les Régions de compétences importantes, la réforme de 1997 a aussi contribué à ce changement en créant Réseau Ferré de France, nouvel établissement public gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. RFF est chargé du financement, du développement, de la cohérence et de la mise en valeur du réseau. Il définit les principes et les objectifs applicables en matière de gestion du trafic et des circulations, de fonctionnement et d'entretien du réseau. Si cette réforme visait à

[19] Par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des Départements et des Régions, les Régions deviennent des « collectivités territoriales » au même titre que les Départements et les communes : les transferts de responsabilités et de compétences renforcent la vocation des Régions en matière de planification, d'aménagement du territoire et de développement économique, tout en élargissant le champ de leurs attributions à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, ainsi qu'à la construction et à l'entretien des lycées.

répondre aux exigences européennes dans une perspective d'ouverture à la concurrence[20], elle était aussi un prétexte pour créer un organisme de portage de la dette extérieur à la SNCF et à l'État. (Passalacqua, 2013). La création et le maintien de RFF, entité détachée de la SNCF, participe de la pluralisation engagée par la régionalisation du système d'acteur ferroviaire.

2.2. L'amélioration récente de l'offre ferroviaire régionale

La régionalisation des services ferroviaires régionaux s'est traduite par une amélioration significative de l'offre de transport tant au niveau quantitatif (fréquence, amplitude) et qualitatif (information, intégration tarifaire, billettique intermodale)[21]. En plus du développement quantitatif des services régionaux, les Régions ont contribué à rendre le transport ferroviaire régional plus attractif en intervenant sur la tarification, le matériel roulant ou encore l'image du TER. Cette amélioration de l'attractivité du transport ferroviaire régional s'est traduite par une croissance importante de la fréquentation[22], dans un contexte économique et environnemental favorable à un usage accru des transports collectifs (Cour des Comptes, 2009). Cependant, cette amélioration de l'offre ferroviaire est très inégale selon les Régions et au sein des Régions, selon les axes et les territoires (Ollivier-Trigalo et al., 2007).

En parallèle, depuis la régionalisation, des investissements importants ont été engagés dans le renouvellement et la modernisation du réseau. Depuis 1997, l'infrastructure ferroviaire est le domaine de compétence de RFF. Cependant, la répartition des missions entre RFF et la SNCF prévue par la loi de 1997 ainsi que la situation financière contrainte de RFF, ont pour conséquence que la gestion et le développement de l'infrastructure ferroviaire nationale dépend fortement de la contribution d'autres acteurs du système ferroviaire, au premier rang desquels la SNCF, les Régions et les autres collectivités locales. D'une part, RFF n'était pas, jusqu'à la réforme en cours actuellement, un gestionnaire et maître d'ouvrage autonome et à part entière du réseau ferroviaire national, mais il partageait cette mission avec la SNCF[23]. D'autre part, RFF a hérité de la dette de la SNCF et l'équilibre entre recettes (péages et subventions) et dépenses est loin d'être atteint. L'article 4 de la loi qui créé RFF contraint par ailleurs l'établissement à ne pouvoir « *accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national […] que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* »[24]. Pour l'État, cette clause visait à ne pas aggraver la dette de RFF en limitant au maximum l'intervention de l'EPIC aux projets les plus efficients d'un point de vue socio-économique.

---

[20] La directive européenne 91/440 prévoit l'indépendance de gestion vis-à-vis de l'État, l'assainissement financier des entreprises publiques ferroviaires et la séparation entre gestion de l'infrastructure et activité de transport. Il est à noter que la réforme française de 1997 est allée au-delà des exigences communautaires, qui ne rendaient obligatoire que la séparation comptable entre exploitation et gestion de l'infrastructure.

[21] L'offre a augmenté entre 1998 et 2011 de 56% (en trains.km). Sources : SOeS, d'après Bilan de la circulation, SNCF, RATP, STIF, Optile, Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (DGITM, CERTU, GART, UTP), UTP, DGAC

[22] Entre 1998 et 2011, l'offre en trains.km a augmenté de 56% et la demande mesurée en voyageurs.km de 77%. Sources : SOeS, d'après Bilan de la circulation, SNCF, RATP, STIF, Optile, Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (DGITM, CERTU, GART, UTP), UTP, DGAC

[23] Le législateur a créé en 1997 une entité indépendante de la SNCF mais n'est pas allé jusqu'au bout de la logique de séparation pour éviter, en particulier, de traiter la question sociale et le décret du 5 mai 1997 portant application création de RFF, et qui prévoyait que RFF déléguât une grande partie de ses missions à la SNCF, que ce soit pour la gestion des circulations (Déléguée à la Direction des Circulations Ferroviaires de la SNCF), l'entretien du réseau ou les projets ferroviaires (SNCF Infra, maître d'ouvrage délégué de RFF).

[24] Loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire. 97-135, 1997.

Ainsi, l'investissement dans l'entretien et la modernisation du réseau ferré national dépend d'autres acteurs que RFF et l'État et en particulier des collectivités locales, au premier rang desquelles les Régions. Or, l'audit Rivier de 2005 a fait apparaître l'état dégradé du réseau et ses conséquences sur la sécurité, l'exploitation (retards) et sur les coûts d'entretien (Rivier, Putallaz, 2005). Cet état résulte d'une politique d'investissement qui a longtemps donné la priorité au développement du réseau et aux grands projets de lignes à grande vitesse (Cour des Comptes, 2008). Suite à ce rapport, l'État a fixé à RFF des objectifs importants en matière de renouvellement et de modernisation du réseau[25]. Depuis 2008, les investissements sur le renouvellement et la modernisation du réseau existant se sont accrus. Ils se poursuivent actuellement à travers la préparation, depuis 2013, d'un nouveau plan de modernisation du réseau intitulé Grand Projet de Modernisation du Réseau (GPMR). En parallèle, les projets de développement de ligne nouvelle à grande vitesse ont fait l'objet d'une évaluation et d'une priorisation par la Commission Mobilités 21[26]. Ces éléments indiquent une évolution importante de la politique ferroviaire nationale : d'une concentration des moyens sur la création d'infrastructures nouvelles à l'accent sur le renouvellement et la modernisation de l'existant. Dans ce contexte, les Régions sont fortement mises à contribution, notamment dans le cadre des Contrats de Projets État-Région (CPER)[27] signés avec l'État, mais aussi à travers des programmes exceptionnels, les « Plans rail ».

2.3. L'émergence de nouveaux enjeux : développement des dessertes métropolitaines et intermodalité

La régionalisation s'est aussi traduite par un développement important des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines et par une attention croissante aux enjeux d'intermodalité et d'aménagement des gares.

2.3.1. L'enjeu des dessertes urbaines et périurbaines

Si, dès avant la régionalisation, le marché inframétropolitain (urbain et périurbain) a été identifié comme un marché porteur pour le transport ferroviaire (Emangard *et al.*, 2002), l'accent sur les dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines s'est renforcé au cours des années 1990, dans un contexte de regain d'intérêt progressif pour le transport ferroviaire régional, d'émergence des enjeux environnementaux, de périurbanisation croissante et de congestion accrue pour l'accès aux ville-centres. Par ailleurs, les enjeux économiques d'équilibre du système ferroviaire, dont on a rappelé qu'ils étaient au cœur du processus de régionalisation, ont accentué la concentration du développement du transport ferroviaire sur ce segment de marché, là où la demande est la plus forte (D'Arcier, 2002; Burlando, Guihéry, 2004). Ainsi, au cours des années 1990, de nombreux projets de développement des dessertes urbaines et périurbaines émergent dans les agglomérations de province. Ils correspondent soit à des projets spécifiques soit à des plans plus ambitieux de développement des étoiles ferroviaires pour répondre aux besoins croissants de déplacements centre-périphérie (CERTU, 1994, p. 8). Ces projets émergent à l'initiative des Régions mais aussi, surtout, des AOT urbaines et des Départements, qui identifient comme nécessaire de développer l'offre ferroviaire dans

[25] En particulier dans le cadre du contrat de performance 2008-2015 engageant RFF et l'État.

[26] Le rapport de la Commission remis en juin 2013 ne garde qu'un seul projet de développement de ligne à grande vitesse à l'horizon 2030 (Bordeaux-Toulouse) et insiste sur la nécessité d'intervenir prioritairement sur le réseau existant.

[27] Pour rappel, les Contrats de projets État-Région correspondent à des contrats par lesquels l'État et une Région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants tels que la création d'infrastructures, le développement économique, l'éducation, etc.

leur périmètre, en complément et en articulation avec leurs réseaux de transport collectif.

Cependant, si l'enjeu de la desserte ferroviaire périurbaine n'est pas nouveau (GART, 2009), l'offre ferroviaire régionale intramétropolitaine a été développée de manière importante depuis la régionalisation. L'offre régionale a augmenté de 14% entre 2004 et 2011 dans toute la France, mais de 29% dans les aires urbaines et de 33% dans les 25 premières aires urbaines françaises[28] (Annexe 2.1.). Ce développement des dessertes prend différentes formes (densification de l'offre ferroviaire régionale, mise en place de dessertes cadencées diamétralisées, mise en place de tram-train, etc.). Dans certains cas, le développement des services implique des travaux d'infrastructure importants, comme l'indique le contenu des contrats de Projets État-Région 2007-2013 qui comportent plusieurs projets ferroviaires à vocation périurbaine (Annexe 2.2.).

Ce développement important des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines s'explique par différents facteurs. Il est lié, d'une part, à la préoccupation croissante des Régions et des autres autorités organisatrices des transports vis-à-vis des enjeux de la régulation de la mobilité quotidienne. La métropolisation et la périurbanisation ont en effet contribué à donner un poids démographique et économique important aux espaces urbains dans les régions. Par ailleurs, les difficultés croissantes de financement du transport ferroviaire régional ont fait apparaître aux Régions l'opportunité de concentrer leur investissement sur la desserte urbaine et périurbaine. Enfin, les Départements et les AOT urbaines ont, dans un contexte de relance des transports collectifs et de périurbanisation, identifié le transport ferroviaire comme une opportunité pour mailler les systèmes de transport urbain locaux.

D'autre part, les autres acteurs du secteur ferroviaire expriment un intérêt et un point de vue vis-à-vis du développement des dessertes ferroviaires métropolitaines. En particulier, RFF, face aux difficultés économiques et au déficit croissant du secteur ferroviaire, cherche à favoriser une diminution des investissements sur les « petites lignes » et un développement prioritaire de l'offre sur les lignes de transport « de la vie quotidienne ». À ce titre, RFF affiche, depuis quelques années, une priorité aux « *transports quotidiens* » qui s'explique principalement par le fait que l'EPIC, très contraint financièrement, souhaite concentrer son investissement sur le réseau considéré comme le plus « pertinent » d'un point de vue socio-économique. Les propos d'un de nos interlocuteurs à RFF résument le discours dominant au sein de l'établissement :

> *« Attention aux tentations des Régions de faire financer les petites lignes. […] Ce qu'il faut, c'est le transport de la vie quotidienne. » (Responsable du Service Commercialisation Réseau, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, RFF, 16 septembre 2013)*

Le rôle de la SNCF dans le développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines a également été très important. En nous basant sur une analyse détaillée de la presse spécialisée[29] nous avons pu établir le constat que, dès le milieu des années 1990, la SNCF affiche un intérêt croissant pour le marché urbain et périurbain. La création d'une mission « Périurbain » à l'intérieur de la Direction de l'Action Régionale,

[28] Source : Base Trafic RFF, IGN, Insee. Traitement : J. Maulat, 2013

[29] Nous avons analysé principalement les articles publiés dans *La vie du Rail* et *Le Rail* sur le sujet au cours des années 1990. Au milieu et à la fin des années 1990, les articles sur le sujet du transport ferroviaire urbain et périurbain se multiplient avec des dossiers consacrés au sujet dans ces revues. Par exemple, *Le Rail* a consacré un hors série sur le sujet en 1999 (Numéro Hors Série *Le Rail*, « Les transports ferroviaires périurbains », Novembre 1999, n°17/18, 67 p.). Il est à noter que les articles sont souvent rédigés par des cadres de la SNCF et permettent alors d'apprécier le discours externe de l'entreprise sur le sujet et l'ampleur de l'entreprise de lobby réalisée par la SNCF pour promouvoir auprès des élus locaux des projets de développement des étoiles ferroviaires. La presse généraliste (*Le Monde, les Échos*) ont aussi publié plusieurs articles qui se font l'écho de l'affichage, par la SNCF, au milieu des années 1990 d'un intérêt croissant pour le marché urbain et périurbain.

puis la création, en 1996, d'une Direction déléguée au Périurbain et au Bassin Parisien et de postes dédiés à ces questions dans les directions régionales soulignent le poids croissant de cet enjeu pour l'entreprise. En parallèle, à la fin des années 1990, la SNCF commence à travailler sur la création d'un système ferroviaire adapté aux enjeux de desserte urbaine et périurbaine sur le modèle du tram-train allemand (inter-stations rapprochées, fréquence élevée, insertion urbaine améliorée, etc.).

La réalisation de deux entretiens avec d'anciens dirigeants de la SNCF[30] permet d'apporter des éléments complémentaires. Tout d'abord, l'étalement urbain a fait apparaître l'émergence de nouveaux besoins de déplacement et la nécessité de repenser l'offre ferroviaire en fonction de ces nouveaux enjeux, sur le modèle du RER d'Île-de-France. Ensuite, l'introduction et l'affirmation des logiques commerciales et d'objectif de performance à la SNCF ont conduit l'EPIC à prioriser ses investissements et son offre de services là où se trouve la demande, c'est-à-dire en particulier dans les principales métropoles françaises. Le projet industriel de la SNCF présenté en novembre 1996 par son Président, L. Gallois, est significatif du lien qui est établi entre performance et enjeu du développement des dessertes intra-métropolitaines. Par ailleurs, au milieu des années 1990, la SNCF s'est intéressée au transport ferroviaire urbain et périurbain pour ne pas risquer de perdre ce segment de marché au profit de potentiels concurrents, les exploitants de transport urbain. À cette date, la création de RFF faisait planer des incertitudes sur l'ouverture à la concurrence. Enfin, l'enjeu périurbain est aussi apparu aux dirigeants de la SNCF comme une opportunité pour bousculer le cadre social de l'entreprise ferroviaire. L'éventualité d'une mise en concurrence de la SNCF sur le segment urbain et périurbain face aux exploitants des transports urbains et la création d'une forme d'activité spécifique, « le périurbain », a servi de prétexte pour justifier la mise en place d'une nouvelle gestion des ressources humaines et d'un cadre social échappant en partie à la réglementation sociale en place, à travers en particulier la création de postes de conducteurs dédiés sur certaines circulations[31].

Cette attention à l'urbain et au périurbain a été, dans un premier temps, difficile à faire accepter au sein de la SNCF. Il s'est heurté à une culture technique marquée par la grande vitesse, mais aussi aux réticences des syndicats qui voyaient dans la création d'une offre dédiée à l'urbain et au périurbain un instrument utilisé par la Direction de la SNCF pour échapper au cadre social existant.[32] Cependant, l'arrivée de P. Leroy et J.C. Degand, à la tête de la Direction Périurbaine à la fin des années 1990 se traduit par une accélération des réflexions sur le périurbain et à l'émergence progressive d'un consensus au sein de la SNCF autour de l'idée que l'urbain et le périurbain sont des marchés porteurs[33]. Aujourd'hui, la SNCF continue de miser sur le marché de la mobilité quotidienne. D'une part, les projets ferroviaires à dimension urbaine et périurbaine se sont multipliés et se sont concrétisés. D'autre part, la SNCF a diversifié ses activités et disposent de filiales dédiées au marché urbain, dont Keolis, opérateur de transport urbain.

[30] Entretiens avec un ancien Directeur Délégué au Périurbain à la SNCF, 22 novembre 2013 et un ancien Directeur du Service Action Régionale de la SNCF, 10 février 2014.

[31] Source : entretien avec un ancien Directeur Délégué au Périurbain à la SNCF, 22 novembre 2013.

[32] Source : entretiens avec un ancien Directeur Délégué au Périurbain à la SNCF, 22 novembre 2013 et un ancien Directeur du Service Action Régionale de la SNCF, 10 février 2014.

[33] Entretien avec un ancien Directeur Délégué au Périurbain à la SNCF, 22 novembre 2013.

2.3.2. Une attention croissante aux enjeux d'intermodalité

Le développement de l'offre ferroviaire régionale, en particulier dans les territoires métropolitains, s'est accompagné d'une attention accrue aux enjeux d'intermodalité et à l'aménagement des gares du réseau régional. Depuis la régionalisation et même auparavant, les Régions ont investi dans les gares régionales pour améliorer leur accessibilité et faciliter la mobilité des usagers en transport collectif sur l'ensemble des aires urbaines par la mise en place de systèmes de tarification combinés ou intégrés. Cet intérêt porté aux gares et à l'intermodalité est lié à l'énoncé national de nouvelles injonctions en faveur du développement de l'intermodalité, mais aussi à l'émergence de nouveaux enjeux politiques, sociaux et urbains. D'une part, l'augmentation de la fréquentation du transport régional s'est traduite par une pression accrue sur l'accès aux gares (stationnement) et a conduit les Régions à développer des programmes de financement visant à améliorer les conditions d'accès aux gares. D'autre part, la loi Handicap du 11 février 2005[34] a inscrit une obligation de mise en accessibilité du réseau ferroviaire. Face à ces différents enjeux, les Régions ont toutes mis en place des programmes d'investissement pour accompagner financièrement ou en ingénierie les collectivités locales dans la mise en œuvre de projets de rénovation des gares ou d'aménagement de « Pôles d'échanges multimodaux ». Si ces programmes ne sont pas nouveaux[35], cet enjeu a une place de plus en plus importante dans l'action des Régions.

Par ailleurs, depuis quinze ans, le système d'acteurs intervenant dans l'aménagement et la gestion des gares s'est diversifié, en lien, en particulier avec la création de Gares & Connexions en 2010. L'aménagement des gares relève ainsi d'une multiplicité d'acteur. RFF est, depuis 1997, propriétaire de la majorité du domaine public ferroviaire, incluant les voies, les quais, les passages souterrains et les passerelles[36]. L'État a confié à la SNCF les bâtiments voyageurs, leur propriété et leur gestion. Depuis 2010, Gares & Connexions est le gestionnaire des gares. La création de cette entité correspond à la nécessité, pour satisfaire aux règles de concurrence, de créer un gestionnaire de gare séparé de l'entreprise historique SNCF dans la perspective de l'ouverture à la concurrence[37]. Gares & Connexions intervient dans les projets d'aménagement des gares existantes, souvent avec l'aide de ses propres filiales (AREP, A2C) ou celles du groupe SNCF. La maîtrise des aménagements d'accès et des cours de gare (accès routiers, gares intermodales, stationnement) est alors souvent partagée entre RFF, la SNCF, les AOT et les collectivités locales. RFF détient plus souvent les emprises dévolues aux accès routiers aux gares (voirie, intermodalité), tandis que Gares & Connexions détient plutôt les emprises qui accueillent du stationnement. Les abords de gare hors du domaine public ferroviaire appartiennent en général à la commune qui est aussi souvent propriétaire de la voirie publique. D'autres infrastructures à proximité immédiate des gares (abribus, gares routières, etc.) relèvent de la compétence du Département ou de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains. Enfin, on trouve aussi à proximité immédiate des gares, des fonciers et bâtis qui sont du ressort d'autres branches du groupe SNCF (Annexe 2.3.).

---

[34] La loi n°2005-102 du 12 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

[35] Déjà, avant la régionalisation, les premières conventions entre les Régions et la SNCF comportaient un volet gare.

[36] Lorsque celles-ci ont pour fonction la desserte des quais.

[37] Directive européenne de 2007 relative à l'ouverture du marché pour les services internationaux de transport de voyageurs (3ème paquet ferroviaire) puis la loi ORTF du 8 décembre 2009 qui confirme la SNCF comme gestionnaire des gares existantes du réseau français.

Récemment, le décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, publié le 20 janvier 2012, a encore contribué à modifier en profondeur le cadre de la gouvernance et du financement des gares. Les principales conséquences du décret sont notamment une clarification des responsabilités entre RFF et Gares & Connexions, une gouvernance plus ouverte et la création de nouvelles possibilités de financement pour investir dans la rénovation et la modernisation des gares. La mise en œuvre de ce décret suppose une coopération étroite entre le gestionnaire de réseau et le gestionnaire de gare. Ce décret prévoit une gouvernance plus ouverte des gares et institue pour les grandes gares des Instances Régionales de Concertation qui réunissent les gestionnaires d'infrastructures, les collectivités locales et les entreprises ferroviaires. Ces instances sont des lieux de concertation sur différents sujets : politique d'investissement, offre de services, avis sur le Document de Référence des Gares, etc.

L'aménagement des gares suppose alors la coordination de nombreux acteurs, que ce soit pour la gestion des circulations et de la gare (gestion des flux), la définition de l'offre de service en gare pour les usagers, l'investissement en gare (bâtiment voyageurs, quais, passerelles, souterrains, information aux voyageurs, billettique), ou la gestion et l'aménagement des abords de la gare (stationnement, accès routier, etc.). À l'interface des problématiques ferroviaires de transport et d'urbanisme, les projets d'aménagement des gares, même des gares régionales, supposent une coordination importante des différents acteurs du secteur ferroviaire (Régions, SNCF, RFF, Gares & Connexions, État) mais aussi de coordonner les différents acteurs du transport pour l'organisation de l'intermodalité et l'aménagement des accès routiers (Autorités Organisatrices des transports urbains, Département, communes) et enfin de coordonner ces acteurs du transport avec les acteurs de l'aménagement urbain (communes et intercommunalités). Les projets d'aménagement des gares (quais, circulation dans le bâtiment-voyageur, information, billettique, mise en accessibilité, aménagement des accès) concernent ainsi une multiplicité d'acteurs intervenant à différents niveaux et obligent à la coopération pour l'aboutissement des projets.

Aujourd'hui, la répartition des compétences liées à l'aménagement et la gestion des gares, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, de réforme du secteur ferroviaire et d'incertitudes concernant le modèle économique du système ferroviaire est incertaine. Les points de tension entre les différents acteurs sont, entre autres, la gouvernance des gares et la place des Régions et des collectivités locales, les liens entre Gares & Connexions et la SNCF, la tarification et le modèle économique. Au-delà des enjeux de respect des règles de concurrence, fréquemment rappelés par l'ARAF et l'Autorité de la Concurrence[38], les collectivités, au premier rang desquelles les Régions, dénoncent leur faible poids dans les prises de décision concernant l'aménagement des gares.

2.4. Le transport ferroviaire régional : un nouveau système d'acteurs, des incertitudes fortes

Le développement de l'offre ferroviaire régionale a contribué à faire évoluer la place du réseau ferroviaire régional dans la hiérarchie des priorités du secteur ferroviaire (Barone, Ollivier-Trigalo, 2010). Le transport régional est devenu la première activité ferroviaire en termes de trafic et le transport TER et la principale source de recettes pour RFF[39]. La régionalisation s'est accompagnée d'une ouverture du système d'acteurs.

[38] Par exemple, l'enjeu de séparation comptable entre SNCF et l'entité Gares & Connexions a fait l'objet depuis 2010 d'un bras de fer entre SNCF, l'Autorité de la Concurrence et l'Autorité de Régulation des Activités ferroviaires.

[39] Source : Rapport d'activité Réseau Ferré de France, 2012.

Aujourd'hui, plusieurs évolutions soulèvent des questions importantes sur l'avenir du transport ferroviaire régional.

2.4.1. L'ouverture du secteur ferroviaire

Depuis la fin des années 1990, le système d'acteurs intervenant dans la définition des politiques ferroviaires, auparavant limité à un trinôme SNCF-État-collectivités locales, s'est diversifié en lien avec la décentralisation mais aussi avec les enjeux liés à l'ouverture à la concurrence : réorganisation de la SNCF (5 branches, création de directions régionales, création de Gares & Connexions), création de RFF, et arrivée de nouvelles entreprises ferroviaires s'agissant du fret ou du transport international de voyageurs. En parallèle, les Régions ont acquis une place croissante dans le secteur ferroviaire. Elles se sont progressivement saisies de leur nouvelle compétence et ont affirmé, non sans difficultés, leur légitimité vis-à-vis des autres acteurs du secteur (Barone, Ollivier-Trigalo, 2010). Ce point est particulièrement sensible dans les relations entre les Régions et l'exploitant SNCF. Pour la réalisation des services régionaux, les Régions doivent conventionner avec la SNCF[40]. Si, au début de la régionalisation, « *la négociation était largement manipulée par la SNCF à son avantage* » et les conventions ont été élaborées avec difficultés (Desmaris, 2004), la dernière génération de conventions fait apparaître des relations « *plus équilibrées* » entre la SNCF et les Régions (Barone, 2008, p. 403). Les conventions sont de plus en plus contraignantes pour l'exploitant. Ce pilotage accru de l'exploitant par les Régions s'est accompagné d'une montée en technicité forte des Régions dans un secteur où la SNCF détenait l'essentiel de l'expertise (Barone, Ollivier-Trigalo, 2010). Les Régions ont progressivement développé leur expertise, en interne (services transports étoffés[41]) ou en recourant à une expertise externe (bureaux d'étude spécialistes des transports) (Barone, 2007). Elles tendent alors à avoir plus de poids dans les négociations et à défendre plus efficacement leur vision du développement du transport ferroviaire régional et leurs priorités face à la SNCF et à l'État (Barone, 2007). Plus largement, il semble que la place croissante des Régions a contribué à une ouverture progressive du secteur, auparavant très clos, à d'autres acteurs de l'aménagement et des réseaux, que ce soit la société civile (mise en place de dispositifs de concertation comme les Comités de lignes), les autres autorités organisatrices regroupées au sein du Groupement des Autorités Responsables des Transports ou les acteurs de l'aménagement et en particulier les intercommunalités et communes (Maulat, Passalacqua, 2014).

2.4.2. L'avenir du transport ferroviaire : des incertitudes financières et institutionnelles

Cependant, si la régionalisation du transport ferroviaire régional a contribué à une amélioration globale de l'offre ferroviaire régionale et à une diversification du système d'acteur intervenant dans la définition et la mise en œuvre des politiques ferroviaires, aujourd'hui, plusieurs incertitudes existent concernant l'avenir du transport ferroviaire régional. Ces incertitudes sont financières. La remise à niveau du réseau ferroviaire, le

[40] Les Régions ont toutes signé leurs premières conventions entre 2002 et 2003. Elles ont pour la plupart une durée de 5 ans et leur renouvellement a été entamé en 2007-2008-2009. Actuellement, les régions en sont à la deuxième génération de conventions. Les conventions, dont le contenu est défini par l'article L. 2121-4 du code des transports, intègrent des éléments sur la consistance des services demandés à la SNCF ; la consistance du matériel ; des objectifs de qualité de service et de performance ; sur les conditions financières de la convention ; sur les modalités d'exécution et de suivi de la convention.

[41] Cependant, si les services transport des régions ont été étoffés pour contrebalancer le poids de la SNCF, ils restent souvent inférieurs (en taille) aux services TER de la SNCF, à quelques exceptions (Rhône Alpes)(Crozet, Desmaris, 2011).

déploiement du cadencement, le développement des services, l'amélioration qualitative des services et de l'attractivité du TER (tarification, information multimodale, etc.) représentent un coût important pour les acteurs publics et les Régions, dans un contexte de croissance importante de l'usage du transport régional. En effet, si ces dernières financent de plus en plus le transport ferroviaire régional, leurs ressources sont en diminution du fait du désinvestissement de l'État, de leur autonomie fiscale réduite et de la baisse relative de la contribution des usagers (Crozet, Desmaris, 2011). Face à ces difficultés économiques, plusieurs solutions sont identifiables, parmi lesquelles : de nouvelles sources de financement, la réalisation de gains de productivité et de performance dans la gestion du réseau ferré et l'exploitation (Cour des Comptes, 2009), le transfert sur routes de certains services ferroviaires considérés comme peu rentables, le transfert de gestion du réseau ferroviaire dédié au transport régional aux collectivités locales et l'ouverture à la concurrence[42].

Aux difficultés financières s'ajoutent des incertitudes relatives à l'organisation institutionnelle du système ferroviaire (réforme ferroviaire) et à la répartition des compétences entre collectivités locales (nouvelle loi de décentralisation). D'une part, le secteur ferroviaire est concerné actuellement par une réforme importante. Adoptée en juillet 2014, celle-ci prévoit l'unification au sein d'un même pôle public de la SNCF et de RFF. Ce nouvel établissement public sera divisé en deux branches, SNCF Réseau (regroupant RFF, SNCF Infrastructure et la Direction de la Circulation Ferroviaire) et SNCF Mobilités (regroupant les activités de transport), chapeauté par un EPIC mère. Tels qu'ils sont affichés par le gouvernement, les objectifs principaux sont de stabiliser la dette du système ferroviaire (40 milliards d'euros) et de préparer le secteur à l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs. Cette loi a fait l'objet d'oppositions des syndicats de cheminots mais aussi de certaines Régions qui déplorent leur faible poids dans la future organisation[43].

D'autre part, en parallèle de la réforme du ferroviaire, l'acte 3 de la loi de décentralisation crée aussi une incertitude supplémentaire sur le rôle futur des Régions et des autres collectivités locales dans l'organisation du transport collectif. Le projet de loi prévoit la création d'une nouvelle source de financement pour les Régions, le Versement Transport Intersticiel[44], sur le modèle du Versement Transport existant dans les Périmètres de Transport Urbain. Cette nouvelle contribution transforme les régions en AOT de plein exercice, elles qui étaient jusqu'à présent privées de ressources propres pour financer leurs politiques de mobilité. Par ailleurs, les Régions sont désignées chefs de file de l'intermodalité et seront responsables de l'organisation de l'intermodalité sur le territoire régional.

[42] En ce qui concerne l'ouverture à la concurrence, les incertitudes restent importantes. Les Régions ont longtemps eu une position critique vis-à-vis de l'ouverture à la concurrence (Association des Régions de France, 2011), mais, depuis peu, y sont plus favorables. Les Régions ont exprimé une position favorable à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional dans une publication récente : Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire 2014, Association des Régions de France, été 2014, 12 p., (http://www.arf.asso.fr, consulté le 1er septembre 2014).

[43] Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire 2014, Association des Régions de France, été 2014, 12 p., (http://www.arf.asso.fr, consulté le 1er septembre 2014).

[44] Indexé sur la masse salariale, il sera dû par les employeurs de plus de 9 salariés situés en dehors des périmètres de transport urbain (PTU), lesquels ne s'acquittent pas du versement transport « historique ».

3. « *L'urbanisme orienté vers le rail* », nouvelle figure des politiques d'aménagement

Dans un contexte d'extension des zones urbanisées en périphérie des agglomérations et d'extension de la zone d'attractivité des aires métropolitaines au-delà du périmètre des transports urbains, le transport ferroviaire régional est le seul à être identifié comme une offre de transport alternative pertinente depuis les années 1990 (Wiel, 1999). En parallèle, en France, depuis le début des années 2000, l'enjeu de coordination entre urbanisme et transport collectif s'est imposé comme un principe clef des politiques d'aménagement en tant que moyen de lutter contre l'étalement urbain et de favoriser le report modal. La convergence de ces deux évolutions explique l'énoncé, à l'échelle nationale, de nouvelles orientations en faveur d'un « urbanisme orienté vers le rail » et d'une densification urbaine autour des gares du réseau ferré régional.

3.1. Émergence et diffusion d'un nouveau modèle d'aménagement

Depuis les années 2000, l'idée de favoriser une nouvelle articulation de l'urbanisation au réseau ferré régional et un « urbanisme orienté vers le rail », s'est imposée comme une nouvelle orientation des politiques urbaines en France. Le développement de l'offre ferroviaire régionale, en particulier dans les métropoles, en parallèle de la mise à l'agenda politique d'un objectif de cohérence urbanisme-transport, explique l'émergence de ces orientations. Si l'enjeu de « structuration » du développement urbain autour du réseau ferré était déjà fortement présent dans la planification de la région parisienne depuis les années 1960, dans le cadre des villes nouvelles, (Desjardins et al., 2013), l'affirmation de ce principe d'aménagement réactivant des formes héritées d'articulation entre réseau ferré et territoire, est relativement nouvelle pour le réseau ferré régional et les autres métropoles françaises.

Le programme de recherche-action Bahn.Ville, intitulé « *Urbanisme orienté vers le rail et intermodalité dans les régions urbaines allemandes et françaises* », lancé en 2001 peut être identifié comme un des moments clés de la promotion en France d'une nouvelle incitation à articuler urbanisme et réseau ferré régional. Ce programme de recherche-action visait à analyser les interactions entre « *un système ferroviaire régional (« Bahn »), l'urbanisme (« Ville ») et la gare (représentée par le point) en tant qu'interaction entre les deux* » (Bozzani-Franc et al., 2010)[45]. Dans le cadre de ce projet, « *l'urbanisme orienté vers le rail* » est défini comme un modèle d'organisation urbaine polycentrique articulée au réseau ferré. Ce modèle propose de combiner une action sur l'offre de transport avec une « *adaptation de l'offre ferroviaire grâce à des trains de petite taille et légers, un maillage dense des services et un cadencement* », une action sur l'urbanisme avec une « *réorientation des fonctions urbaines à l'échelle régionale et locale par rapport à un réseau de transport en commun performant, donc renforcement des sites près des nœuds d'accès* », et une action sur les gares dont l'« *accessibilité* » serait améliorée et qui deviendraient « *plus performantes et accueillantes, voire multifonctionnelles, car assurant des fonctions complémentaires de commerces et de services*. »

[45] Il correspond à une recherche-action menée dans le cadre d'un programme de coopération scientifique entre la France et l'Allemagne. Il a bénéficié de financements du PREDIT, le programme de recherche en Transport financé par l'État français. Cette recherche s'est déroulée en deux phases et a eu pour visée de mettre en évidence les « *principes et conditions favorables à une meilleure articulation entre urbanisme et réseaux ferroviaires* » (L'Hostis *et al.*, 2012), de tester la mise en œuvre d'un « urbanisme orienté vers le rail » sur deux axes ferroviaires en France et en Allemagne et de produire des outils « *de réflexion et d'aide à la décision pour la mise en œuvre d'un urbanisme orienté vers le rail* » (Bozzani-Franc *et al.*, 2010 ; Leysens, 2011 ; L'Hostis *et al.*, 2012).

(Wulfhorst et al., 2007). Ce modèle d'aménagement allant dans le sens d'un «*renouvellement de la ville sur elle-même* », combinant « *vertus de la densité* » et développement du transport ferroviaire serait une réponse à la nécessité de réduire l'étalement urbain et de favoriser une mobilité alternative tout en permettant de répondre au besoin de logement et de valoriser les investissements publics dans les transports collectifs (GART, 2009). Les conclusions de ce projet de recherche-action insistent sur plusieurs facteurs déterminants dans la mise en œuvre et la *« réussite* » d'un « *urbanisme orienté vers le rail* » : une offre ferroviaire attractive, l'existence de potentiel foncier, l'intégration des systèmes de transport, une coopération étroite entre les différents acteurs spécialistes des transports et acteurs de l'urbanisme, des financements croisés, etc.

Ce projet de recherche-action et ses conclusions ont fait l'objet d'une diffusion importante au sein du réseau des professionnels en aménagement (diffusion des rapports, colloques et séminaires sur le sujet, etc.) et a favorisé l'émergence de réflexions similaires à l'échelle régionale ou locale. Le développement d'une réflexion sur de nouveaux principes d'aménagement en faveur de l'articulation de l'urbanisation au transport ferroviaire régional est également sensible dans la multiplication des scènes de mise en débat du sujet. L'organisation de différents colloques professionnels portant sur la nécessité de promouvoir un urbanisme dense et articulé aux transports collectifs illustre cette attention croissante à la question de l'articulation des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional. Ces colloques ou séminaires sur le sujet à destination des praticiens et des acteurs (techniciens et élus) des deux secteurs du transport et de l'aménagement participent de la diffusion de ce nouveau modèle d'aménagement. Ces séminaires et colloques s'appuient pour la plupart sur la présentation d'études de cas visant à nourrir les retours d'expérience et à fournir des outils pour l'action à destination des praticiens. On note à ce titre la récurrence de certains exemples, comme l'Allemagne (Karlsruhe), la Suisse ou les régions Rhône Alpes ou Nord Pas de Calais qui font figure de « bonnes pratiques » (Annexe 2.4.)

La presse professionnelle spécialisée sur les enjeux liés à l'aménagement et aux transports est aussi un vecteur privilégié de diffusion et de circulation des bonnes pratiques. L'évolution du contenu et du traitement des enjeux liés aux interactions urbanisme-transport ferroviaire dans plusieurs revues telles que *Ville Rail & Transport*, *Etudes foncières* ou *Urbanisme*, fait apparaître la place croissante du sujet de l'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional, en dépit d'un accent récurrent sur les enjeux liés à l'aménagement des grandes gares. À ce titre, ces revues et magazines ont consacré plusieurs dossiers récemment sur le sujet de la valorisation du réseau régional autour des gares[46]. On peut citer le dossier du numéro 150 de la revue Etudes foncières intitulé « *Valorisation des quartiers de gare, la clef du sol* » coordonné par A. Groux et P. Menerault (Groux, Menerault, 2011) et qui rassemblait plusieurs contributions concernant l'urbanisation autour des gares, principalement celles du réseau régional.

[46] On peut citer par exemple le dossier « Les gares : enjeu territorial et urbain », du *Traits d'agence - L'actualité des agences d'urbanisme*, 2008, n. Supplément au n°20, p. 16 ; GRILLET-AUBERT, A., 2010. « Allemagne-France : pour un urbanisme orienté vers le rail », *Ville Rail & Transport.*

3.2. La structuration d'une nouvelle doctrine technique

En parallèle, depuis le début des années 2000, les travaux autour de « *l'urbanisme orienté vers le rail* » se sont multipliés du côté des acteurs publics de l'aménagement : agences d'urbanisme, services déconcentrés de l'État, intercommunalités, centre d'étude et de recherche de l'État (CERTU et CETE) signalent la place croissante de cette thématique dans les politiques d'aménagement urbain, suite, en particulier, à la recherche Bahn.Ville. Ces travaux ont pour principal objectif de développer des outils d'analyse du territoire et des outils d'aménagement pour concrétiser les projets d'urbanisation autour des gares. Ils sont fréquemment initiés en lien avec des démarches de planification territoriale à l'échelle intercommunale (SCOT).

Ainsi, depuis 2000, les travaux menés par les acteurs publics de l'aménagement sur le sujet de l'articulation de l'urbanisme au transport ferroviaire régional se sont multipliés et ce corpus peut être séparé en trois catégories. Un premier groupe de travail correspond à des études d'opportunité ou de faisabilité des politiques de densification urbaine autour des gares ou d'un « *urbanisme orienté vers le rail* » qui visent à identifier les potentiels d'urbanisation autour des gares en croisant souvent plusieurs variables : analyses de la morphologie urbaine, du foncier disponible, de la qualité de l'offre de transport, des dynamiques démographiques, du positionnement des décideurs locaux, de l'aménagement des accès et des cheminements aux stations pour augmenter les zones de chalandise, etc. Ces travaux font apparaître la diversité importante des configurations au regard des interactions entre le réseau ferré régional, les gares et les territoires (Annexe 2.5.). Ils permettent aussi un recensement, en amont, et dans une perspective opérationnelle des potentiels pour la mise en œuvre de projets de valorisation foncière autour des gares, à différentes échelles. En effet, la question de la définition du « quartier » de gare, du périmètre à considérer pour évaluer le potentiel d'urbanisation est soulevée dans chacun de ces travaux[47]. Ces travaux visent souvent à mobiliser les communes autour de la mise en œuvre de projets d'urbanisation autour des gares.

Parmi les outils développés pour concrétiser l'objectif d'urbanisation autour des gares, on trouve aussi des typologies de gares qui visent à identifier les potentiels d'urbanisation autour des gares et sélectionner les sites prioritaires (Annexe 2.6.). Si les acteurs du transport mobilisent des classifications de gare pour définir et prioriser leurs interventions dans les gares, ces typologies prennent rarement en compte une analyse du territoire autour. Dans la perspective d'identifier les sites qui présentent le plus de potentiel pour une valorisation urbaine, d'autres classements croisant des indicateurs relatifs au transport et des indicateurs relatifs à l'urbanisme ont été récemment développés. Loin d'être uniquement un outil technique visant à une analyse objective du fonctionnement et des potentiels des territoires, ces typologies sont aussi mobilisées comme « *instrument de connaissance du fonctionnement territorial des gares* », visant à « *constituer un socle de connaissances partagées entre les différents acteurs du territoire* » mais aussi comme des « *outils de dialogue entre acteurs de l'urbanisme et des transports* » (CERTU,

[47] La question de la signification de la « proximité de la gare et donc de la définition de son quartier » est une question récurrente posée aux aménageurs (Groux, Menerault, 2011, p. 32). Dans ces différentes études, les périmètres étudiés sont variables en fonction des temps de rabattement considérés (maximum 15 minutes) et des modes de rabattement considérés (à pied, à vélo, en transport collectif ou en voiture), du périmètre de proximité, défini comme le périmètre d'accès piéton à la gare (500 ou 800 mètres), au périmètre d'influence, correspondant plutôt à un rabattement en 15 minutes en voiture (10-15 kilomètres). A ce titre, les travaux de Brès & Mariolle ont contribué au développement d'une approche réticulaire des aires de rabattement et d'accès aux gares, fondée non plus sur un cercle théorique mais sur une analyse de l'aire potentielle de chalandise réelle prenant en compte les maillages routiers et les effets de coupures liés à l'infrastructure (DREAL Picardie *et al.*, s. d.).

2012b, p. 2). Elles sont mobilisées aussi au service de « *l'action foncière* » et d'une « *territorialisation* » des objectifs de la planification territoriale.

Enfin, un troisième corpus d'études correspond plutôt des études de cas visant à constituer une base de données sur des projets réalisés ou en cours de réalisation, permettant d'éclairer d'autres projets à venir et de fournir des outils aux responsables de l'aménagement locaux. Ces travaux se concentrent souvent sur l'identification des « bonnes pratiques » ou sur une analyse détaillée de cas significatifs des enjeux liés à la concrétisation de projets de densification urbaine à proximité des gares. Ils cherchent à favoriser les retours d'expérience[48]. Ainsi en 2011, le CERTU, le CETE de Lyon et le CETE Nord-Picardie ont mis en place et animé un atelier sur le thème des stratégies territoriales et de la valorisation foncière aux abords des gares TER. Cet atelier a été conçu en appui aux collectivités et aux directions du Ministère du Développement Durable chargées des transports et de l'aménagement. Il a associé principalement des acteurs publics de l'aménagement et des transports autour de différentes réunions thématiques d'échanges et a abouti à la rédaction de plusieurs fiches CERTU avec « *pour objectif de capitaliser les expériences locales visant à (re)composer la ville autour des gares, et d'en tirer des enseignements*. » (CERTU, 2012a).

La structuration d'une nouvelle doctrine technique s'accompagne du développement d'une nouvelle expertise sur le sujet, en particulier du côté des services techniques de l'État, des agences d'urbanisme et des collectivités locales. La multiplication des formations traitant des enjeux liés à la coordination entre urbanisme et transport et des enjeux liés à l'urbanisation autour des gares, que ce soit à l'Ecole des Ponts et Chaussées ou au CERTU, illustre aussi l'émergence d'un besoin d'une nouvelle expertise sur le sujet, en réponse à l'intensification des attentes sociales vis-à-vis de cette question.

3.3. Du modèle à sa mise en œuvre : des enjeux institutionnels spécifiques

Ainsi, depuis la régionalisation, le transport ferroviaire régional tend à être identifié non seulement comme une offre de transport pertinente pour la mobilité quotidienne et la desserte urbaine et périurbaine mais aussi comme devant servir de support à une nouvelle structuration des territoires urbains et périurbains. Cependant, la mise en pratique de ce principe d'aménagement pose des questions spécifiques en termes institutionnels, en particulier. En effet, dans le cas du transport ferroviaire régional, la séparation des compétences entre échelle et secteur d'action est accentuée.

3.3.1. La séparation des compétences en matière de transport

Tout d'abord, la mise à l'agenda politique de nouveaux enjeux en matière de « coordination » de l'urbanisme et des transports collectifs invite les acteurs publics à développer quantitativement l'offre dans les métropoles et à améliorer l'intermodalité et la continuité de l'offre de transport collectif.

Or, depuis la LOTI de 1982, en France, l'organisation du transport collectif est répartie entre différents échelons territoriaux : les transports urbains relèvent des autorités organisatrices des transports urbains, les AOTU (communes et groupements de communes) ; les transports interurbains par route, scolaires et réguliers, des Départements ; et les transports ferroviaires et routiers d'intérêt régional des Régions. Dans le cas du transport ferroviaire régional, l'organisation, la gestion et la mise en

[48] Parmi ces travaux : le retour d'expérience réalisé par l'IAU-IDF sur l'aménagement autour de quelques gares franciliennes ou les revues de « bonnes pratiques » sur le sujet réalisées par les Agences d'urbanisme de Bordeaux et Toulouse (A'urba, 2010 ; AUAT, 2010) .

œuvre des politiques ferroviaires régionales dépend aussi des autres acteurs sectoriels que sont l'État, le gestionnaire d'infrastructure RFF et les différentes entités de la SNCF, dont Gares & Connexions, gestionnaire des gares. Dans ce contexte, l'organisation des transports collectifs et les politiques ferroviaires régionales dans les territoires métropolitains dépendent d'une multiplicité d'acteurs ayant des échelles de compétences, des intérêts et des logiques propres. Par ailleurs, au sein même de ces institutions, en fonction des échelles d'action et des champs d'action, des logiques différentes peuvent exister. Par exemple, RFF et la SNCF sont structurés à différentes échelles (directions centrales et directions régionales) qui peuvent avoir des stratégies ou des logiques d'action différentes. De même, les différentes entités de la SNCF ou de RFF n'ont pas les mêmes priorités. Ainsi, l'organisation des transports collectifs dans les territoires urbains et périurbains, c'est-à-dire dans les territoires issus du processus d'étalement urbain et de périurbanisation, est à l'interface d'une multiplicité de périmètres institutionnels. Le développement de l'offre ferroviaire régionale et l'insertion de cette offre dans les systèmes de transports urbains locaux soulève donc déjà une première question relative à la coordination de différents acteurs intervenant dans le champ des transports. Les espaces métropolitains, combinant espaces urbains et périurbains, « *ne sont du ressort d'aucun niveau d'action particulier, et, de fait, les concernent tous à des degrés divers*. » (Barone, 2010, p. 112).

3.3.2. La séparation des compétences en matière de transport et d'aménagement

La question de la « coordination » entre urbanisme et transport ferroviaire suppose la coordination entre deux champs d'action distincts, relevant de systèmes d'acteurs différents. L'organisation du transport ferroviaire régional repose sur les Régions mais aussi RFF, la SNCF et l'État. Ces acteurs ont peu de compétence directe en matière d'aménagement urbain, responsabilité des communes et intercommunalités.

- **Les Régions : peu de compétences en matière d'aménagement**

Les leviers d'intervention des Régions en matière d'aménagement et d'aménagement urbain autour du réseau ferré sont assez limités. Les Régions sont compétentes pour l'élaboration de documents stratégiques à l'échelle régionale (Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire). Ces schémas, dont l'élaboration est facultative, fixent de grandes orientations pour le développement du territoire régional, mais n'ont pas de valeur prescriptive vis-à-vis des documents de planification de rang inférieurs (SCOT). Les Régions interviennent alors principalement « indirectement » en matière d'aménagement. Elles sont présentes, par exemple, dans la planification métropolitaine en tant que Personne Publique Associée, et rendent un avis sur les SCOT, les PDU et les PLU. Mais elles peuvent éventuellement intervenir de manière plus opérationnelle dans l'aménagement urbain *via* les Etablissements Fonciers Régionaux, qui sont principalement chargés de faire de la veille et du portage foncier. Dans ce cadre, elles sont en appui des projets locaux. Enfin, les Régions peuvent agir sur les enjeux liés à l'aménagement du territoire à travers leurs contrats de développement des territoires et des agglomérations. Ces démarches sont communes à de nombreuses Régions même si elles ne correspondent à aucune obligation légale. Les Régions les utilisent principalement comme un outil de « consolidation de l'autorité régionale », en finançant des projets portés par les collectivités locales infrarégionales (Douillet, 2012). Cependant, si les Régions disposent de quelques leviers d'action en matière d'aménagement, quelques auteurs ont constaté qu'elles établissent peu de lien entre leur politique ferroviaire et la politique

d'aménagement du territoire (Ollivier-Trigalo, 2009). Ainsi, les Régions ont principalement une approche sectorielle de leur action et s'intéressent peu au lien entre aménagement urbain et transport ferroviaire. Cette sectorialité des politiques régionales se retrouve dans l'organisation des services de la Région où les compétences sont distribuées entre des services distincts. S. Barone a montré, à partir d'une étude de la division du travail politico-administratif des Régions, que celles-ci traitent les problèmes principalement « *sur une base sectorielle* ». (Barone, 2008, p. 299). Cette sectorisation des problèmes s'expliquerait, selon S. Barone, par la complexité des problématiques ferroviaires qui contraint les services des régions à segmenter, séparer les problèmes, leur traitement de manière transversale impliquant une complexité trop importante : « *la complexité des problèmes favorise leur traitement, y compris à l'échelle régionale, sur une base avant tout sectorielle*.» (Barone, 2008, p. 304).

- **Les propriétaires de fonciers ferroviaires : des marges de manœuvre limitées en matière d'aménagement**

Les autres acteurs du secteur ferroviaire que sont RFF et la SNCF ont aussi peu de compétences directes en matière d'aménagement. Contrairement aux Régions, ils ne sont pas Personnes Publiques Associées aux documents de planification territoriale (SCOT, PDU et PLU). Cependant, ils sont des propriétaires fonciers importants et à ce titre constituent des acteurs fondamentaux de l'aménagement.

Lors de sa création, RFF s'est vu transférer la dette de la SNCF (20 milliards d'euros) mais aussi en pleine-propriété les biens et le foncier constitutifs de l'infrastructure et de sa maintenance, et ceux non affectés à l'exploitation des services de transport. Ce patrimoine inclut les voies ferrées (voies principales ainsi que la majorité des voies de service), les installations techniques et physiques nécessaires à leur exploitation, les ateliers et bases travaux liés à la maintenance de l'infrastructure. Dans les gares, les quais, les abris fixes, les grandes halles, les passerelles, les passages souterrains et leurs accès sont devenus propriété de RFF, ainsi que les accès routiers à la gare.

La répartition du foncier ferroviaire entre la SNCF et RFF a duré 10 ans. Le partage a été finalisé à 99 % en 2006. À cette date, 550 cours de gares n'avaient pas été arbitrés et l'ont été récemment. Aujourd'hui, RFF est le deuxième propriétaire foncier de France, après le Ministère de la Défense. Parmi ses 103000 hectares de terrains, 10000 correspondent à des installations ferroviaires autres, actives ou non, ou à des friches pouvant faire l'objet de projets de valorisation. Le patrimoine de la SNCF est, lui, distribué entre les cinq branches du groupe. Par exemple, les halles de fret sont affectées à Géodis, tandis que les bâtiments voyageurs relèvent de Gares & Connexions. En 2011, il représenterait environ 6000 hectares de terrains (CERTU, 2012c). Contrairement à RFF, qui est pleinement propriétaire de son patrimoine, la SNCF n'est pas propriétaire du foncier, qui reste propriété de l'État et dont elle assure la gestion mais sur lequel elle assume l'ensemble des obligations de propriétaire[49].

Pour ces deux propriétaires, l'incitation à la densification urbaine autour des gares peut être une opportunité pour valoriser leur patrimoine non-utile à l'activité ferroviaire. RFF est incité, à travers le Contrat de Performance avec l'État, à céder son foncier pour la construction de logements dans le cadre du Programme national de mobilisation du foncier pour le logement : objectif de construction de 15000 logements entre 2008 et 2012. Ainsi, depuis le milieu des années 2000, RFF a développé et structuré sa stratégie

[49] Article L2141-13 du Code des transports remplaçant la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982.

de valorisation et de cession pour à la fois répondre aux objectifs fixés par l'État et aux demandes des collectivités de reconversion des sites ferroviaires sous-utilisés. Cette stratégie comporte plusieurs volets : élaboration d'un « plan d'affaires cessions » sur la période 2012-2020, élaboration de Schémas Directeurs du Patrimoine ferroviaire pour établir une vision à différent horizons temporels de leur patrimoine, consultations groupées et appels à projets auprès de promoteurs et de bailleurs sociaux. Les produits de cession des biens de RFF sont affectés intégralement à la rénovation du réseau. Le principe de péréquation nationale fait que les produits de cession sont affectés à la modernisation de l'ensemble du réseau ferré national (CERTU, 2012c). Du côté de la SNCF, les cinq branches du groupe sont relativement autonomes dans la gestion du foncier qui leur est affecté. La stratégie immobilière du groupe est portée par la Direction de l'Immobilier qui privilégie une gestion du patrimoine présentant le « *moins de risques possibles* » (CERTU, 2012c). Gares & Connexions a lancé en 2011 un schéma directeur immobilier pour valoriser son foncier sous forme de cessions ou optimiser l'occupation de ses fonciers jugés non stratégiques.

Ainsi, il est possible de faire l'hypothèse selon laquelle, la mise à l'agenda des politiques publiques urbaines d'un nouveau référentiel, concomitante d'une accentuation de la crise du logement, serait alors favorable à une densification urbaine autour des gares qui bénéficierait aux propriétaires de foncier ferroviaire. Cependant, ces acteurs ferroviaires et propriétaires fonciers disposent d'une marge de manœuvre limitée dans la mesure où l'aménagement urbain relève surtout des collectivités territoriales.

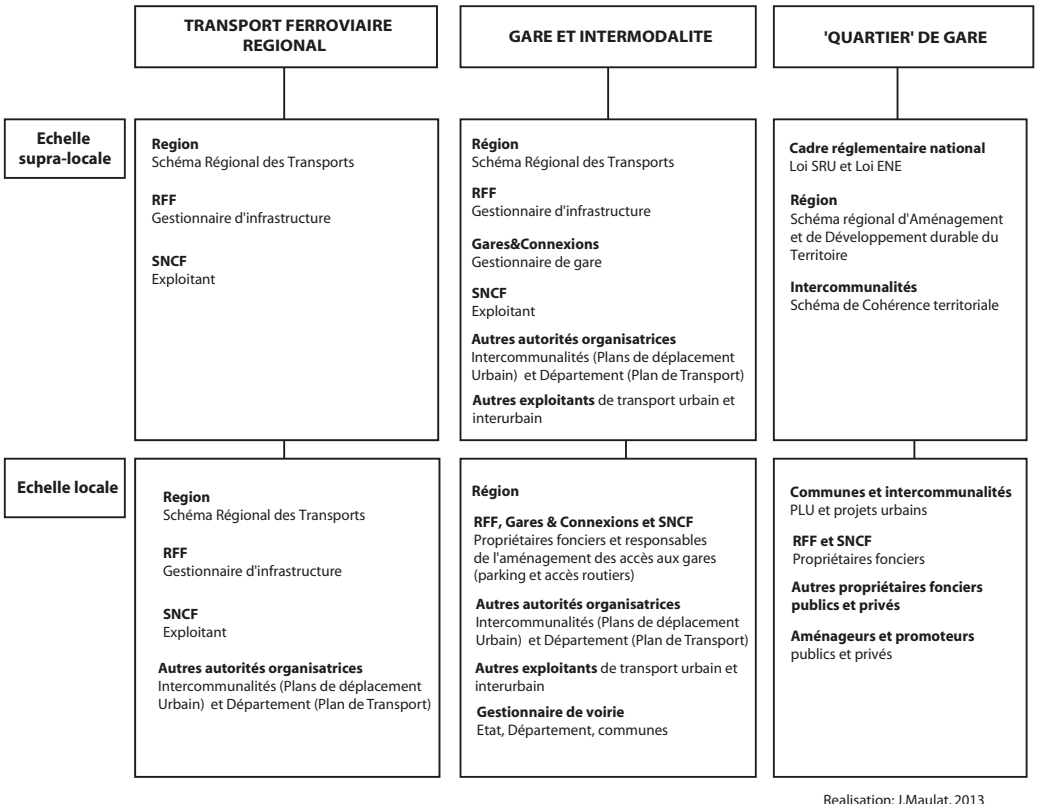
- **L'aménagement urbain : une compétence des communes et intercommunalités**

L'aménagement urbain relève principalement des compétences des communes et des structures intercommunales que sont les intercommunalités ou les Syndicats Mixtes en charge de l'élaboration des documents de planification territoriale. L'élaboration des politiques d'aménagement urbain est partagée entre deux échelles principales de décision. D'une part, les intercommunalités (Communauté urbaine, Communauté d'Agglomération, Pays), et les Syndicats Mixtes de SCOT ont un poids dans l'aménagement urbain à travers l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des Schémas de Cohérence Territoriale, des Plans de Déplacements Urbains et des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH). D'autre part, les communes détiennent, depuis les lois de décentralisation de 1981 et 1987, un pouvoir important en matière de régulation du développement urbain et d'urbanisme opérationnel. Le poids de l'échelon communal en matière d'aménagement est fréquemment mis en avant comme une des difficultés principales pour la mise en œuvre de politiques d'aménagement « cohérentes » et de politiques de densification urbaine, en particulier dans les espaces périurbains (Wiel, 2007). Cependant, le poids des structures intercommunales (communautés de communes, d'agglomérations et urbaines) en matière d'aménagement a été renforcé par les lois Chevènement, SRU et Grenelle II, mais aussi plus récemment par la loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové). Adoptée en mars 2014, elle prévoit le renforcement de l'échelle de compétence intercommunale dans l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme[50].

[50] La Loi ALUR généralise le principe de co-construction des PLU par les élus communautaires et communaux en prévoyant le transfert du PLU aux intercommunalités. Ce transfert, devant opérer d'ici 2017, est néanmoins soumis à l'adhésion volontaire des élus et est suspendu si 25% des communes représentant 20% de la population s'y opposent. La Loi ALUR ne remet pas ainsi en cause le pouvoir des communes, qui continuent de détenir la compétence de suivi des permis de construire mais incite à l'élaboration de PLU intercommunaux. Source : Article 136, Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Ainsi, la « coordination » des politiques d'urbanisme et de transport, dans le cas du transport ferroviaire régional et des territoires métropolitains soulève la question de la « cohérence » d'action d'une multiplicité d'acteurs, ayant des intérêts et des échelles d'action différentes (Figure 2.1.).

Figure 2.1 Schéma simplifié de la répartition des compétences en matière de transport ferroviaire régional et d'aménagement urbain



Conclusion

Ce chapitre rappelle dans quel contexte ont émergé, depuis une dizaine d'années en France, de nouvelles orientations en faveur d'une articulation entre transport ferroviaire régional et aménagement urbain. Cette évolution est liée au développement récent de l'offre ferroviaire régional et en particulier des dessertes urbaines et périurbaines. Cependant, la mise en œuvre de telles orientations d'aménagement soulève des questions spécifiques dans le cas du transport ferroviaire régional. Les compétences en matière d'organisation des transports collectifs sont partagées entre différents acteurs, de même que celles du transport ferroviaire régional et de l'aménagement. Ces éléments de contexte sont nécessaires pour saisir les processus à l'œuvre dans les cas d'études à l'échelle métropolitaine et locale et comprendre la manière dont les acteurs locaux responsables de ces deux secteurs d'action dans les deux métropoles d'étude se situent par rapport au changement de paradigme des années 1990 et comment ils s'approprient (ou pas) les nouvelles doctrines élaborées autour de l'objectif de la mise en cohérence entre transport ferroviaire régional et urbanisme.

Conclusion de la Partie 1.

Cette partie s'est attachée à décrire le changement d'approche en matière d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire. Elle a présenté cette évolution aux échelles nationale et internationale, en insistant sur l'émergence des notions de ville et de mobilité durables, qui s'accompagnent de la circulation de nouveaux modèles d'aménagement et de doctrines techniques, plus spécifiquement focalisées sur l'articulation des politiques de transports collectifs et d'urbanisme. La diffusion de ces normes et de ces doctrines coïncide avec la mise sur agenda de la coordination entre ces deux champs sectoriels dans la plupart des grandes agglomérations européennes. Cependant, ces nouvelles orientations sont discutées par la recherche au regard de leur pertinence en matière d'action sur la mobilité et des enjeux soulevés par leur mise en œuvre.

Ensuite, cette partie s'est intéressée au contexte dans lequel ces nouvelles orientations s'appliquent au transport ferroviaire régional. En analysant les évolutions observées dans le secteur ferroviaire, nous avons montré que les problèmes d'articulation entre transports et urbanisme étaient formulés en deux temps. En premier lieu, émerge le problème du développement des dessertes ferroviaires dans les espaces métropolitains, identifié par les acteurs du transport, puis dans un second temps, celui de l'amarrage de l'urbanisation autour de ces dessertes, porté par les acteurs publics de l'aménagement. À l'échelle nationale, le changement des normes s'accompagne donc d'une tentative de rapprochement entre deux mondes, l'urbanisme et les transports, jusque-là caractérisées par de fortes segmentations.

Ces éléments de contexte étant posés, il convient à présent de s'intéresser à la manière dont ce changement opère et est interprété à l'échelle des deux métropoles d'étude, Toulouse et Nantes.

PARTIE 2.
LE LIEN URBANISME-TRANSPORT DANS LES POLITIQUES FERROVIAIRES RÉGIONALES ET LA PLANIFICATION TERRITORIALE À L'ÉCHELLE METROPOLITAINE

L'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire pose la question, d'une part, du développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine dans les métropoles, en appui des dynamiques territoriales et de l'extension urbaine, et d'autre part, de la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à une polarisation et une densification urbaine autour des gares. Le développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines insérées dans leur territoire constitue le premier volet d'une nouvelle articulation entre urbanisme et transport, tandis que la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme articulée au réseau ferré en constituerait le second volet.

Cette deuxième partie interroge ces deux aspects, en analysant la manière dont est pensé le lien entre transport ferroviaire régional et urbanisme à l'échelle métropolitaine. L'analyse montre que, depuis une dizaine d'années, à l'échelle métropolitaine, les conditions d'une articulation entre les politiques d'urbanisme et les politiques ferroviaires régionales ont changé. On constate, d'une part, un développement important de l'offre ferroviaire régionale dans les deux métropoles et, d'autre part, une évolution du contenu de la planification territoriale métropolitaine qui préconise un développement prioritaire de l'urbanisation autour des transports collectifs et du transport ferroviaire régional. Cette évolution s'inscrit dans un changement long dans la manière dont est conçu le lien entre politiques de transport collectifs et politiques d'aménagement urbain dans les deux métropoles d'étude.

Cette partie a pour objectif de caractériser ce changement et ses implications. Nous mettons au jour le fait que, loin des grands discours autour d'un impératif de coordination urbanisme-transport, l'idée d'utiliser le transport ferroviaire régional pour la desserte inframétropolitaine comme l'idée d'articuler l'urbanisation au réseau ferré soulève, à l'échelle métropolitaine, des questions importantes. Les acteurs du transport ferroviaire (Régions, État, RFF, SNCF), du transport urbain (Autorité Organisatrice des Transports Urbains) et de la planification métropolitaine (Syndicats Mixtes de SCOT, intercommunalités, communes), ont des intérêts et des visions différenciées et parfois contradictoires, du rôle du transport ferroviaire dans les métropoles et du développement métropolitain.

Nous commençons par donner quelques éléments de contexte sur les deux métropoles étudiées (Chapitre 3). Ensuite, nous en passons par une mise en perspective historique qui explicite comment le lien entre politiques de transport et d'urbanisme

dans a évolué dans les deux métropoles d'étude. Cette mise en perspective historique met en évidence un changement dans la manière dont est conçu le lien entre transport collectif et aménagement urbain, et un accent récent sur l'enjeu d'articulation de l'urbanisation aux transports collectifs (Chapitre 4). Cette mise en contexte historique est nécessaire pour comprendre comment le transport ferroviaire régional a été identifié, dans les deux métropoles d'étude, comme une offre de transport collectif pertinente pour la desserte des territoires métropolitains et les enjeux soulevés par le développement et la gestion des dessertes urbaines et périurbaines. (Chapitre 5). Cette mise en contexte est aussi utile pour comprendre les implications de l'inscription récente, dans la planification territoriale, de nouvelles orientations en faveur d'une structuration de l'urbanisation autour du réseau ferré régional (Chapitre 6).

Cette partie permet ainsi de caractériser la manière dont est pensé, énoncé et construit, le lien entre politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional à l'échelle métropolitaine, mais aussi de comprendre les interactions entre ces deux sphères d'action à cette échelle.

CHAPITRE 3.
PRÉSENTATION DES MÉTROPOLES DE TOULOUSE ET NANTES

Comme annoncé dans l'introduction, nous avons choisi, au regard de l'objet de recherche, de mener une analyse croisée des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain dans deux grandes métropoles françaises : Toulouse et Nantes. Les métropoles régionales constituent un terrain privilégié d'étude dans la mesure où c'est dans ces territoires que se concentrent les enjeux importants en matière de régulation du développement urbain et des mobilités.

Nous présentons ici quelques éléments relatifs aux contextes régionaux dans lesquels s'inscrivent les deux métropoles étudiées, à leur organisation spatiale et urbaine, aux étoiles ferroviaires, à la mobilité et à l'organisation institutionnelle.

- **Préambule : Des « métropoles », définitions et périmètre**

Le périmètre d'étude nécessite d'être caractérisé. En effet, le terme de « *métropole* » ne fait pas l'objet d'une stabilisation claire, ni d'un point de vue géographique, ni d'un point de vue politique. C. Lefèvre dans un ouvrage récent rappelle que les géographes utilisent de « *nombreuses notions et concepts pour appréhender le fait métropolitain : agglomération, métropole, mégapole, mégalopole, métapole, région urbaine, ville-région, aire urbaine, etc.* » (Lefèvre, 2009, p. 1). Dans ce foisonnement de définition, l'auteur utilise le terme de métropole pour désigner « *les zones urbaines les plus importantes des divers pays* » et adopte une « *définition fonctionnelle* » de la métropole, correspondant au territoire des déplacements quotidiens et aux « *espaces d'activités et de vie qui sont présentés aujourd'hui comme pertinents pour les relations économiques et sociales* » (Lefèvre, 2009, p. 1). Si cet espace « *fonctionnel* » métropolitain est difficile à caractériser, l'espace « *politique* » des métropoles l'est encore plus. De nombreux auteurs ont montré que les territoires métropolitains sont des « *espaces politiques* » qui sont caractérisés par une fragmentation, une pluralisation et une complexification forte des systèmes d'acteurs, publics et privés, alors même que ce sont les territoires où la question de la régulation politique et publique du développement territorial et des mobilités se pose de manière importante (Lefèvre, 2009).

Nous retenons une définition fonctionnelle et non institutionnelle des territoires métropolitains, intégrant les espaces urbains et périurbains. Par conséquent, nous avons retenu un périmètre d'étude large, correspondant aux aires urbaines, au sens de l'Insee, et avons choisis de ne pas nous restreindre au territoire des ville-centre et des agglomérations mais d'intégrer à l'analyse les territoires périurbains, la ville « diffuse » (Secchi, 2006). Cependant, si le périmètre statistique des aires urbaines de l'Insee, en

dépit de ces défauts, est utile pour caractériser les « espaces fonctionnels » métropolitains, il ne correspond pas nécessairement à la manière dont les acteurs publics se représentent le territoire et les enjeux métropolitains, ni aux territoires de projet. Dès lors, si le périmètre des aires urbaines constitue le périmètre de base d'étude des deux métropoles toulousaine et nantaise, pour comprendre les processus de construction et de mise en œuvre des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain, nous avons échappé à ce périmètre. Nous nous sommes appuyé sur un périmètre plus subjectif, à géographie variable, déterminé par les acteurs eux-mêmes, dans leurs discours ou dans les documents produits (par exemple dans les Schémas régionaux de transports collectifs) ou en fonction d'une logique de territoire ou de projet.

1. Situations régionales

Les deux métropoles d'étude appartiennent à des régions différentes. Le contexte territorial des deux régions Midi-Pyrénées et Pays de la Loire, la structure et l'état du réseau ferroviaire ont des conséquences sur le contenu des politiques ferroviaires régionales et la marge de manœuvre dont disposent les Régions dans la conduite de leur politique (Ollivier-Trigalo, 2009). Les deux régions présentent à ce titre une organisation spatiale différenciée : la région Midi-Pyrénées est caractérisée par son monocentrisme et l'importance des espaces ruraux et montagneux ; tandis que la région Pays de la Loire est plus densément peuplée et présente une organisation urbaine plus polycentrique. Néanmoins toutes deux sont dynamiques d'un point de vue démographique par rapport à la moyenne nationale[51], et connaissent une périurbanisation importante. Les tableaux 3.1. et 3.2. soulignent ces différences :

Tableau 3.1. Population et emploi dans les régions Pays de la Loire et Midi-Pyrénées

Organisation territoriale	Pays de la Loire	Midi-Pyrénées
Population		
Population en 2009	3 539 048	2 862 587
Évolution annuelle de la population (1999-2009)	+ 1 %	+ 1,20 %
Densité de population en 2009 (habitants par km^2)	110	63
Part de la population dans les aires urbaines	75 %	69 %
Évolution de la population des aires urbaines (1999-2009)	+ 10 %	+ 16 %
Population de la 1ère aire urbaine	862 111	1 216 482
Poids démographique de la 1ère aire urbaine	24 %	42 %
Poids démographique de la 2eme aire urbaine	11 %**	4 %***
Emploi		
Emploi en 2009	1 483 198	1 183 595
Densité d'emploi en 2009 (emplois par km^2)	46	26
Évolution annuelle de l'emploi (1999-2009)	+ 1,6 %	+ 2,1 %
Part des emplois dans les aires urbaines*	78 %	73 %
Évolution de l'emploi des aires urbaines (1999-2009)	+ 18 %	+ 26 %
Emploi de la 1ère aire urbaine	392 064	555 470
Poids démographique de la 1ère aire urbaine	26 %	47 %
Poids démographique de la 2eme aire urbaine	11 %**	4 %***
* Nous intégrons dans les aires urbaines : les villes-centres, le pôle urbain, la couronne périurbaine et les communes multipolarisées. **La deuxième aire urbaine en Pays de la Loire en population et emploi est Angers. ***La deuxième aire urbaine en Midi-Pyrénées en population et emploi est Tarbes.		

Sources : RP 2009, Insee. Traitement : J. Maulat 2014.

[51] 0,8% par an de croissance démographique entre 1999 et 2009 (source : Insee).

Tableau 3.2. Croissance démographique par type de territoires en Pays de la Loire et Midi-Pyrénées

Croissance de la population (1999-2009)	Pays de la Loire	Midi-Pyrénées
Pôles urbains	+ 3 %	+ 11 %
Couronnes périurbaines	+ 20 %	+ 27 %
Communes multi-polarisées	+ 19 %	+ 19 %
Autre	+ 11 %	+ 5 %
Total	+ 10 %	+ 11 %

Sources : Recensement de Population, 2009, Insee. Traitement : J. Maulat 2014.

En Midi-Pyrénées, l'organisation et les dynamiques spatiales peuvent être synthétisées en trois points : forte croissance démographique due principalement à l'attractivité résidentielle, concentration des emplois et de la population dans l'agglomération toulousaine et processus important d'étalement urbain se traduisant par l'intégration des espaces ruraux et périphériques aux métropoles (Région Midi-Pyrénées, 2009). Ces trois processus s'organisent à partir d'un maillage urbain et une structure territoriale dominée par le poids démographique et économique de l'agglomération toulousaine. Ils se traduisent par une pression foncière accrue autour des principales villes. En parallèle, les espaces ruraux et naturels se maintiennent et continuent d'accueillir 31% de la population régionale. Le caractère rural du territoire régional, le poids de l'agglomération toulousaine et l'intensité des dynamiques de périurbanisation sont des données essentielles pour comprendre le contenu de la politique de la Région, contrainte d'agir sur un territoire considéré comme « *déséquilibré* » (Région Midi-Pyrénées, 2009).

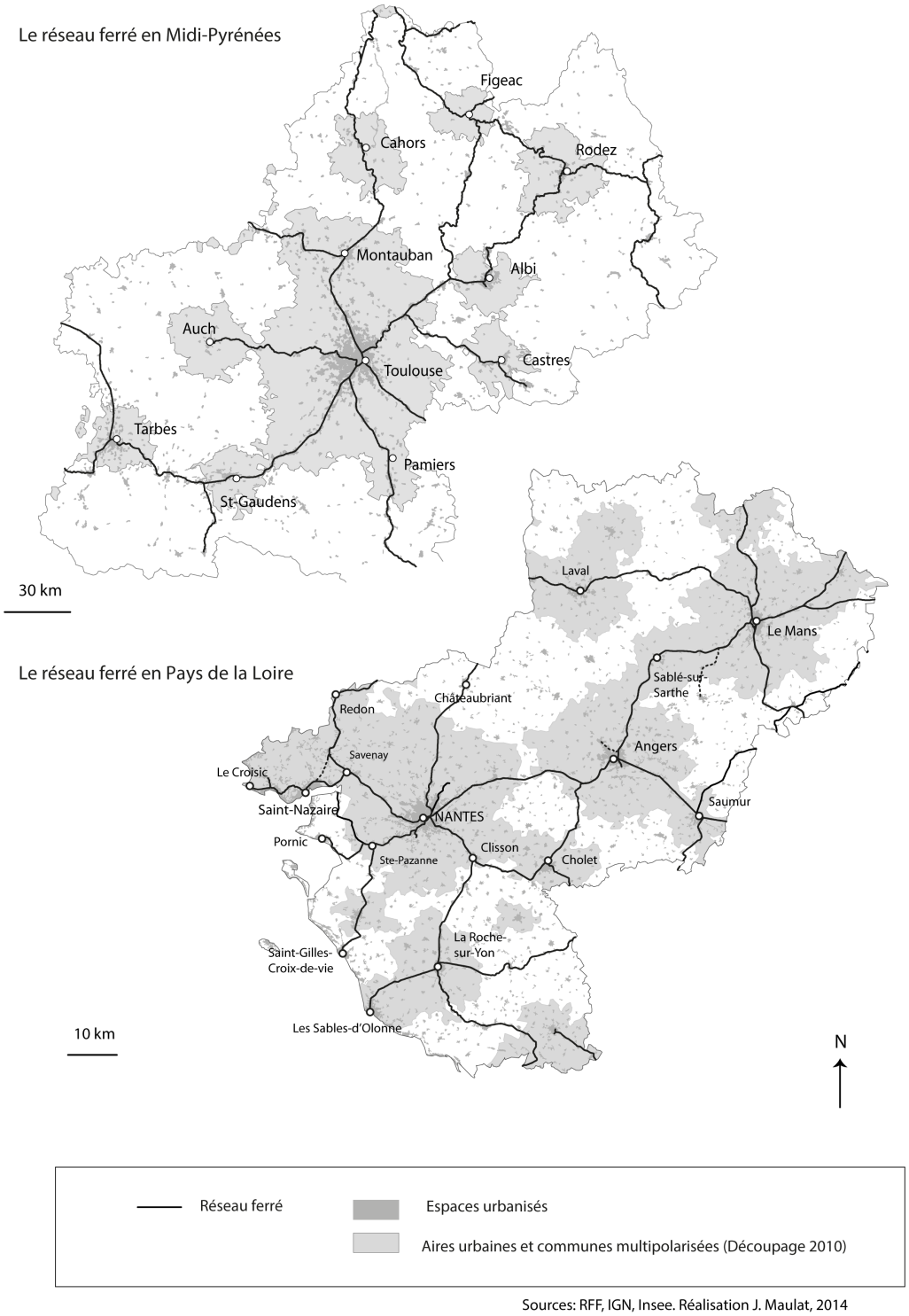
La région Pays de la Loire est, *a contrario*, caractérisée par une organisation spatiale polycentrique autour de l'axe Saint-Nazaire-Nantes-Angers-Le Mans. Elle connaît une croissance démographique et économique soutenue, portée par son attractivité et son solde naturel, et captée par les aires urbaines et les territoires littoraux. Les espaces périurbains sont les principaux bénéficiaires de cette croissance. L'enjeu de la mise en place de liaisons fortes entre ces pôles occupe une place centrale dans la politique d'aménagement du territoire de la Région (Région Pays de la Loire, 2008a).

Les deux régions présentent des différences dans l'organisation du réseau ferré et les niveaux d'offre ferroviaire. En Midi-Pyrénées, la structure du réseau ferré en étoile autour de Toulouse accentue la polarisation spatiale du territoire régional. Cette géographie a des conséquences sur la gestion et l'exploitation du réseau et se traduit par une interpénétration forte des enjeux régionaux et métropolitains : la capacité du nœud toulousain[52] détermine la capacité de la quasi-totalité du réseau midi-pyrénéen[53]. La région Pays de la Loire présente une organisation spatiale polycentrique et un réseau ferré plus maillé. Elle a hérité, au moment de la régionalisation, d'un réseau hétérogène incluant un réseau principal, un réseau secondaire et enfin des lignes à voie unique correspondant aux ramifications régionales et à la desserte du littoral. Le réseau principal en Pays de la Loire est dans un état satisfaisant par rapport à d'autres Régions ce qui lui a permis de développer l'offre ferroviaire sans trop de contraintes. Cependant, l'axe Est-Ouest supporte une mixité de trafic importante qui se traduit en certains endroits par des phénomènes de saturation (Nantes-Angers, gare de Nantes).

[52] On inclut dans le « nœud toulousain » la gare de Matabiau mais aussi les segments d'infrastructure ferroviaire situés dans l'agglomération communs à plusieurs lignes régionales.

[53] A l'exception de l'axe transversal Rodez-Brive.

Carte 3.1. Le réseau ferré en Midi-Pyrénées et Pays de la Loire



Sources: RFF, IGN, Insee. Réalisation J. Maulat, 2014

2. Organisation spatiale et armature urbaine

Les deux métropoles d'étude, Toulouse et Nantes, présentent aussi des similitudes et des différentes importantes au niveau des dynamiques démographiques et de leur organisation urbaine.

2.1. Deux métropoles attractives et dynamiques

Les deux métropoles de Toulouse et Nantes font partie des métropoles françaises les plus dynamiques d'un point de vue démographique et économique (Tableau 3.3.). En 2009, elles comptent respectivement 1 218 166 et 862 111 habitants (4ème et 8ème rang). Elles présentent une organisation monocentrique, organisée à Toulouse selon une logique de quadrant et à Nantes selon une logique Nord-Sud, de part et d'autre de la Loire. La croissance démographique des deux métropoles est liée principalement à leur attractivité, soutenue par le développement économique et l'image positive de métropoles offrant un cadre de vie de qualité.

Tableau 3.3. Croissance métropolitaine de la population et de l'emploi

Aire urbaine (périmètre 2010)	Évolution de la population (1999-2009)	Évolution de l'emploi (1999-2009)
Toulouse	16%	33%
Nantes	10%	25%
Strasbourg	6%	11%
Bordeaux	10%	22%
France entière	7%	19%

Source : Insee, Recensement de Population. Traitement : J. Maulat 2014.

Toulouse est historiquement une ville commerciale et administrative. Elle a connu une industrialisation tardive et doit son développement économique principalement aux politiques de décentralisation des années 1960, soutenues par les politiques locales (Jalabert, 1995). Aujourd'hui, elle est considérée comme « *une agglomération en pointe dans les nouvelles industries et la recherche* » et comme « *une métropole d'envergure européenne* » (Guerrinha, 2008, p. 51) : industries aéronautiques et spatiales, pôle universitaire, pôles de santé, etc. La « *technopolisation* » de l'agglomération toulousaine a eu des conséquences sur sa structure sociale, avec un poids croissant des élites universitaires et technologiques. Selon P. Estèbe, les « *deux images inséparables, mais distinctes* » du côté « *high-tech* » et « *sun belt* » à la française, expliquent l'attrait de la métropole toulousaine et constituent les moteurs de sa croissance tant économique que résidentielle (Estèbe, 2001).

L'aire urbaine de Nantes affiche une croissance démographique comparable à l'aire urbaine toulousaine. Associée à l'agglomération de Saint-Nazaire, son avant-port sur l'estuaire de la Loire, elle est la principale métropole du Grand Ouest français. Depuis les années 1970, la métropole connaît des transformations importantes de sa base économique en lien avec la désindustrialisation. L'association entre Nantes, où le secteur public est très présent, et Saint-Nazaire, où domine l'emploi productif et industriel (Davezies, 2005), produit une métropole à la base économique équilibrée dont les faiblesses ne remettent pas en cause l'attractivité résidentielle (Fache, 2008).

2.2. Des métropoles « diffuses »[54]

Toulouse et Nantes se caractérisent par des territoires métropolitains peu denses et marqués par une périurbanisation importante. Cependant, le phénomène prend une ampleur et une forme différente dans les deux aires urbaines. Tandis que Nantes est intégrée dans un maillage urbain régional serré, l'aire urbaine toulousaine prend place dans une région Midi-Pyrénées monopolarisée où l'extension n'est pas relayée par des villes de taille moyenne. Par conséquent, l'aire urbaine toulousaine est bien plus vaste que l'aire urbaine nantaise et intègre un nombre de communes plus important (Tableau 3.4.), différence que le poids démographique ne suffit pas à expliquer.

Tableau 3.4. Étendue des aires urbaines

Aire urbaine	Toulouse	Nantes	Bordeaux	Strasbourg
Nombre de communes en 2010	453	114	255	267
Nombre de communes en 1999	342	82	191	182
Superficie (km²)	5381	3302	5638	2198
Évolution du nombre de communes	25 %	28 %	25 %	3 %

Source : Insee, Recensement de la Population. Traitement : J. Maulat 2014.

Toulouse et Nantes présentent par contre une distribution de population similaire. Celle-ci est équilibrée entre les différents types de territoires de l'aire urbaine et, dans les deux cas, les couronnes périurbaines accueillent près d'un tiers de la population. L'emploi reste principalement concentré dans le pôle urbain, selon une logique similaire à d'autres agglomérations (Tableau 3.5).

Tableau 3.5. Organisation des aires urbaines

	Toulouse	Nantes
Superficie		
Ville centre	2 %	2 %
Banlieue	13 %	14 %
Périurbain	85 %	84 %
Distribution spatiale de la population		
Ville centre	36 %	33 %
Banlieue	35 %	35 %
Périurbain	28 %	32 %
Distribution spatiale de l'emploi		
Ville centre	52 %	42 %
Banlieue	34 %	38 %
Périurbain	14 %	20 %

Source : Insee, Recensement de la Population. Traitement : J. Maulat 2014.

Corrélées à cette extension urbaine importante et à une forte dispersion spatiale, les densités de population et d'emploi des deux aires urbaines sont faibles, par rapport à d'autres aires urbaines comme Strasbourg, et diminuent du centre vers la périphérie (Tableau 3.6.).

[54] Selon l'expression de B. Secchi (2006).

Tableau 3.6. Densité des aires urbaines par type de territoires en habitants par km² en 2009

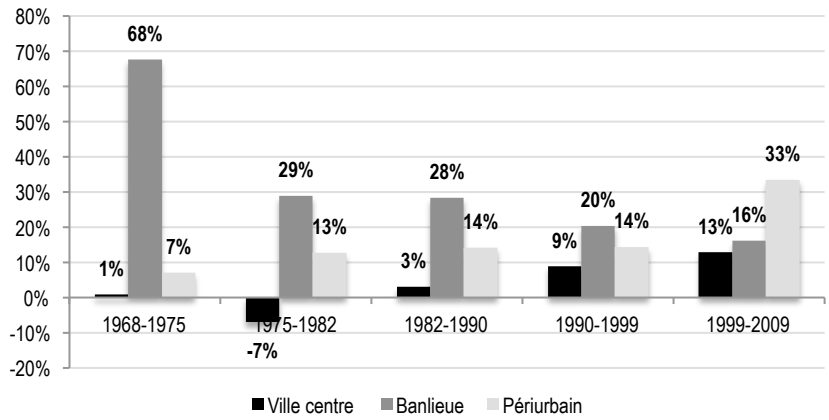
Aire urbaine	Toulouse	Nantes	Bordeaux	Strasbourg
Densité de population (habitants par km²)				
Ville centre	3721	4327	4796	3472
Banlieue	623	643	534	1102
Périurbain	76	100	62	158
Total	226	261	198	346
Densité d'emploi (emplois par km²)				
Ville centre	2433	2546	3327	2049
Banlieue	273	315	229	462
Périurbain	17	28	16	54
Total	103	119	87	155

Source : Insee, Recensement de la Population, 2009. Traitement : J. Maulat 2014.

Ainsi Toulouse et Nantes sont caractérisées par une périurbanisation importante. L'aire urbaine Toulouse est souvent présentée comme « l'archétype » de la ville diffuse (Bonnin-Oliveira, 2012). Disposant d'un territoire vaste[55], elle a vu sa surface urbanisée multipliée par trois entre 1975 et 2000. Depuis 1999, l'attractivité résidentielle de la métropole se maintient, ce qui se traduit par un desserrement résidentiel de plus en plus lointain : entre 1999 et 2010, le périmètre de l'aire urbaine est ainsi passé de 342 à 453 communes[56] et les couronnes périurbaines ont gagné +33% de population (Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT), 2010).

La dynamique de périurbanisation (Figure 3.1.) a conduit à une convergence progressive des différents territoires de l'aire urbaine (ville-centre, banlieue et périurbain) qui présentent, aujourd'hui, un poids démographique quasi équivalent (Figure 3.2.).

Figure 3.1. Évolution de la population dans l'aire urbaine toulousaine entre 1968 et 2009.

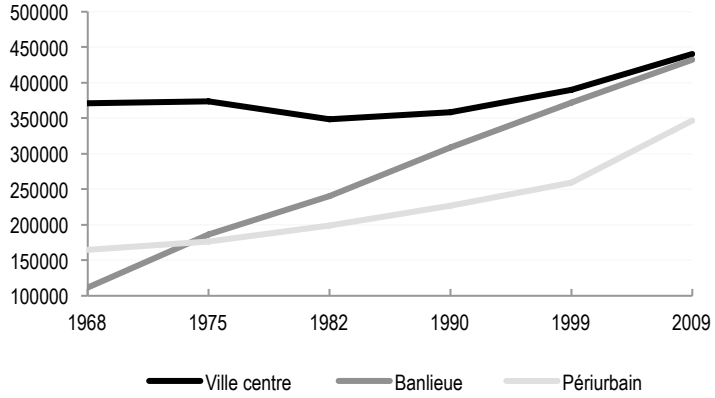


Source : Insee, Recensement de la Population. Périmètre : Aire urbaine 2010. Traitement : J. Maulat 2014.

[55] La ville centre de Toulouse s'étend sur un territoire de 118 km², soit l'équivalent du territoire de la commune de Paris.

[56] L'aire urbaine comptait seulement deux communes en 1962.

Figure 3.2. Population de l'aire urbaine toulousaine par type de territoires entre 1968 et 2009



Source : Insee. Périmètre : Aire urbaine 2010. Traitement : J. Maulat 2014.

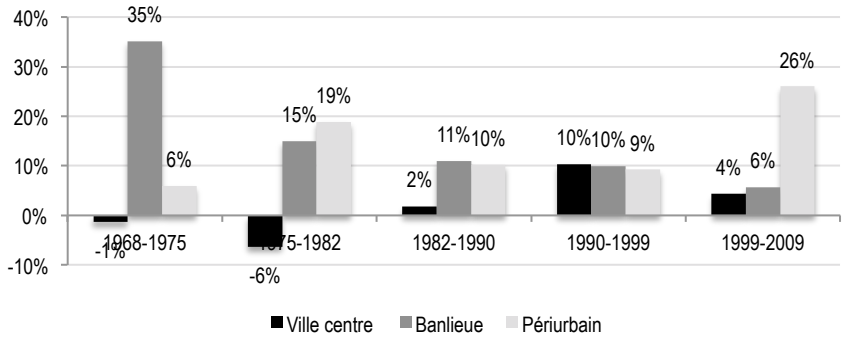
Cependant, depuis 1999, en volume, la croissance démographique et des emplois dans l'aire urbaine se concentre principalement dans le pôle urbain de l'aire urbaine toulousaine[57]. Cette densification du pôle urbain entraîne le maintien de logiques de dépendance centre-périphérie mais aussi la poursuite de l'extension urbaine (AUAT, 2012). Le desserrement de la population est porté par le désir d'accession à la propriété d'une maison individuelle (augmentation des prix fonciers en zone centrale, recherche de terrains accessibles), et encouragé tant par les politiques publiques (aides à l'accession, ouverture de terrains à l'urbanisation) que par l'amélioration des facilités de déplacement (Bonnin-Oliveira, 2012). Cette périurbanisation importante est accentuée par les dynamiques de croissance récente : 44% de la croissance démographique entre 1999 et 2009 est captée par le périurbain. La déconnexion persistante entre lieux d'emplois et lieux de résidence se traduit par des déplacements domicile-travail intenses entre le centre et les périphéries. Néanmoins, si, depuis 1999, les dynamiques signalent la poursuite de la périurbanisation, elles indiquent aussi l'émergence d'une forme de multi-polarisation de l'aire urbaine (Bonnin-Oliveira, 2013). La géographie de l'emploi contribue au maintien d'une logique centre-périphérie forte, mais la répartition en couronnes cède la place, semble-t-il à d'autres logiques : déséquilibre Est-Ouest, organisation en secteur en lien avec l'affirmation de polarités secondaires fortes dans le pôle urbain (Blagnac-Colomiers, Labège, Muret). L'émergence d'une forme de polycentrisme se traduit par une complexification des mobilités domicile-travail.

De son côté, Nantes connaît aussi une périurbanisation importante. Pendant longtemps, les relations entre la ville de Nantes et ses périphéries ont été très limitées. Nantes a pu être qualifiée ainsi de « *ville insulaire* », d'« *îlot moderne dans un océan d'Ancien régime* », de « *kyste* », autant d'expressions utilisées pour caractériser les relations distendues ou conflictuelles entre la ville de Nantes et son territoire périphérique, proche et rural (Rapetti, 2004). Nantes a un territoire moins étendu que Toulouse mais néanmoins vaste (65 km^2) et le développement urbain a longtemps été contraint par les difficultés liées au franchissement de l'estuaire de la Loire. Aujourd'hui, en dépit de la réalisation de nombreux ponts, une dissymétrie entre le Nord et le Sud persiste, en particulier en ce qui concerne la répartition de l'emploi. La dynamique d'extension urbaine et de périurbanisation s'est accentuée à partir de 1975 : expansion radioconcentrique de l'agglomération nantaise, développements en chapelet de centres urbains et industriels le long de l'estuaire, tropisme de la façade balnéaire océanique.

[57] 72 % de la croissance de l'emploi entre 1999 et 2009 est captée par le pôle urbain (Insee, Recensement de la population).

Aujourd'hui, les couronnes périurbaines accueillent 32% de la population de l'aire urbaine et continuent de gagner de la population (Figure 3.3.).

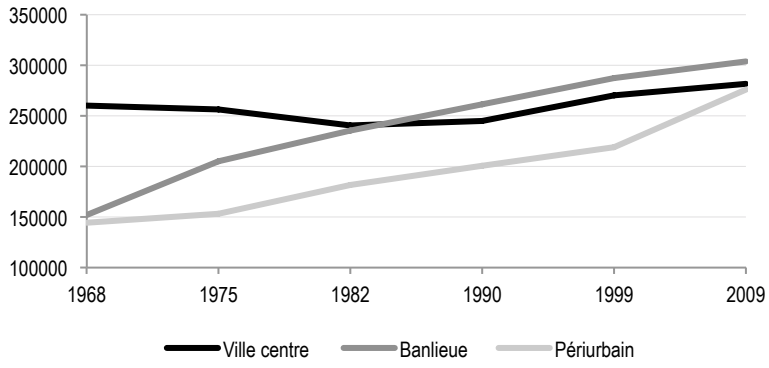
Figure 3.3. Évolution de la population par type de territoire dans l'aire urbaine nantaise entre 1968 et 2009.



Source : Insee. Périmètre : Aire urbaine 2010. Traitement : J. Maulat 2014.

Ainsi, de manière plus marquée qu'à Toulouse, les couronnes périurbaines ont un poids important dans l'aire urbaine nantaise. L'étalement urbain de Nantes est important et justifie l'emploi, par certains chercheurs, du terme « *d'archipel* » urbain (Beaucire *et al.*, 1997). Cet étalement prend, comme ailleurs, la forme du développement de quartiers résidentiels d'habitat individuel peu denses en périphérie en continuité ou en discontinuité des bourgs existants (Devisme, 2009). Le phénomène de périurbanisation s'est accentué ces dernières années. Tandis que 60 % de la croissance démographique des années 1990 était captée par le pôle urbain, les années 2000 ont vu cette croissance se reporter principalement vers les couronnes périurbaines (67 % de la croissance démographique captée par les couronnes périurbaines). Par conséquent, comme à Toulouse, la ville-centre, la banlieue et les couronnes périurbaines tendent à avoir un poids équivalent à Nantes (Figure 3.4.) :

Figure 3.4. Population de l'aire urbaine nantaise par type de territoires entre 1968 et 2009



Source : Insee. Périmètre : Aire urbaine 2010. Traitement : J. Maulat 2014.

Cependant, cette périurbanisation s'accompagne, comme à Toulouse, de l'émergence d'un fonctionnement polycentrique de l'aire urbaine. L'emploi se développe dans le périurbain (+ 33 % dans le périurbain nantais entre 1999 et 2009), et, si l'agglomération nantaise continue de concentrer l'essentiel de l'emploi et de capter la majorité des flux domicile-travail, plusieurs pôles secondaires émergent dans l'aire

urbaine comme Savenay, Nort-sur-Erdre, Clisson, Ancenis et Saint-Pazanne (Insee, Pays de la Loire, 2010).

3. Urbanisation et réseau ferré régional

Au-delà des grandes logiques d'organisation spatiale et fonctionnelle des deux métropoles d'études, celles-ci présentent des situations différenciées au regard de la géographie du réseau ferré, du niveau d'offre ferroviaire et de l'organisation urbaine par rapport au réseau ferré.

3.1. Etoile et offre ferroviaires

À l'échelle métropolitaine, les aires urbaines sont inégalement dotées en termes d'offre ferroviaire. L'aire urbaine toulousaine dispose d'un réseau ferroviaire plus étendu et plus dense que l'aire urbaine nantaise (Tableau 3.7). En ce qui concerne l'offre et l'usage du transport ferroviaire régional, l'étoile ferroviaire toulousaine est mieux desservie et plus utilisée que l'étoile ferroviaire nantaise (Tableau 3.8.).

Tableau 3.7. Des géographies du réseau ferré contrastées.

Etoiles ferroviaires en 2014	Toulouse	Nantes
Gares exploitées	49	26
Kilomètres de lignes exploitées	277	194
Gare par kilomètre de lignes exploitées	0,18	0,13
Ratio Nombre d'habitant pour un kilomètre de ligne exploitée	4392	4444
Ratio Nombre d'habitant pour un point d'arrêt exploité	24826	33158

Source : RFF (RGI 2014), Insee.

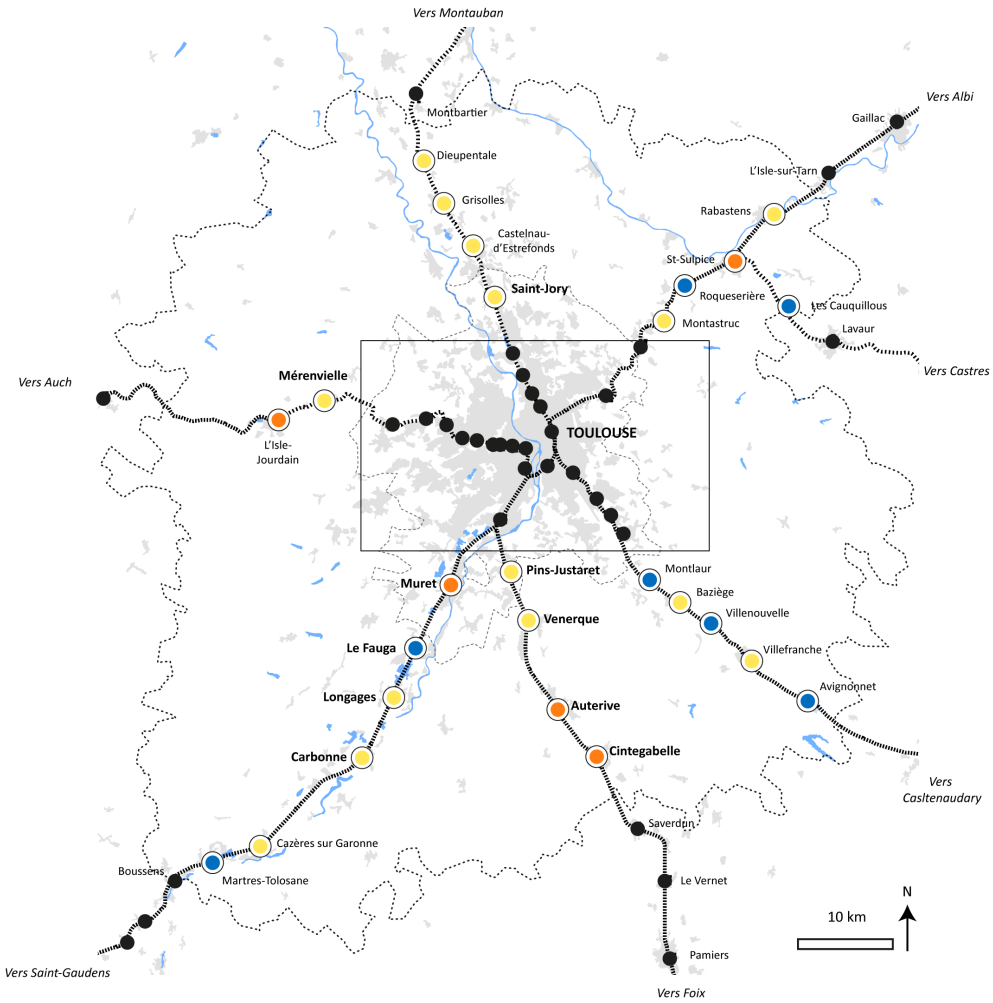
Tableau 3.8. Offre ferroviaire dans les deux aires urbaines de Toulouse et Nantes

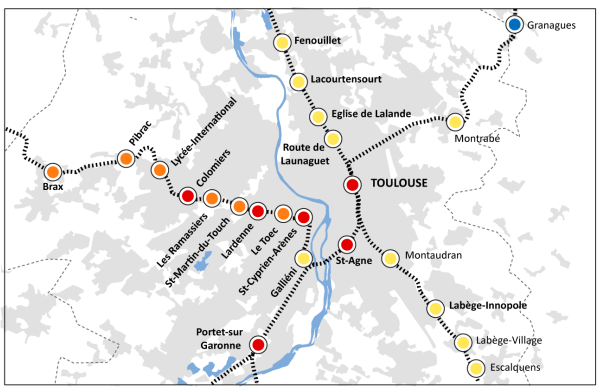
Aires urbaines	Toulouse	Nantes
Gares exploitées en 2014	49	26
Gares exploitées en 2012	49	22
Kilomètres de lignes exploitées en 2014	268	194
Offre		
Nombre d'arrêts en gare	714 en 1998	587 en 2004*
Nombre d'arrêts en gare en 2012	1986	741*
Évolution de l'offre	178%	26%
Nombre d'habitants en 2011	1 218 166	862 111
Rapport entre le nombre d'habitants et le nombre d'arrêts en gare	613	1163
Fréquentation		
Montées et descentes en 1998 ou 2004	16671	18859*
Montées et descentes en 2012	48956	28610*
Évolution de la fréquentation	194%	52%
Voyageurs par arrêt	25	39
Voyageurs par gare	999	1244
*Hors ligne Nantes-Châteaubriant, qui n'était pas mise en service en 2012		

Source : Région Midi-Pyrénées et Région Pays de la Loire.

Au sein des deux étoiles ferroviaires, les différents axes ne disposent pas d'une offre identique et nous constatons une diversité importante des gares ferroviaires selon leur niveau de service et l'usage (Cartes 3.1. et 3.2.).

Carte 3.1. Offre ferroviaire dans l'aire urbaine toulousaine en 2014





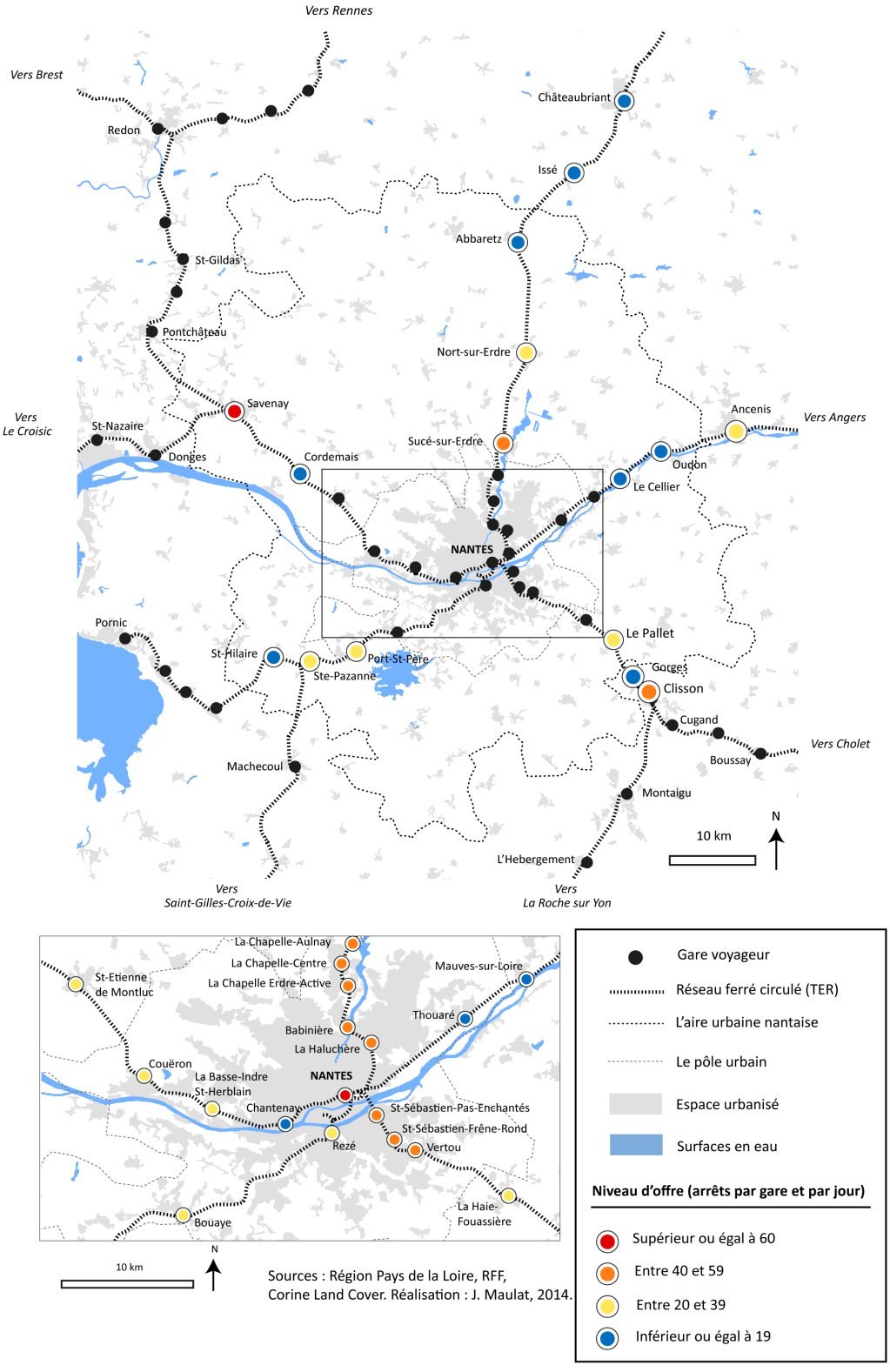
Sources : Région Midi-Pyrénées, RFF, Corine Land Cover.
Réalisation : J. Maulat, 2014.

Gare voyageur
Réseau ferré circulé (TER)
L'aire urbaine toulousaine
Le pôle urbain
Espace urbanisé
Surfaces en eau

Niveau d'offre (arrêts par gare et par jour)

Supérieur ou égal à 60
Entre 40 et 59
Entre 20 et 39
Inférieur ou égal à 19

Carte 3.2. Offre ferroviaire dans l'aire urbaine nantaise en 2014



Sources : Région Pays de la Loire, RFF, Corine Land Cover. Réalisation : J. Maulat, 2014.

3.2. Dynamiques urbaines et réseau ferré

Au-delà du niveau d'offre ferroviaire, les deux aires urbaines se distinguent au niveau du degré « d'adhérence » du développement urbain au réseau ferré (Desjardins *et al.*, 2011). Nous présentons ici quelques éléments de cadrage quantitatif permettant d'apprécier succinctement les modalités selon lesquelles est organisé le territoire autour du réseau ferré dans les deux aires urbaines d'études et les dynamiques de développement à l'œuvre.

Cette analyse des liens entre urbanisation et réseau ferroviaire s'appuie sur la méthode développée par X. Desjardins, S. Séguret et F. Beaucire dans un article récent sur les relations entre urbanisation et corridors ferroviaires (Desjardins *et al.*, 2011). La méthode a été appliquée, ici, aux deux aires urbaines d'étude. Les deux cas sont mis en regard d'autres aires urbaines comparables (Strasbourg et Bordeaux) pour mesurer leur spécificité. À l'intérieur des aires urbaines, plusieurs territoires ont été distingués en fonction de leur proximité au réseau ferré. Nous avons distingué les communes avec gares et les communes situées dans les corridors ferroviaires. Sur le modèle de la méthodologie de X. Desjardins *et al.* (2011), les corridors ferroviaires correspondent aux communes de banlieue (pôle urbain à l'exception de la ville centre) et des couronnes périurbaines dont la mairie est située à moins de trois kilomètres d'une ligne ferroviaire exploitée. La distance de trois kilomètres a été retenue parce qu'elle correspond à la distance moyenne de rabattement en vélo à une gare du réseau ferré (Desjardins *et al.*, 2011). L'ensemble des lignes ferroviaires empruntées par du transport de voyageur en septembre 2013 a été retenu. Par conséquent, dans le cas nantais, la ligne Nantes-Châteaubriant, rouverte au début de l'année 2014 n'est pas prise en compte ici.

Les deux aires urbaines d'étude sont inégalement équipées en matière d'infrastructure et d'offre ferroviaire. Par conséquent, la « couverture spatiale » des aires urbaines par le réseau ferroviaire, calculé en considérant la surface du territoire (en km^2) en fonction de la localisation par rapport au réseau, est très inégale en fonction de la taille des réseaux et de l'extension des aires urbaines. Les corridors ferroviaires (hors ville centre) couvrent 31 % de l'aire urbaine de Toulouse, 25 % de celle de Nantes mais 59 % de celle de Strasbourg (Tableau 3.9).

Tableau 3.9. Couverture spatiale des agglomérations par le réseau ferré (superficie en km2)

Aire urbaine	Toulouse	Nantes	Bordeaux	Strasbourg
Ville centre	2 %	2 %	1 %	4 %
Banlieue	13 %	14 %	20 %	7 %
Périurbain	85 %	84 %	79 %	89 %
Total hors ville centre	98 %	98 %	99 %	96 %
… dont communes avec gare	11 %	14 %	9 %	27 %
… dont corridors ferroviaires	31 %	25 %	29 %	59 %
… dont hors corridors ferroviaires	69 %	75 %	71 %	41 %

Source : Insee et RFF. Traitement : J. Maulat, 2013

Dans les deux aires urbaines étudiées, l'essentiel de la population et de l'emploi est localisé dans la ville centre, la banlieue (pôle urbain au sens de l'Insee) et dans les corridors ferroviaires. Cependant, contrairement à d'autres aires urbaines plus « structurées » autour du rail, comme Strasbourg, Toulouse et Nantes sont faiblement organisées autour du réseau ferroviaire. À Nantes, 50 % de la population de l'aire urbaine en 2009 est située hors des corridors ferroviaires (Tableau 3.10.).

Tableau 3.10. Distribution spatiale de l'emploi et de la population dans les aires urbaines par rapport au réseau ferré

Aire urbaine	Toulouse	Nantes	Bordeaux	Strasbourg
Ville centre	41 %	36 %	25 %	39 %
Banlieue	35 %	36 %	53 %	23 %
Périurbain	24 %	28 %	22 %	38 %
Total hors ville centre	59 %	64 %	75 %	61 %
… dont communes avec gare	20 %	35 %	27 %	43 %
… dont corridors ferroviaires	55 %	51 %	64 %	80 %
… dont hors corridors ferroviaires	45 %	49 %	36 %	20 %

Source : Insee et RFF. Traitement : J. Maulat, 2013

Pour mesurer l'articulation entre l'urbanisation et le réseau ferroviaire, il est nécessaire d'analyser l'évolution de la population et des emplois au sein des aires urbaines depuis la fin des années 1960. En ce qui concerne l'évolution de la population et de l'emploi au sein des aires urbaines entre 1968 et 2009, on constate que la répartition de la croissance démographique est proche dans les deux aires urbaines d'étude. À Toulouse et Nantes, comme à Bordeaux, la croissance démographique s'est localisée presque autant hors des corridors ferroviaires que dans les corridors, tandis qu'à Strasbourg, les corridors ferroviaires ont capté l'essentiel de la croissance démographique. Pour l'emploi, les corridors ferroviaires ont clairement capté la grande majorité de la croissance de l'emploi depuis 1969 et en particulier les communes avec gares. Si l'on considère ensemble la population et l'emploi, on remarque des différences importantes, entre l'aire urbaine de Strasbourg, où la croissance a été concentrée dans les corridors ferroviaires et les aires urbaines étudiées où cette croissance s'est moins concentrée dans les corridors ferroviaires (Tableau 3.11.).

Tableau 3.11. Part de la croissance résidentielle (habitants et emplois) captée par les corridors ferroviaires (hors ville centre) entre 1968 et 2009 (en pourcentage)

		Toulouse	Nantes	Bordeaux	Strasbourg
Population	corridors ferroviaires	55 %	46 %	53 %	75 %
	hors corridors ferroviaires	45 %	54 %	47 %	25 %
Emploi	corridors ferroviaires	64 %	60 %	73 %	96 %
	hors corridors ferroviaires	36 %	40 %	27 %	4 %
Ensemble	corridors ferroviaires	57 %	50 %	59 %	81 %
	hors corridors ferroviaires	43 %	50 %	41 %	19 %

Source : Insee et RFF. Traitement : J. Maulat, 2013

Si, depuis 1968, les corridors ferroviaires ont capté l'essentiel de la croissance de l'emploi et de la population, l'examen détaillé de l'évolution de l'adhérence entre le développement du territoire et le réseau ferroviaire fait apparaître une « indifférence progressive du développement résidentiel par rapport au corridor ferroviaire » (Desjardins *et al.*, 2011, p. 78). En effet, si l'on considère la part de la croissance de l'emploi et de la population fixée par les corridors ferroviaires entre chaque recensement, on constate que cette part est de moins en moins importante dans la plupart les deux aires urbaines d'étude, comparativement à Strasbourg, par exemple (Tableau 3.12.).

Tableau 3.12. Part de la croissance de l'emploi et de la population hors ville centre captée par les corridors ferroviaires

	Toulouse	Nantes	Bordeaux	Strasbourg
Entre 1968 et 1975	71 %	69 %	68 %	92 %
Entre 1975 et 1982	61 %	40 %	46 %	76 %
Entre 1982 et 1990	45 %	39 %	42 %	62 %
Entre 1990 et 1999	51 %	53 %	60 %	81 %
Entre 1999 et 2009	51 %	40 %	61 %	76 %

Source : Insee et RFF. Traitement : J. Maulat, 2013

Ainsi, comme l'ont montré X. Desjardins *et al.*. dans les cas d'Amiens, Rennes et Strasbourg, l'organisation spatiale des aires urbaines est polarisée par le réseau ferroviaire : l'essentiel de la population et des emplois sont situés dans ces corridors. Néanmoins, les dynamiques en cours, depuis la fin des années 1960 indiquent, pour les deux aires urbaines d'étude que le développement démographique et économique n'est pas complètement orienté par le réseau ferré régional (Desjardins *et al.*, 2011). Si la croissance urbaine reste majoritairement captée par les corridors ferroviaires, elle l'est de moins en moins. Par rapport à d'autres aires urbaines françaises, les deux aires urbaines d'étude présentent des similarités fortes et une plus faible articulation de l'urbanisation au réseau ferré.

4. Transport et mobilité

Corrélées à cette organisation spatiale, les dynamiques de mobilité dans les deux aires urbaines sont marquées par des flux domicile-travail importants et longs. La géographie de ces mobilités fait apparaître des polarisations fortes, tant dans le pôle urbain qu'en périphérie. Cependant, si l'organisation des mobilités est similaire dans les deux aires d'étude, les deux agglomérations se distinguent lorsque l'on s'intéresse aux mobilités à l'échelle des agglomérations et des périmètres des transports urbains.

4.1. À l'échelle métropolitaine : géographie des mobilités

Dans l'aire urbaine toulousaine, l'Insee et l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT) ont montré que les mobilités domicile-travail, en plus de la logique centre-périphérie dominante, tendaient à s'organiser selon trois grands secteurs polarisés par des pôles secondaires (Insee, AUAT, 2009) : secteur de Blagnac, de Muret et de Labège. À Nantes, une étude sur les flux de déplacement des habitants de l'aire urbaine a montré qu'en dépit de la diffusion urbaine croissante et la « dilatation des déplacements », la grande majorité des flux sont concentrés sur le Nord de la Loire (63%) et sur la partie centrale de l'aire urbaine. Au total, 87% des flux de l'aire urbaine se concentrent au sein de Nantes Métropole (23% de la superficie de l'aire urbaine) et 67% à l'intérieur du périphérique (Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN), Nantes Métropole, 2012). Les deux tiers des flux de l'aire urbaine s'effectuent à l'intérieur de six sous-secteurs, signalant l'existence de pratiques de mobilité de proximité. Ainsi, dans les grandes lignes, la géographie des déplacements est similaire dans les deux métropoles et caractérisée par une intensification des flux centre-périphérie en même temps qu'au poids croissant des flux internes aux périphéries.

4.2. À l'échelle des agglomérations : un niveau d'offre de transport collectif et des usages différents

À l'échelle des agglomérations, c'est-à-dire des zones centrales des aires urbaines et des Périmètres de Transport Urbain, qui correspondent au territoire de compétence des autorités organisatrices des transports urbains de Nantes (Nantes Métropole) et Toulouse (Tisséo-SMTC), les différences sont importantes en termes de niveaux d'équipement en transport collectif et d'usage (Tableau 3.13., Cartes 3.3. et 3.4.).

Tableau 3.13. Réseau de transport urbain « lourd » (métro et tramway) dans les agglomérations de Nantes et Toulouse en 2012

	Nantes	Toulouse
Communes du P.T.U.	24	99
Population du P.T.U.	582 159	920 000
Kilomètres de tramway et de métro	42	38
Nombre de voyages en tramway ou métro	65 514	113 033
Part des voyages en tramway ou métro dans le total des voyages du réseau	54 %	70 %

Source : GART, 2013.

D'une part, les deux agglomérations disposent d'un niveau d'équipement en transport collectif différent. D'autre part, en termes de pratiques de déplacement, l'agglomération nantaise se caractérise par un usage important des transports collectifs sur son territoire, comparativement à d'autres agglomérations de taille similaire. Elle est la troisième agglomération après Paris et Lyon en termes de fréquentation du réseau par habitant. Entre 2000 et 2008, l'offre kilométrique de transport collectif a progressé de 22 % et la fréquentation a crû de 36 % (Nantes Métropole, 2011). Cependant, si la part modale de la voiture dans Nantes Métropole diminue entre 2002 et 2008 (de 61,6 % à 57 %), celle-ci reste supérieure à la moyenne des agglomérations de taille comparable. Ce constat peut s'expliquer par un moindre usage de la marche et du vélo et par un taux de motorisation plus élevé (Insee Pays de la Loire, 2009). L'usage plus intense des transports collectifs dans le territoire de Nantes Métropole se ferait au détriment de la marche.

Les deux agglomérations se distinguent fortement avec une part modale des transports collectifs plus importante à Nantes qui correspond à une politique ancienne de développement des transports collectifs. Cependant, à Toulouse, le prolongement de la ligne B, la mise en service de la ligne E du tramway et le développement des liaisons de bus en site propre ont permis un développement de l'offre et une augmentation importante de la fréquentation des transports collectifs, dont les effets sur la part modale ne sont pas encore mesurés dans la mesure où (Tableau 3.14.).

Tableau 3.14. Répartition des déplacements selon le mode principal un jour de semaine en 2008

	14 grandes métropoles à transport public guidé	Pôle urbain de Toulouse	Nantes Métropole
Transports collectifs	11 %	9 %	15 %
Voiture	53 %	70 %	57 %
Marche à pied et vélo	31 %	19 %	24 %
Autres	3 %	2 %	2 %

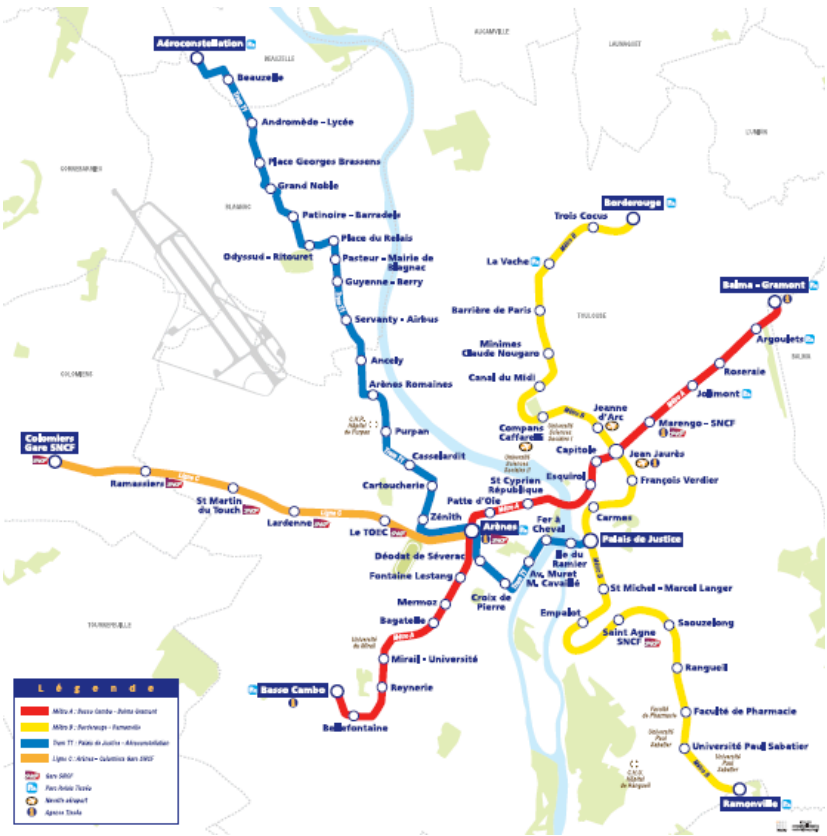
Source : ENTD 2008 ; Commissariat Général au Développement Durable, 2010.

Carte 3.3. Plan du réseau de tramway et busway de Nantes Métropole



Source : Nantes Métropole

Carte 3.4. Plan du réseau de transport urbain lourd de Tisséo-SMTC



Source : Tisséo-SMTC

5. Contexte institutionnel

D'un point de vue institutionnel, les deux aires urbaines présentent aussi des caractéristiques spécifiques. Elles sont toutes les deux couvertes par plusieurs intercommunalités et territoires de planification. Les politiques territoriales sont élaborées et mises en œuvre à l'échelle des intercommunalités à fiscalité propre ou dans des structures en regroupant plusieurs, comme les Syndicats Mixtes de SCOT. Cependant, à l'échelle métropolitaine, Toulouse et Nantes ont des histoires différentes en matière de structuration institutionnelle. Nantes dispose d'une intercommunalité centrale forte et ancienne (Nantes Métropole), alors qu'à Toulouse le territoire central est fragmenté en trois intercommunalités : Toulouse Métropole, Communauté urbaine créée en 2009, la Communauté d'Agglomération du Muretain et la Communauté d'Agglomération du SICOVAL (Figures 3.5. et 3.6.).

En matière de périmètre de gestion des transports collectifs, Toulouse est dans une situation où l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains dépasse le périmètre de l'intercommunalité centrale, compétente en matière d'aménagement (Toulouse Métropole) en incluant trois autres structures intercommunales (SICOVAL, Muretain et le Syndicat Intercommunal des Transports de la Région Toulousaine), tandis qu'à Nantes, Nantes Métropole est l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains sur son territoire. Ainsi, la couverture territoriale des aires urbaines par les intercommunalités centrales et les périmètres de planification territoriale sont variables mais font apparaître un décalage, classique, entre périmètres fonctionnels (définis par l'aire urbaine) et périmètres institutionnels (Tableau 3.15.).

Tableau 3.15. Périmètres institutionnels, emploi et population en 2009.

	Périmètre	Nombre de communes	Population de l'aire urbaine	Emploi de l'aire urbaine
Toulouse	Communauté urbaine de Toulouse Métropole	37	58 %	74 %
	Communauté urbaine de Toulouse Métropole, Communauté d'Agglomération du SICOVAL et du Muretain	84	69 %	84 %
Nantes	Nantes Métropole	24	68 %	80 %

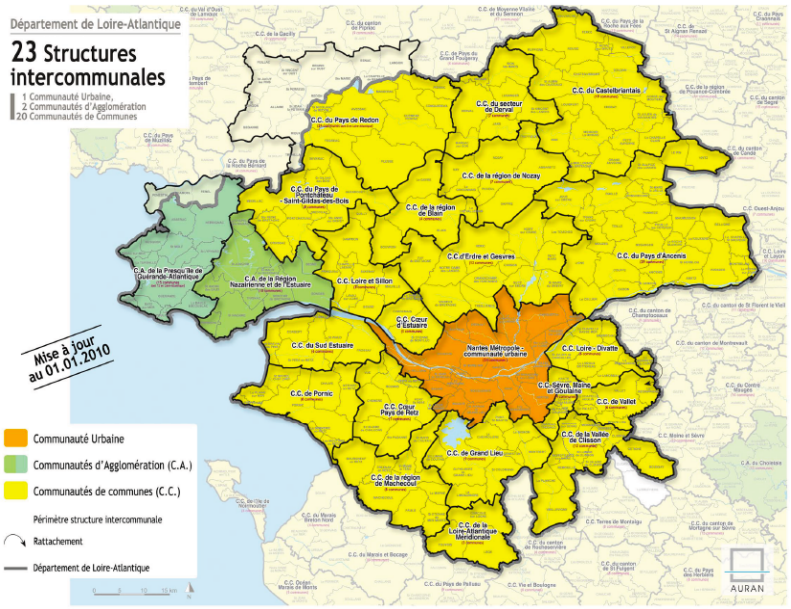
Source : Insee.

Figure 3.5. Carte des intercommunalités de l'aire urbaine Toulousaine



Source : Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire urbaine

Figure 3.6. Structures intercommunales en Loire-Atlantique en 2010.



Source : AURAN

Conclusion

Cette présentation de Toulouse et Nantes permet de poser le contexte territorial des deux métropoles et les dynamiques qui y sont associées. Il apparaît que celles-ci présentent des caractéristiques communes, permettant de les comparer mais aussi des différences importantes qui interrogent le rôle des trajectoires institutionnelles et des contextes territoriaux et ferroviaires dans la construction des politiques ferroviaires et des politiques d'aménagement.

CHAPITRE 4.
TRAJECTOIRES CROISÉES DES POLITIQUES D'URBANISME ET DE TRANSPORT À TOULOUSE ET NANTES

À l'échelle nationale, l'énoncé de nouvelles normes en matière de coordination entre urbanisme et déplacement a marqué une évolution par rapport à l'approche antérieure des liens entre ville et transport (Paulhiac, Kaufmann, 2006 ; Gallez, Maksim, 2007). Le référentiel[58] des politiques d'urbanisme et de transport a changé et l'accent a été mis sur la densification urbaine autour des transports collectifs. Ce changement s'est traduit différemment selon les contextes locaux (Gallez *et al.*, 2010).

De nombreux travaux récents ont étudié l'évolution à long terme des politiques d'urbanisme et de déplacement ainsi que leurs interactions. Les évolutions observées concernent le contenu de l'action (la mise à l'agenda des objectifs de développement durable, le droit au transport ou la densification urbaine), mais aussi les modalités de mise en œuvre des politiques publiques (décentralisation, pluralisation du système d'acteur, évolution des méthodes de la planification territoriale, émergence et affirmation de l'intercommunalité). Ces travaux mettent en évidence des « *trajectoires de politiques urbaines* », à travers l'étude des facteurs de changement et d'inertie des politiques et dynamiques locales, liés tant aux contextes territoriaux et aux référentiels locaux qu'aux héritages institutionnels et sociotechniques (Pflieger et al., 2008). Leur comparaison fait apparaître des similitudes entre les trajectoires des agglomérations européennes, mais aussi des disparités importantes liées aux « *cultures politiques* », aux traditions en matière d'aménagement du territoire, et aux contextes institutionnels et politiques locaux (Gallez, Maksim, 2007).

Dans ce chapitre, nous présentons une histoire croisée des politiques d'urbanisme et de transport dans les deux métropoles. L'objectif est de comprendre, dans les grandes lignes, la construction des politiques d'urbanisme et de transport de ces deux agglomérations. L'analyse met en évidence un changement très récent qui se traduit par la mise à l'agenda métropolitains de nouvelles orientations en faveur d'un développement des transports collectifs et d'une densification de l'urbanisation. Cette mise en perspective est nécessaire pour comprendre comment l'idée d'utiliser le rail pour desservir les territoires métropolitains et l'idée de « structurer » l'urbanisation autour du réseau ferré ont émergé dans les deux métropoles d'étude.

[58] 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).

Ce chapitre mobilise principalement des sources textuelles. L'analyse s'appuie sur différents documents produits, en particulier, par les intercommunalités, les agences d'urbanisme et les AOTU, en portant une attention particulière aux différents documents de planification. Pour la période récente, nous mobilisons les entretiens réalisés auprès des élus et techniciens des AOTU, des intercommunalités et des Syndicats Mixtes de SCOT intervenant dans la définition des grandes orientations des politiques de transport et d'aménagement à l'échelle métropolitaine.

Dans un premier temps, nous retraçons l'histoire croisée des politiques de transport et d'urbanisme à Toulouse (1) avant de nous intéresser au cas nantais (2). Le parti de présenter successivement les deux agglomérations correspond au choix de rendre plus lisible la lecture. La comparaison entre ces deux trajectoires est l'objet de la conclusion de ce chapitre.

1. À Toulouse, les transports « courent » après la ville[59] ?

L'agglomération toulousaine est souvent citée pour ses records en matière d'étalement urbain et de mobilité automobile. Cependant, au-delà des représentations simplificatrices, l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme a évolué dans le temps.

1.1. Déclin des transports collectifs, extension du réseau routier et ville-automobile : années 1950 et 1960

Toulouse a longtemps été une « *ville sans banlieue* » (Marconis, 2011). Disposant d'un vaste territoire communal, la ville s'est d'abord développée sans sortir des limites de la commune. Elle est restée longtemps une « *grande ville de petites maisons* », aux allures de « *grand village* » composé de « *faubourgs linéaires le long des nombreux axes de communication qui convergeaient vers la ville* », et de « *lotissements ou constructions individuelles agencés sans plan d'ensemble, au gré des opportunités foncières* » (Marconis, 2011, p. 8).

Jusqu'aux années 1950, en dépit de l'adoption de différents plans d'urbanisme[60], l'urbanisation de la ville s'est faite principalement hors de tout dispositif de régulation publique**.** Néanmoins, au début des années 1950, la croissance urbaine non maîtrisée induit des coûts importants en termes d'équipement de réseaux pour la municipalité qui met en place une politique de « *malthusianisme communal* » (Coppolani, 1977). Cette politique s'est traduite par une limitation de l'extension urbaine dans les limites de la commune et par une densification du centre et des faubourgs[61].

1.1.1. Croissance urbaine et développement du réseau routier

Le développement de l'activité aéronautique, suite au lancement du programme Caravelle en 1953 et à la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibre, amorce la croissance de l'agglomération. Cette intervention étatique est soutenue par

[59] Expression empruntée au géographe R. Marconis (Marconis, 2010).

[60] En 1926, suite à la loi Cornudet, la ville de Toulouse établit un contrat avec l'urbaniste Léon Jaussely pour l'élaboration d'un plan d'urbanisme. Le plan établi en 1928, d'inspiration corbuséenne, prévoyait un réseau complet de voirie en périphérie associant radiales (prolongeant les axes ouverts dans le centre), circulaires (cinq rocades) et tangentielles. Il inscrit un zonage permettant une densité décroissante du centre vers la périphérie. Plusieurs points de ce programme ont été repris dans les plans ultérieurs, et certains ont été réalisés. Le Plan Nicod de 1947, par exemple, inscrit un développement important du réseau de voirie à travers de nouvelles percées et la mise en place d'un système de rocades.

[61] Entre 1948 et 1961 sur 30000 logements autorisés, deux tiers correspondent à des immeubles collectifs de plus de dix logements (Coppolani, 1977, p. 400).

des initiatives locales qui cherchent à développer l'agglomération. L'élection de Louis Bazerque[62] à la mairie de Toulouse, en 1958, marque un changement d'orientation de la politique d'urbanisme municipale. Proche des milieux économiques, le nouveau maire juge nécessaire de favoriser la croissance urbaine, plutôt que de la contenir. Il met en place une politique d'urbanisme visant à attirer un maximum d'activités et d'habitants sur le territoire de Toulouse et crée dans ce but la ville « *satellite* » du Mirail (Jaillet-Roman, Zendjebil, 2006). Ce volontarisme municipal se heurte cependant aux stratégies concurrentes des communes de banlieue qui cherchent, elles aussi, à se développer (Weidknnet, 2006).

La croissance démographique de Toulouse et de sa banlieue[63] s'accompagne d'une augmentation du trafic automobile, stimulée par la motorisation croissante des ménages et les premiers aménagements routiers. Un schéma de voirie, le Schéma « Badani », est donc établi en 1965 pour répondre aux problèmes croissants de circulation (Annexe 4.1), puis mis en œuvre dès 1970 avec la réalisation d'une première tranche de la rocade Ouest (Coppolani, 1998). Dans cette période d'amélioration des facilités automobiles, les logiques de développement urbain s'affranchissent des réseaux de transport collectif et commencent à modifier la géographie des déplacements (Marconis, 2011). En parallèle, la fréquentation de l'offre de transports diminue du fait de la concurrence de l'automobile, de problèmes de circulation croissants et d'une dégradation de la qualité des services de transports collectifs réalisés par la société de transport local (la STCRT) (Marty, Neuman, 1977).

1.1.2. Des oppositions fortes entre la ville-centre et les communes de banlieue

Ce développement urbain et cette croissance des déplacements automobiles opèrent en l'absence de dispositif intercommunal de régulation. Les différentes tentatives étatiques encourageant une dynamique intercommunale se heurtent aux antagonismes qui opposent la ville-centre et les communes de banlieue. Les communes de banlieue (en particulier Colomiers et Blagnac) sont soutenues par le Conseil Général et craignent la domination de Toulouse, tandis que la ville-centre perçoit la croissance démographique et économique de ces communes comme une concurrence directe à sa politique de développement (Guerrinha, 2008). Le poids démographique et spatial de Toulouse, son indépendance et les tensions politiques récurrentes entre la ville centre et les communes de banlieue, expliquent la difficile émergence d'une structure intercommunale jusqu'aux années 1990 (Bonnin-Oliveira, 2012).

Des années 1950 à la fin des années 1970, la politique d'urbanisme et de transport local à Toulouse est donc marquée par la priorité donnée à l'extension des réseaux routiers et par l'opposition entre la ville-centre et les communes de banlieue. Les transports collectifs déclinent, concurrencés par l'automobile, tandis que la banlieue connaît une croissance importante.

1.2. Priorité au routier, opposition centre-périphérie et difficile relance des transports collectifs : années 1970 et 1980

À la fin des années 1960, l'augmentation du trafic automobile pose des problèmes croissants de circulation. Cette situation fait l'objet de contestations importantes et le sujet se retrouve au cœur des élections municipales de 1971, qui conduisent à la défaite

[62] Il est maire de 1958 à 1971.

[63] Entre 1962 et 1975, les communes de banlieue ont une croissance démographique deux fois plus importante que pour Toulouse : Blagnac multiplie sa population par deux, Colomiers par quatre et Ramonville et l'Union par 10 (Marconis, 2011).

de Louis Bazerque au profit de Pierre Baudis (Marconis, 2010). Dans ce contexte de croissance rapide de la banlieue et d'intensification des problèmes de circulation[64], l'État engage, en 1971, l'élaboration du SDAU sur un périmètre intégrant 63 communes. L'objectif revendiqué est de mettre « *fin à la politique d'isolement* » de la ville centre et de concrétiser une démarche de planification territoriale à l'échelle intercommunale, alors que les initiatives précédentes avaient échouées (Coppolani, 1977). L'État imagine le SDAU comme un document qui permettra de réguler la croissance urbaine en la concentrant sur des pôles spécifiques et les villes nouvelles. Mais, par crainte de voir leurs volontés d'expansion contraintes, les municipalités freinent son élaboration. Ces réticences sont liées aux rivalités permanentes entre la ville centre et les communes de banlieue et à l'absence de vision commune du développement de l'agglomération. Or, si ces rivalités ne sont pas nouvelles, elles se sont renforcées à partir des élections municipales de 1971. La ville de Toulouse est passée à droite, tandis que les communes périphériques sont restées majoritairement de gauche.

1.2.1. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

Le SDAU est finalement approuvé en 1982, soit dix ans après le lancement de son élaboration. Son contenu est le résultat d'un compromis entre les ambitions de la ville centre et les attentes des communes de banlieue (Annexe 4.2). Tout en inscrivant des orientations en faveur de la densification de la ville centre[65], le Schéma propose de « *briser la tendance radioconcentrique* » pour organiser un développement urbain multipolaire structuré par un schéma ambitieux de voies rapides (CLAU, 1982). Le référentiel routier et fonctionnaliste guide le contenu de ce schéma dont la moitié est consacrée aux transports, en particulier routier.

Les orientations inscrites au SDAU sont en partie concrétisées les années suivantes à travers, principalement, la réalisation du programme routier qui s'achève au début des années 1990 (création d'une rocade complète, de cinq grandes pénétrantes urbaines et d'un anneau de contournement Ouest et Sud). Si le programme routier est réalisé, le SDAU n'a pas permis de maîtriser et de polariser l'extension urbaine pour différentes raisons : périmètre restreint par rapport à l'extension de l'urbanisation, contenu flou laissant toute latitude tant aux administrations de l'État qu'au Département ou aux municipalités pour leur application concrète (Coppolani, 1998), absence de structure réelle de régulation intercommunale (Jalabert, 1995). L'urbanisme est géré par les municipalités qui poursuivent, pour la plupart, un objectif d'expansion urbaine (C.I.E.U., 1978).

1.2.2. La création du SMTC et l'opposition tramway-métro

Au cours des années 1970-1980, l'extension rapide du réseau routier accompagne et accentue la croissance de la banlieue. Parallèlement, des oppositions locales émergent au début des années 1970 en réaction aux difficultés croissantes de circulation, à l'inefficacité des transports en commun et aux impacts négatifs des projets routiers sur la qualité urbaine. Deux réponses sont alors apportées. D'une part, la municipalité adopte en 1972 un plan visant à augmenter la capacité de la voirie pour faciliter la circulation

[64] En 1967, l'Insee définit une unité urbaine de Toulouse qui comporte 28 communes urbanisées en continuité de la ville centre. Leur rythme de croissance à cette date est autour de quatre fois supérieur à celui de Toulouse (environ 11%).

[65] Parmi les principales idées directrices du Schéma : « affirmer la vocation de carrefour de Toulouse, garantir le maintien de l'activité économique du centre, développer de nouvelles structures urbaines le long des principales liaisons internes et intégrer le Mirail dans les fonctions centrales » (Coppolani, 1998).

(Marty, Neuman, 1977). D'autre part, en 1973, est créé le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Toulousaine (SMTC)[66].

Par rapport aux autres agglomérations françaises, le SMTC toulousain a la particularité d'associer la ville de Toulouse (50% des sièges), le Conseil Général (42%) et le SITPRT, Syndicat regroupant 52 communes de banlieue, (8%). Il repose sur une présidence tournante et son financement est partagé entre la ville de Toulouse et le Département, qui soutient les communes de banlieue[67]. Le SMTC mobilise le nouveau Versement Transport pour améliorer son réseau, mais, en dépit de ces efforts, le réseau de bus atteint rapidement ses limites. L'idée de développer un système de transport en commun en site propre s'impose alors progressivement au sein du Syndicat Mixte.

Les débats autour du choix du mode de transport ont été vifs au sein du SMTC et ont opposé la ville centre aux communes de banlieue, soutenues par le Conseil Général. Si, à cette date, tous les membres du SMTC sont partisans d'un désengorgement du centre-ville, l'arbitrage à rendre entre mode aérien (tramway) et mode souterrain (métro automatique), qui épargne l'espace viaire et l'usage de la voiture[68], divise le Syndicat. D'un côté, le Conseil Général et les communes de banlieue sont partisans du tramway. Ils invoquent un coût inférieur et la possibilité d'un réseau plus étendu reliant la banlieue à Toulouse. De l'autre, les partisans du métro (type VAL) mettent en avant la modernité du système, les difficultés d'insertion d'un tramway dans les rues étroites du centre-ville et l'importance d'une bonne « *cohabitation* » avec la circulation automobile. La position de la ville centre l'emporte finalement et le SMTC choisit le métro en 1985[69]. L'arbitrage en faveur du mode souterrain n'est alors pas établi en fonction des besoins de déplacements, mais en lien avec des stratégies politiques, économiques et urbaines (choix d'une technologie de pointe pour améliorer l'image de Toulouse, lobby de l'entreprise Matra). Le VAL est préféré au tramway pour éviter de pénaliser la circulation (Marconis, 1997). Inaugurée en 1993[70], la ligne A, relie la gare, le centre-ville aux quartiers d'habitat social du Mirail et à la nouvelle zone d'activité de Basso Cambo. Son tracé a été défini pour assurer la fréquentation du nouveau système de transport.

Les années 1970-1980 sont donc marquées par une croissance importante de l'agglomération, une extension du réseau routier et l'amorce d'une relance des transports collectifs. Ces évolutions interviennent en l'absence d'institution à l'échelle de l'agglomération pour réguler le développement urbain. Si la création du Syndicat Mixte des Transports collectifs marque une avancée dans l'émergence de l'intercommunalité (Guerrinha, 2008), les oppositions entre la ville centre et les communes de banlieue, soutenues par le Conseil Général, restent importantes.

---

[66] À sa création le SMTC comprend 51 puis 53 communes. Ce zonage correspondait au périmètre desservi par le réseau de bus exploité par l'ancienne compagnie privée (Marconis, 2009). Cette création s'inscrit dans un contexte plus large de réorganisation des transports : fusion des divers exploitants au sein de deux entités (Société Nouvelle des Transports Toulousain et Compagnie des Transports Toulousains), création du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Toulousaine (SMTC) en 1973, institution d'un nouveau concessionnaire-exploitant (la SEMVAT) et d'un nouveau tractionnaire (Compagnie Toulousaine de Transport).

[67] Le Conseil Général finance 66% des charges liées au réseau pour les communes de banlieue (Guerrinha, 2008, p. 108).

[68] Le tissu urbain du centre-ville de Toulouse est très dense et la mise en place d'un transport en site propre au sol ne pouvait se faire qu'en utilisant deux percées haussmanniennes étroite, où ne pouvait coexister la voire réservée à un tramway et la circulation automobile (Marconis, Vivier, 2009).

[69] La mairie de Toulouse réussit à faire pencher le Syndicat en sa faveur par une manœuvre politique surnommée localement « l'affaire du vote » qui a été décrite par C. Guerrinha (2008, p. 111).

[70] La construction de la ligne A s'est faite dans le cadre d'une concession à une filiale de la DCD Métropole, Toulouse, Développement, signée en 1988.

1.3. Émergence de l'intercommunalité, renforcement des transports collectifs et tentatives de maîtrise du développement urbain : fin des années 1980 - début des années 2000

1.3.1. Du District aux Communautés d'agglomération

À la fin des années 1980, l'intercommunalité progresse. La rupture de « *l'encerclement* » socialiste de la ville de Toulouse aux élections de 1983 et le basculement à droite de la Région en 1986[71], permettent un dépassement de l'opposition centre-périphérie et une autonomisation des communes de banlieue par rapport à la tutelle du Conseil Général (Jaillet, Estèbe, 1999). Les Syndicats Mixtes intercommunaux à visée fonctionnelle se multiplient à partir du milieu des années 1980 et associent des communes de périphérie à la ville centre ou des communes de périphérie entre elles. Ces structures intercommunales constituent dès lors autant de lieux où se construit, progressivement, la coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération (Bonnin-Oliveira, 2012). En 1992, la création du District de Toulouse[72] marque une rupture par rapport à la politique antérieure d'isolement de la ville centre et acte les évolutions qui ont conduit à un rééquilibrage démographique de la ville centre et de la banlieue. Celle-ci a connu une croissance importante : la ville de Toulouse représentait 80% de la population de l'agglomération en 1960, elle n'en rassemble plus que 50% en 1990[73].

Néanmoins, la création du District n'indique pas un consensus à l'échelle de l'agglomération sur la nécessité de renforcer l'échelon intercommunal. D'une part, les tensions entre la ville centre et les communes de périphérie persistent puisque, en parallèle de la création du District, certaines communes du Sud-Est de l'agglomération constituent une intercommunalité autonome, le SICOVAL[74]. D'autre part, le District a peu de moyens d'action (pas de fiscalité directe, solidarité financière limitée, etc.). Sa mission est limitée à des enjeux techniques.

Dans ce contexte d'éclatement institutionnel, la loi Chevènement de 1999 permet de faire avancer l'intercommunalité de projet en incitant financièrement la coopération intercommunale. Le District et le SICOVAL se transforment en Communautés d'Agglomération[75]et le Muretain, nouvelle Communauté d'Agglomération, se constitue en 2004. La coopération intercommunale avance, mais ne s'accompagne ni d'une unification de la carte de l'intercommunalité, ni d'une coopération réelle. La nouvelle Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse exerce peu de compétences (développement économique, aménagement, habitat social, politique de la ville) et, en dépit de nouveaux moyens financiers[76], il n'existe pas, à cette date, de consensus entre la ville centre et les communes de banlieue sur l'intérêt de leur coopération et d'un partage des ressources (Guerrinha, 2008).

[71] Les politistes ont qualifié cette percée de la droite dans une région traditionnellement acquise à la gauche modérée « d'effet Baudis ».

[72] Le District regroupe 12 communes en 1992.

[73] Source : Insee, Recensement Général de la Population.

[74] Créé en 1975, devient Communauté de Communes en 1992.

[75] Elle compte 21 communes en 2000. Le poids démographique du District lui aurait permis de créer une Communauté urbaine.

[76] La Communauté d'Agglomération issus du transfert de la taxe professionnelle au budget de la Communauté.

1.3.2. Retour de la planification territoriale et Schéma Directeur

En matière de développement urbain, les tendances observées dans les périodes précédentes se poursuivent. La ville centre et les communes périphériques continuent de mener des politiques d'urbanisme et d'habitat isolées. Le SDAU de 1982 ayant eu peu d'impact, l'extension urbaine se poursuit dans un contexte d'attractivité forte de l'agglomération. Par conséquent, en 1990, l'aire urbaine compte 255 communes alors que le SDAU ne concernait que 63 d'entre elles (Jourdan, 2003). Face à l'absence d'initiatives locales de gestion intercommunale du développement urbain et à l'accroissement de l'étalement urbain, le Préfet décide en 1989 de relancer la procédure de planification à travers la mise en place d'un Schéma Directeur. Il crée, à cette fin, le SMEAT, Syndicat Mixte pour la création du Schéma Directeur, qui confie à l'AUAT l'élaboration du document.

Le Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine (SDAT) sera finalement approuvé dix ans après son lancement, en 1998[77]. Il propose un développement calqué sur le modèle d'une « *région métropole polycentrique* » combinant densification de la ville de Toulouse et de l'hypercentre, et concentration du développement en périphérie autour de cinq pôles bien desservis par la route (Annexe 4.3). Les collectivités ont choisi le scénario le moins contraignant et le contenu du SDAT ménage les objectifs de la ville centre en matière de concentration du développement et les ambitions des grandes communes de la périphérie. En matière de transport, le Schéma inscrit des orientations en faveur du réseau routier (projet de création du deuxième anneau de rocade) et d'autres en faveur du développement du réseau de transport en site propre.

Le contenu du SDAT indique néanmoins une avancée des réflexions sur les liens entre urbanisme et transport collectif. Il identifie l'action sur l'organisation spatiale comme un levier important des politiques de déplacement, comme l'indique l'extrait ci-dessous :

> *« Une politique en faveur des transports collectifs a peu d'influence sur la circulation générale si celle-ci n'intègre pas une politique plus globale d'aménagement et d'urbanisme. Quel serait en effet l'intérêt de mettre en place un axe lourd de transport en commun en site propre, s'il n'y avait pas simultanément une véritable politique d'aménagement permettant par exemple de freiner la dispersion de l'habitat des services et des équipements publics, en dehors de la zone d'influence de la ligne ? » (SMEAT, 1998, p. 133).*

Dans un contexte où les enjeux environnementaux font l'objet de préoccupations croissantes à l'échelle nationale[78], le SDAT intègre des orientations nouvelles en faveur d'une amélioration de l'articulation de l'urbanisation aux réseaux de transports collectifs qui sont traduites par différentes préconisations : « *densification du tissu urbain autour des axes lourds de transports collectifs, en particulier le métro* », « *mixité de l'occupation de l'espace favorisant les déplacements à pied* », « *formes urbaines nouvelles et politique foncière adaptée* », « *plafond de places de stationnement par logement* » et « *incitation à construire les générateurs de trafic dans les secteurs les mieux desservis par les transports en commun* » (SMEAT, 1998, p. 135). Ces principes d'aménagement sont déclinés sous la forme de normes précises à travers, notamment, l'identification de « *zones de cohérence urbanisme-transport* » le long des axes de transport collectifs existants ou en projets et la représentation des droits à construire sous forme de « *pixels* » (Annexe 4.4). Le SDAT est le premier schéma à

[77] Le Schéma Directeur est élaboré en parallèle de e la réalisation d'un Dossier de Voirie d'Agglomération par les services de l'État qui reste lettre morte mais a conduit à l'adoption d'un premier projet d'agglomération en 1995. Ce projet met en évidence la permanence des logiques d'articulation du développement urbain aux réseaux routiers (Jourdan, 2003).

[78] L'adoption de loi sur l'Air de 1996 indique l'existence de préoccupations environnementales croissantes à l'échelle nationale.

formuler un principe de conditionnement de l'urbanisation à la desserte en transport collectif dans les zones de cohérence territoriale[79].

Succédant à une période de libre développement sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, les orientations stratégiques du SDAT imposent aux communes de premières contraintes en matière d'urbanisation. Cependant, le schéma reste peu prescriptif et a peu d'effets sur les politiques d'urbanisme des communes. Par exemple, le principe des « *zones de cohérence* » est suivi de peu d'effets : entre 2001 et 2007, 50% des demandes de permis de construire ont été déposées hors des zones d'influence des Transports Collectifs en Site propre (Tisséo-SMTC, AUAT, 2009). Le responsable actuel du Plan de Déplacements Urbains au SMTC évoque ainsi une inadaptation de l'outil et un décalage temporel entre la réalisation des projets de transport collectif et le développement urbain :

> *« Le SDAT prévoyait des zones de cohérence. Effectivement, l'ouverture à l'urbanisation était renvoyée à la programmation des infrastructures de transport. Cela a montré ses limites en termes de fonctionnement parce que, dès lors que le foncier n'était pas maîtrisé par la collectivité, il y a pas mal d'opérations qui se sont faites en dehors de l'aire du SDAT. On a assisté à des croissances de certaines communes qui étaient aux portes du Schéma directeur de 63 communes parce que la collectivité ne maîtrisait pas le foncier ou parce que nous on ne programmait pas le TCSP ou parce que le département ou l'agglomération n'avait pas programmé la voirie. » (Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011)*

Ce constat s'explique par la faible valeur prescriptive du SDAT par rapport aux documents de planification locaux (Plans d'Occupation des Sols), mais aussi par des retards et des hésitations, à l'échelle de l'agglomération, en matière de développement de l'offre de transports collectifs.

1.3.3. « *Comment ménager la chèvre des transports collectifs et le chou de l'automobile* ? »[80]

Si le SDAT[81] a prévu un schéma ambitieux de développement des transports collectifs, il a aussi inscrit de nombreux projets de développement de la voirie. Alors que la construction du réseau routier et autoroutier défini en 1965 par le Schéma Badani s'achève en 1997, la poursuite de l'extension urbaine, concomitante d'une accentuation de la séparation entre bassin d'emploi et lieu de résidence, induit une congestion croissante et soulève de nouveau la question de l'adaptation des infrastructures routières aux nouveaux besoins. Le cercle de la dépendance automobile décrit par G. Dupuy fonctionne (Dupuy, 1999). G. Jourdan montre qu'à cette date, les acteurs locaux ne sont pas favorables à une sortie du système automobile, alors même que les limites économiques et environnementales au développement de nouvelles infrastructures routières apparaissent (Jourdan, 2002). Plusieurs nouveaux projets d'amélioration du réseau routier sont réalisés au cours des années 1990[82].

Le Plan de Déplacements Urbains de type loi LAURE, adopté en 2001, fait écho à cette absence d'arbitrage entre transports collectifs et automobile (Coutard, 2002). Ce

---

[79] Les pixels correspondent à 9 hectares à urbaniser. Seuls 20% des pixels sont urbanisables immédiatement, les autres étant situés dans des zones de cohérence urbanisme-transport et leur ouverture est subordonnée à la construction d'infrastructures de transport nouvelles (SMEAT, 1998).

[80] Selon l'expression de O. Coutard (2002).

[81] Il prévoit qu'aux trois lignes de métro existantes ou programmées s'ajoute une quatrième unissant l'aéroport de Blagnac à Montaudran. Il inscrit aussi des orientations en faveur d'un développement des dessertes ferroviaires et un maillage du réseau de transports en commun en site propre, à travers différents projets de tramways ou lignes de transport en site propre (SMEAT, 1998).

[82] Parmi ces projets : la mise à deux fois deux voies de la RN124 à l'Ouest, l'amélioration de la RN 20 au Sud, l'achèvement de la rocade arc en ciel, etc. (SMEAT, 1998)

Plan[83] ne traduit pas de changement de trajectoire par rapport à la politique de déplacement antérieure. Les porteurs de la démarche vantent un PDU qui « *relève plus d'un projet de développement urbain favorable aux transports collectifs (que l'on soit en périphérie ou en ville centre) que d'un programme de développement des infrastructures de transports public* ». Mais, son contenu révèle au contraire que « *l'agglomération toulousaine semble avoir choisi de proposer un développement des transports collectifs ambitieux sans pour autant pénaliser l'usage de l'automobile »* (Coutard, 2002, p. 2). Le PDU prévoit le prolongement de la ligne A, la construction d'une deuxième ligne de métro et la réalisation de transports collectifs en site propre pour la desserte de banlieue. Mais, il ne contient aucune mesure contraignante vis-à-vis de l'automobile, susceptible de favoriser un report des usagers de l'automobile vers les transports en commun. Il s'agit de rattraper le retard en matière de transport collectif et d'accompagner le développement urbain, plutôt que de chercher à le réduire et à agir sur les déplacements automobiles (Marconis, 2010).

Si le SDAT et le PDU ont été conçus en lien étroit[84], cette cohérence formelle des deux documents ne signifie pas pour autant que la démarche du PDU ait favorisé une évolution *« des schémas cognitifs, des représentations, des problématisations et des doctrines des acteurs locaux* » en matière de politique de déplacement (Coutard, 2002, p. 5). D'une part, la croyance en un « *attachement* » des toulousains à l'automobile se maintient[85]. Elle justifie l'amélioration des facilités automobiles dans l'agglomération et la poursuite du développement routier. D'autre part, ce PDU ne fait pas émerger une nouvelle approche de la mobilité et une réflexion sur le lien entre déplacement, organisation spatiale et développement urbain. Il reste guidé par une logique selon laquelle *« c'est le développement de l'offre de transports collectifs qui peut susciter une évolution du partage modal au profit des transports collectifs* » et non l'action sur les facilités automobile ou la maîtrise de l'urbanisation (Coutard, 2002, p. 5). Enfin, le PDU inclut un programme de développement des transports collectifs ambitieux, mais peu hiérarchisé. Il compile deux visions des transports dans l'agglomération : celle de la ville centre, qui privilégie le métro, et celle des communes de banlieue, qui dénoncent « *la trop grande concentration spatiale des investissements en transport collectif en site propre* » (Coutard, 2002, p. 3). L'organisation du SMTC ne facilitant pas l'adoption d'un projet partagé[86], l'opposition politique de la ville centre et des communes de banlieue continue d'entraver l'émergence d'une politique de déplacement cohérente sur la durée. À peine adopté sous la présidence du maire de Toulouse, le PDU est mis en révision lorsque le Vice-Président aux transports du Conseil Général prend la présidence du SMTC en 2001.

Au cours des années 1990 et 2000, la régulation des déplacements et du développement urbain fait donc l'objet de préoccupations croissantes à l'échelle de l'agglomération. Celles-ci conduisent à des réflexions nouvelles sur l'articulation de l'urbanisation aux réseaux de transport collectif. Néanmoins, malgré les ambitions des différents schémas de planification, la concrétisation de leurs orientations se heurte à la

---

[83] Il est approuvé en 2001 sur le périmètre du SMTC, soit 53 communes en 2000 et 86 communes en 2008.

[84] Les deux documents ont été établis en interface : périmètres identiques, scénario d'évolution de l'occupation du sol, de l'emploi et de la population du SDAT utilisés pour définir les scénarios du PDU, réseau de lourd de transport collectif inscrit au SDAT repris dans le PDU, options similaires en matière de développement du réseau routier et maîtrise d'œuvre commune (AUAT) (Coutard, 2002)

[85] O. Coutard constate l'absence de mise en question et de réinterprétation des connaissances relatives aux comportements de déplacements dans l'agglomération. Le diagnostic sous-jacent au SDAT, qui insistait sur l'importance à la fois objective (statistique) et subjective (pour les ménages) de l'automobilité dans l'agglomération, a été repris comme hypothèse de départ dans la démarche PDU (Coutard, 2002).

[86] Le SMTC regroupe différentes intercommunalités et le SMTC est présidé en alternance pour une période de trois ans par le maire de Toulouse, Président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, et par le Vice-président du Conseil Général chargé des transports.

poursuite des mécanismes antérieurs, axés sur la croissance urbaine et l'amélioration des facilités routières.

1.4. Densification, rattrapage de la politique de transports collectifs et renforcement de l'intercommunalité : depuis le milieu des années 2000

Au cours des années 2000, l'évolution du contexte national, la poursuite de la dynamique d'étalement urbain et le constat du retard pris en matière de transport collectif contribuent à la mise à l'agenda métropolitain de nouvelles orientations et principes d'aménagement. Il est alors possible d'évoquer une forme de changement de « référentiel » dans les orientations des politiques d'urbanisme et de transport de l'agglomération toulousaine, mais aussi dans ses modes d'action : priorité aux transports collectifs, lancement de grands projets urbains, apaisement des relations avec les communes périphériques et élargissement de l'échelle d'action de la planification urbaine à l'échelle de l'aire urbaine. L'intercommunalité est également renforcée par la transformation de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse en Communauté urbaine en 2009, qui devient Toulouse Métropole en 2012. L'élection de P Cohen, maire socialiste, à la mairie de Toulouse en 2008 favorise un apaisement des relations entre la ville-centre, les communes de banlieue, le Département et la Région.

1.4.1. Un nouveau contexte de planification territoriale à l'échelle de l'aire urbaine

Au début des années 2000, la croissance démographique et économique de l'agglomération se poursuit, tout comme la dynamique d'extension urbaine. En 1999, la publication du nouveau périmètre des aires urbaines fait apparaître aux acteurs locaux (Agences d'urbanisme, SMEAT, Grand Toulouse, etc.) l'ampleur de la périurbanisation et l'inadaptation des outils existants à l'enjeu de régulation du développement urbain. Entre 1990 et 1999, l'aire urbaine, au sens de l'Insee, passe de 255 à 342 communes et s'étend de plus de 1000 km^2. Le périmètre du Schéma Directeur de 1998 (63 communes) se révèle inadéquat et doit être revu pour y intégrer les espaces périurbains.

Suite à la parution de la loi SRU en 2000 et dans un contexte de morcellement institutionnel important, le préfet de Région réunit en 2001 l'ensemble des maires de l'aire urbaine afin de susciter une nouvelle dynamique de planification territoriale. Cette initiative conduit à un dispositif de planification à l'échelle de l'aire urbaine, incluant, d'une part, la mise en œuvre de quatre SCOT (soit un SCOT pour le territoire de l'agglomération et trois SCOT périurbains), et, d'autre part, la mise en place d'une structure de coordination, l'InterSCOT, devant assurer la cohérence de la planification territoriale à l'échelle de l'aire urbaine. La mise en place d'un tel dispositif de planification indique un changement de méthode par rapport à la période antérieure et l'émergence d'une volonté de maîtrise et d'organisation, à l'échelle métropolitaine, du développement urbain. En termes de contenu, les orientations fixées à l'échelle de l'InterSCOT pour le développement de la métropole et le contenu des différents SCOT approuvés en 2012 marquent une évolution par rapport à la période antérieure. L'accent est mis sur la polarisation du développement urbain et l'articulation de l'urbanisation aux réseaux de transport collectifs (Chapitre 6).

1.4.2. Transport et urbanisme : vers une inversion du paradigme de développement ?

À l'échelle du territoire de l'agglomération, correspondant principalement au territoire des trois intercommunalités centrales (Grand Toulouse, SICOVAL et Muretain), le contenu des documents de planification adoptés depuis la fin des années

2000 signale une évolution dans la manière de concevoir les liens entre politique de déplacement et la politique d'urbanisme.

D'une part, la politique de transport collectif urbain, qui s'était essentiellement concentrée sur le développement du réseau de métro durant des années 1990, se diversifie au cours des années 2000. Dans un contexte national favorable aux transports collectifs et face aux problèmes croissants de circulation, la nécessité de favoriser les transports collectifs s'impose progressivement, au sein du SMTC, comme un objectif partagé. Les années 2000 sont alors marquées par un rattrapage : mise en service de la ligne B du métro et extension en 2007, mise en place de couloirs de bus réservés, mise en service de lignes de transport collectif en site propre, mise en service de la ligne E du tramway en 2010 et de son extension en 2013. L'élection à la mairie de Toulouse en 2008 de P. Cohen, maire socialiste qui a fait de la mobilité « durable » un enjeu central de sa campagne, favorise une forme de consensus à l'échelle de l'agglomération sur la nécessité de donner la priorité aux transports collectifs, consensus qui n'existait pas au début des années 2000. Le directeur technique du SMEAT, Syndicat Mixte en charge de l'élaboration et la mise en œuvre du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine résume ce constat, partagé par de nombreux acteurs rencontrés (élus et techniciens) à Toulouse Métropole et au SMTC :

> *« L'accord sur les transports, sur la prééminence des transports collectifs, il ne faut pas cacher que l'élection de Pierre Cohen comme maire de Toulouse a marqué une étape dans ce domaine-là. Il a martelé que c'était un élément central de son programme. Indiscutablement, un fait politique a rendu plus robuste l'attachement à cette entrée-là. » (Directeur technique du SMEAT, 3 juillet 2012)*

En parallèle de l'extension du réseau de transport urbain « lourd » (métro et tramway), la politique de déplacement s'est diversifiée depuis 2008 : l'offre de transports alternatifs s'est étoffée (vélos en libre service, développement des services de bus, etc.), des efforts en matière de tarification ont été faits pour certaines catégories d'usagers et de premiers aménagements pour limiter l'usage de la voiture dans la ville centre ont été mis en œuvre (limitation du stationnement [87], dissuasion à l'usage de la voiture pour accéder au centre[88], etc.). En dépit de son adoption difficile[89], le contenu du PDU approuvé en 2012 rend compte de cet élargissement de la politique de déplacement qui n'est plus uniquement focalisée sur l'équipement en infrastructure et sur le développement du réseau de métro. Le PDU acte ce parti-pris en limitant les projets d'extension du réseau de métro au profit des transports de surface (tramways et bus en site propre) et de l'action sur la demande de déplacement (Annexes 4.5 et 4.6).

D'autre part, les grandes orientations fixées par les documents de planification à l'échelle de l'agglomération mettent en évidence une volonté d'améliorer la cohérence des politiques d'urbanisme et de transport collectif. Le PDU est ainsi adopté sur le même périmètre que le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, approuvé en

---

[87] Pour illustration, le PLU de Toulouse, révisé en 2012 a restreint le nombre de parking dans la zone d'influence des transports collectifs en site propre. Alors qu'en 2001, le PLU imposait une décote de 20% dans les 300 mètres autour d'une station de métro, en 2008 impose une décote de 30 % dans un périmètre de 500 mètres autour des lignes de métro et de la ligne C. En parallèle le nombre de place de stationnement gratuit dans la ville centre est réduit de moitié (Tisséo-SMTC, AUAT, 2009).

[88] L'offre de stationnement aux abords des gares et des stations de métro a fortement augmenté entre 2001 et 2008 : 3,5 fois plus de place dans les parcs relais et deux fois plus de place aux abords des gares (Tisséo-SMTC, AUAT, 2009).

[89] Le PDU, dont la révision a été initiée en 2001, n'a été adopté qu'en 2012. Ce délai est lié d'une part, à une évolution réglementaire, la loi Grenelle II obligeant les PDU à inscrire des projets de transport faisant l'objet d'un accord de financement, et d'autre part, à une opposition, au sein du SMTC entre les élus du SICOVAL et ceux de Toulouse Métropole, concernant le projet de prolongement de la Ligne B du métro jusqu'à Labège. Un accord politique a finalement été trouvé, le SICOVAL, soutenu par le Conseil Général, s'engageant à financer à hauteur de 40 % au projet.

mars 2012 par le SMEAT. Le contenu de ces deux documents renforce les orientations prises dans le SDAT de 1998 en matière d'articulation urbanisme-transport. La politique d'urbanisme doit donner la priorité à la compacité et à la densification urbaine autour des réseaux de transport collectif. Par exemple, dans le PDU, le développement de l'offre de transport collectif est conditionné à la densité des zones à desservir. Ces deux documents intègrent des préconisations précises en matière de densification urbaine autour des stations de transports collectifs selon un double objectif : maîtriser l'étalement urbain et rendre possible l'extension du réseau de transports collectifs. L'expérience du SDAT a mis en évidence les limites de la planification territoriale pour maîtriser l'extension urbaine. Pour s'assurer du respect des nouvelles orientations du SCOT et du PDU, plusieurs dispositifs ont donc été prévus afin de garantir la concrétisation du plan (indications précises sur les densités à atteindre dans les zones à urbaniser, dispositifs de contrats d'axe, etc.), dispositifs sur lesquelles nous reviendrons (Chapitre 6 et 11).

L'inscription de ces nouvelles prescriptions en matière d'aménagement traduit les nouvelles orientations des lois SRU et Grenelle II, mais répond aussi à des enjeux spécifiques à la métropole toulousaine. D'une part, l'ampleur de l'étalement urbain à Toulouse et ses conséquences sur les déplacements sont un sujet de préoccupation fort pour les acteurs métropolitains. Ces sujets font régulièrement l'objet d'articles dans la presse locale[90] et constituent un référentiel d'action important. Ils ont été au cœur des échanges entre élus locaux lors de la démarche InterSCOT et de l'élaboration des SCOT. Les propos du Directeur Général des Services de la Communauté urbaine résument ce qui est exprimé par plusieurs acteurs rencontrés :

> *« Ce territoire a donc souffert en termes de mobilité de la divergence, de l'absence de convergence des échelles et de l'absence de convergence des politiques publiques à la fois des mobilités et de l'aménagement et de l'urbanisme. C'est ce qui a amené à constater qu'il y avait un étalement urbain très important. » (Directeur Général des Services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2011)*

D'autre part, l'attractivité forte de l'agglomération toulousaine, liée à son dynamisme économique, pose des enjeux importants en matière de construction de logement et de localisation de ce développement (AUAT, 2012b). La nécessité de répondre à la croissance démographique tout en maîtrisant l'extension urbaine, impose la densification, comme le résume un de nos interlocuteurs à Toulouse Métropole :

> *« On n'a pas le choix. Soit on dit, « on n'accueille plus d'habitat » et là, c'est ce qu'on appelle la tentation de la pause. Est-ce qu'on peut se le permettre ? Non. Quand on a la chance d'avoir une activité économique comme celle que nous avons dans la région toulousaine, où il y a une création d'emplois par les entreprises et en particulier par la filière aéronautique, mais pas seulement la filière aéronautique. On est obligé de réfléchir aux conditions d'accueil. Le lien emploi/habitat/transport. Il faut organiser le développement, maîtriser le développement. C'est cela la véritable question qui est posée aux élus. C'est pour ça. On n'a pas le choix. » (Directeur Général des Services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2011)*

Enfin, l'inscription de nouvelles orientations en faveur d'une densification urbaine de l'agglomération et d'un conditionnement de l'urbanisation à la desserte en transport collectif est liée au constat, établi au cours des années 2000, que les faibles densités du territoire de l'agglomération toulousaine contraignent le développement à un coût collectif acceptable du réseau de transport collectif urbain (tramway et métro). Pendant

[90] Parmi ces différents articles, nous pouvons citer : « L'aire urbaine toulousaine explose », *La Dépêche du midi*, 24/04/2001 ; « Il faut maîtriser Toulouse », *La Dépêche du midi*, 20/05/2003. Ce sujet a émergé de nouveau lors de la publication du nouveau périmètre des aires urbaines de l'Insee en 2011 : « Etalement urbain : "Sans solutions"», *La Dépêche du midi*, 29/10/2011 ; « Urbanisme : la ville colonise la campagne », *La Dépêche du midi*, 19/10/2011.

l'élaboration du PDU, de 2001 à 2012, plusieurs projets de transport collectif ont été mis en discussion parmi lesquels le projet controversé d'extension de la ligne B du métro jusqu'à Labège. La réalisation de ces différents projets est apparue très contrainte par les faibles densités et la réalité des potentiels d'usage. Le Vice-Président aux transports de Toulouse Métropole résume l'idée selon laquelle le développement du réseau de transport collectif est conditionné à une action sur l'urbanisation :

> *« On nous demandé partout des dessertes, mais la densité n'est pas au rendez-vous et c'est des coûts d'exploitation qui déséquilibrent complètement le système » (Vice-Président de Toulouse Métropole, Chargé des transports et des déplacements, 9 juillet 2012)*

Cette question de la faible densité de l'aire urbaine toulousaine revient souvent dans les propos des acteurs que nous avons interrogés, que ce soit au SMTC ou à Toulouse Métropole. Cette faible densité rend difficile le développement du réseau de transport collectif et justifie une évolution des politiques d'urbanisme :

> *« Toulouse, que ce soit la ville, la commune ou l'agglomération, c'est la moins dense de France, avec un éparpillement total de logements n'importe comment, qu'on ne sait pas desservir. Parce qu'on peut faire tous les discours qu'on veut on ne sait pas desservir des zones aussi diffuses. On a ce problème. » (Ancien Vice-Président aux transports de la Région Midi-Pyrénées, Maire adjoint, Délégué aux transports et aux déplacements à Toulouse Métropole, 3 mars 2011)*

La faible densité du territoire est apparue comme « un frein majeur au développement des alternatives à la voiture » : les distances de déplacement sont « plus longues et donc les modes doux moins pertinents, tandis que le manque de densité urbaine rend moins efficients les transports collectifs, et renforce la dépendance de la voiture.» (Tisséo-SMTC, 2011, p. 70). Ainsi, l'inscription de nouvelles normes dans le PDU en matière de densification des territoires urbanisés déjà desservis par transports collectifs et d'une coordination de l'urbanisation et de la programmation des transports en commun vise à agir sur la mobilité et les parts modales, mais aussi à rendre possible le développement du réseau de transport collectif à un coût acceptable pour l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains. Le PDU approuvé en 2012 indique le passage d'une politique de l'offre à une politique de mobilité, où l'action sur la demande de déplacement et sa répartition spatiale sont identifiées comme aussi importantes que le développement de l'offre de transport collectif pour agir sur la mobilité. Par exemple, les schémas proposés de développement du réseau de transport collectif en site propre ne comportent aucune indication sur le mode privilégié (tramway ou bus). Ils démontrent une évolution d'une réflexion technique, cristallisée par le choix du mode de transport, à une approche plus large des déplacements, comme l'exprime un des Vice-Présidents de Toulouse Métropole :

> *« Il s'agit de choisir le bon mode en fonction des hypothèses de fréquentation, il ne s'agit pas de suréquiper, cela étant, vu la démographie qu'on a, on a plutôt sous équipé que sur équipé, donc aujourd'hui on aurait plutôt tendance à faire l'inverse, et on s'aperçoit qu'en diminuant de près de 900 millions d'euros entre la première et la deuxième version [du PDU], on arrive aux mêmes parts modales en jouant sur des itinéraires. Le mode mécanisé en tant que tel n'est pas une garantie. » (Vice-Président de Toulouse Métropole, Chargé des transports et des déplacements, 9 juillet 2012)*

Plus largement, le nouveau PDU privilégie une maîtrise de l'usage de la voiture pour favoriser le report modal. Cela se traduit par la mise en œuvre de normes de stationnement contraignantes, d'un nouveau plan de circulation et d'une limitation du développement du réseau de voirie. La principale évolution concerne l'abandon des projets de métro (à l'exception du prolongement de la ligne B) en faveur de projets de transports en site propre de surface (tramway et bus en site propre). Leur réalisation est,

contrairement aux transports souterrains, l'occasion de recomposer les espaces publics et urbains alentours et de réduire les facilités automobiles, comme le résume le Vice-Président aux transports de Toulouse Métropole :

> *« On sort des années métro. On va investir dans le PDU l'équivalent de ce qui a été investi pour une ligne de métro. Donc, forcément on fait plus, en surface on fait plus. L'avantage c'est qu'en surface, ce que l'on ne faisait pas pour le métro, on le fait en même temps de la requalification urbaine : du façade à façade, des pistes cyclables, des cheminements piétonniers, de la piétonisation en centre-bourg, etc. On est plus dans la démarche urbaine que dans un démarche purement transport qu'est le métro » (Vice-Président de Toulouse Métropole, Chargé des transports et des déplacements, 9 juillet 2012)*

Ainsi, depuis la fin des années 2000, plusieurs évolutions marquent un changement dans la manière de concevoir les liens entre urbanisme et transport collectif dans l'agglomération toulousaine et prônent un renforcement des liens entre politique de transport et d'urbanisme.

1.4.3. Renforcement de l'intercommunalité : vers une grande cohérence de l'action dans l'agglomération ?

Au-delà de la mise en place de structures de coopération à l'échelle de l'aire urbaine (InterSCOT), de la relance de la planification territoriale et de l'adoption de nouveaux documents de planification axés sur l'articulation des politiques d'urbanisme et de déplacement, la création de la Communauté urbaine est perçue par les acteurs interrogés à Toulouse Métropole comme le gage d'une meilleure cohérence entre les grandes orientations d'aménagement et les réalisations concrètes. D'une part, la Communauté urbaine du Grand Toulouse exerce des compétences nouvelles, parmi lesquelles l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme et la compétence des ZAC d'habitat. Depuis sa création, la Communauté urbaine s'est dotée d'une nouvelle expertise. Elle a réorganisé de manière importante ses services techniques : nomination d'un nouveau Directeur Général des Services (ancien DGS de Nantes Métropole), fusion des différentes Sociétés d'Économie Mixte d'aménagement communales (SETOMIP et Oppidéa), mutualisation des services de la ville de Toulouse et de Toulouse Métropole, etc. Ces évolutions institutionnelles sont perçues comme un progrès pour la cohérence entre les grands plans d'aménagement (SCOT) et les projets urbains sur le territoire de la Communauté urbaine, et ce d'autant plus qu'un PLU intercommunal est actuellement en cours d'élaboration. D'autre part, le Président de Toulouse Métropole, le maire de Toulouse, est désormais le Président de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains depuis la sortie du Conseil Général de la gouvernance du SMTC en. Cette proximité institutionnelle est identifiée comme le principal levier d'une cohérence « substantielle » des politiques de déplacements et d'urbanisme, comme l'exprime un de nos interlocuteurs à Toulouse Métropole :

> *« Cela a évolué avec la création de la Communauté urbaine. On n'avait plus ce déséquilibre entre une ville centre énorme et une petite Communauté d'Agglomération. À un moment, tout le monde était dans la même boutique, ça changeait radicalement les choses, ce qui fait qu'à la fois en termes de pilotage technique et de pilotage politique, on travaille à peu près tous dans les mêmes configurations. On avait à régler nos problèmes en interne avant de partir en externe. Ça a beaucoup changé. […] Aujourd'hui, je dirais qu'on a tous le même patron, y compris le SMTC d'une certaine façon, étant donné que Pierre Cohen est président du SMTC. Ça facilite pas mal les choses. » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)*

Ainsi, l'étude de la trajectoire toulousaine en matière d'articulation des politiques d'urbanisme et de transport montre à la fois des continuités fortes qui remontent aux années 1950 et des évolutions récentes apparues au début des années 2000. Plus

qu'ailleurs, la priorité historique donnée à l'automobile s'est maintenue, tandis que la politique de transport collectif apparaît « *à la traîne* », s'adaptant aux évolutions urbaines sans pouvoir les guider, suivant une logique d'équipement plutôt que d'aménagement (Marconis, 2011). La politique de transport a longtemps été réduite à une politique d'équipement en infrastructure, principalement de voirie, mais aussi, à partir des années 1990, de transport en commun. Cette politique de transport a été conçue principalement pour suivre la demande et accompagner les évolutions urbaines, sans tenir compte, jusqu'à peu, de la politique de planification et des besoins de régulation du développement urbain. À l'exception des grands projets publics (villes nouvelles, grandes ZAC, zones de développement économique), le développement urbain s'est fait, en l'absence de planification intercommunale.

Le clivage politique entre la ville centre et la périphérie a longtemps déterminé une grande partie des difficultés de mise en œuvre d'une politique de transport ou d'urbanisme intercommunal et a limité l'émergence d'un gouvernement d'agglomération. Les élections de 2008 ont modifié la donne institutionnelle[91], en même temps qu'opérait un renouveau de la planification urbaine et des transports. Par conséquent, depuis peu, le référentiel des politiques métropolitaines évolue et énonce des objectifs nouveaux en matière de densification urbaine autour des transports collectifs (Tableaux 4.1. et 4.2.). La poursuite de l'extension urbaine, une congestion croissante et la mise à l'agenda de nouveaux objectifs assignés aux politiques publiques à l'échelle nationale ont fait apparaître aux élus l'importance d'« *inverser le modèle de développement* ». La densification urbaine est identifiée comme le principal levier de développement d'une mobilité alternative et des réseaux de transports collectifs. Des changements importants sont à noter à Toulouse en matière de coordination des politiques d'urbanisme et de transport : freins à l'automobile, rattrapage de la politique de transport collectif, densification et cohérence urbanisme-transport au cœur de la planification territoriale, renforcement de l'intercommunalité.

Cependant, la mise en œuvre de ces nouvelles orientations métropolitaines pose encore question. Si, dans le périmètre de Toulouse Métropole, des outils sont développés pour mettre en œuvre ces orientations d'aménagement, l'absence d'un consensus solide sur l'opportunité de développer les transports collectifs et la persistance d'oppositions entre les différents acteurs de l'agglomération et de l'aire urbaine font apparaître des contradictions fortes. Par exemple, le projet de grand contournement, ou de seconde rocade revient fréquemment dans le débat public métropolitain. En dépit des oppositions locales et de son classement en 2008, ce projet a été défendu par J-L. Moudenc, opposant UMP à P. Cohen, qui a remporté la mairie aux municipales de 2014.

[91] Notamment par la création de la Communauté urbaine, élargissement du Syndicat Mixte des transports urbains.

Tableau 4.1. Trajectoire urbanisme-transport à Toulouse : synthèse

	1958-1970's	1971-1990	1990-2000's	Fin des années 2000
Contexte	Croissance économique, politique des métropoles d'équilibre Banlieue peu développée Problème de circulation Déclin des transports collectifs	Congestion croissante Croissance économique et démographique	Poids démographique et économique croissant des communes de banlieue, fin de l'hégémonie de la ville-centre Périurbanisation	Périurbanisation forte Multipolarisation du territoire Accroissement et intensification des déplacements
Référentiel	Croissance et densification Favoriser et organiser le développement	Garantir la poursuite de la croissance Ne pas toucher à l'automobile Opposition centre-périphérie	Attractivité et croissance Faciliter les déplacements, que ce soit en transports collectifs ou en voiture	Changer de trajectoire Articulation de l'urbanisation aux transports collectifs extension des transports collectifs conditionnée à l'urbanisation
Échelle de référence	Commune	Commune	Agglomération	Aire urbaine, Métropole, Toulouse et les métropoles régionales
Institutions	Aucune intercommunalité Structures intercommunales « souples » autour d'enjeux techniques	Rare intercommunalité fonctionnelle SMTC Syndicat Mixte de la Technopole de l'Agglomération Toulousaine (1988)	District (19992) Multiplicité des intercommunalités de gestion Structures de planification à l'échelle intercommunale	Intercommunalités de projets Communauté urbaine Syndicats Mixtes de SCOT InterSCOT Pôle Métropolitain
Acteurs, intérêts	L'État planificateur et interventionniste Tensions ville-centre/banlieue Réticence à l'intercommunalité	Rivalités politiques entre ville centre et communes de banlieue Conseil Général, soutien de la banlieue Coalitions pour le développement économique	Opposition politique entre ville centre, Communes de banlieue et Conseil Général	Convergence politique Leadership intercommunal
Actions Projets emblématiques	Métropole d'équilibre Programme Caravelle (1955) Villes nouvelles : Le Mirail, Colomiers Echec du Livre Blanc d'agglomération (1968) Schéma de structure (1966)	SDAU (1982) : compromis centre-périphérie) Relance des transports collectifs et choix du Val Extension du réseau routier	Fragmentation institutionnelle Absence de consensus métropolitain Achèvement de la rocade (1994) Extension du réseau de métro Dossier de Voirie d'Agglomération (1992) SDAT (1998) PDU (2001)	Conflit SMTC InterSCOT et SCOT Nouveau PDU (2012) Création de la Communauté urbaine (2009)
Outils, instruments de l'action	Planification, projets routiers Action verticale Faible régulation publique du développement urbain et des mobilités	Planification Investissements routiers	Planification	Planification Projet Régulations horizontales (Syndicats Mixe de SCOT) Contrats d'axe

Réalisation : J. Maulat, 2014

Tableau 4.2. Planification et interprétations de la « cohérence » entre urbanisme et transport à Toulouse

Document	Date	Type de document	Territoire	Contenu en matière de lien entre transport et urbanisme					
				Développer les réseaux routiers pour accompagner la croissance urbaine	Développer les réseaux de transports collectifs pour offrir une alternative	Dissuader l'usage de l'automobile pour l'accès aux espaces centraux (P+R, etc.)	Polariser le développement urbain pour réduire le besoin de déplacement	Densifier autour des stations pour favoriser le report modal	Contraindre l'automobile pour favoriser le report modal
Plan Jaussely	1928	Intersectoriel		X	-	-	-	-	-
Plan Nicod (1)	1948	Intersectoriel		X	-	-	-	-	-
Plan Nicod (2)	1955	Intersectoriel		X	-	-	-	-	-
Schéma Badani	1965	Intersectoriel		X	-	-	-	-	-
Schéma de Structure	1966	Intersectoriel		X	-	-	-	-	-
SDAU	1982	Intersectoriel	63 communes	X	X	-	X	-	-
Projet d'agglomération	1995	Intersectoriel		X	X	-	-	-	-
Dossier de voirie d'Agglomération	1996	Transport		x	-	-	-	-	-
SDAT	1998	Intersectoriel		X	X	-	X	X	-
Plan de Déplacement (Loi LAURE)	2001	Transport		X	X	-	-	-	-
Charte InterSCOT	2006	Intersectoriel	Aire urbaine	X	X	-	X	X	-
SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine	2012	Intersectoriel	116 communes	X	X	X	X	X	X
Plan de Déplacements Urbains	2012	Transport		-	X	X	X	X	X

Les documents de planification traités ici correspondent aux principaux schémas d'aménagement intercommunaux et plans de transport de l'agglomération toulousaine susceptibles d'agir sur le lien entre urbanisme et transport ferroviaire et sur l'articulation entre les différents réseaux de transports collectifs.

Sources : CLAU, 1982 ; Coppolani, 1998 ; SMEAT, 1998 ; Coutard, 2002 ; Tisséo-SMTC, 2012 ; SMEAT, AUAT, 2013.

2. À Nantes : les transports collectifs, leviers de la structuration de l'agglomération ?

L'agglomération nantaise est fréquemment louée pour son dynamisme et ses innovations en matière de transport collectif[92]. 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 » de ces trois volets de l'action publique ont évolué dans le temps.

2.1. Repli des transports collectifs, priorité aux réseaux routiers et logiques communales : 1950-1975

Dans les années 1960, Nantes connaît une transformation importante de sa structure économique en lien avec la crise des chantiers navals et le déclin des activités portuaires qui a des conséquences fortes sur l'identité industrielle de la ville, sa structure sociale et le paysage urbain[93]. Dans un contexte de déclin des activités industrielles, les stratégies urbaines sont de plus en plus guidées par une vision moderniste de la ville et par une priorité donnée à l'extension des réseaux routiers et au développement de l'automobile. Les transports collectifs déclinent et quelques projets urbains emblématiques incarnent ce modèle fonctionnaliste, comme le projet de la Tour Bretagne.

2.1.1. Développement des réseaux routiers et repli des transports collectifs

Dans ce contexte, l'État tend à prendre plus de poids dans l'action publique urbaine à travers sa politique des métropoles d'équilibre[94]. Il engage une partie du développement de la voirie d'agglomération (réalisation d'un important programme de pénétrantes et de sorties par voies rapides) et de la desserte routière régionale (Plan routier Breton et Autoroute des estuaires)[95]. L'agglomération nantaise, comme la plupart des autres agglomérations françaises, connaît alors, de la fin des années 1950 au milieu des années 1970, un déclin important des transports collectifs, qui atteignent leur plus bas niveau de fréquentation en 1973[96]. Cette priorité à l'automobile opère dans un contexte d'absence de régulation du développement urbain à l'échelle de l'agglomération[97] et de structure institutionnelle de coopération entre les communes.

2.1.2. Une réticence forte à l'intercommunalité

Contrairement à d'autres agglomérations françaises (Strasbourg, Rennes), jusqu'aux années 1980, toutes les tentatives de mise en place de structures de coopérations intercommunales ou de documents de planification supra-communaux

---

92 Pour illustration, en 2013, Nantes a obtenu le trophée « Capitale verte de l'Europe » décernée par la Commission Européenne, entre autres au nom de sa politique de transport « volontariste ».

93 En 1975, un tiers des nantais sont ouvriers (Devisme *et al.*, 2009).

94 Nantes a bénéficié dans ce cadre de la déconcentration et du transfert d'environ 5500 emplois de l'Île-de-France, ce qui lui a permis de rattraper son retard en matière d'administration et de fonctions de commandement (Devisme *et al.*, 2009, p. 23),

95 Plan de déplacements de l'agglomération nantaise, «Vivre et circuler en ville». SIMAN, AURAN, janvier 1991, p. 7.

96 Le réseau de tramway nantais connaît son apogée entre les deux guerres : vingt lignes et vingt-sept millions de voyageurs par an entre 1932 et 1939. Le déclin est amorcé à partir des années 1950 et se confirme la décennie suivante : 50 millions de personnes transportées en 1960 contre 22 millions en 1970 (SIMAN, AURAN, 1991)

97 Les principaux grands projets urbanistiques ou d'architectures sont pilotés par l'État en cohérence avec le modèle de l'urbanisme fonctionnaliste (rénovation du quartier de Marchix, réalisation de la Tour Bretagne).

échouent du fait des réticences des communes de banlieue à être absorbées par la ville centre (Pinson, 2002). La fusion de Nantes et des communes limitrophes de Chantenay et Doulon en 1908 a laissé un souvenir négatif[98]. Par conséquent, les projets de rapprochement des communes au sein d'entités intercommunales sont longtemps accueillis avec méfiance par les élus locaux. Par exemple, lorsque l'État tente, au début des années 1970 de mettre en œuvre un SDAU sur le territoire, celui-ci est rejeté du fait d'un désaccord des élus de l'agglomération concernant les choix en matière de développement urbain (Dormois, 2006). Finalement, le seul document de planification concernant l'agglomération nantaise au début des années 1970 est le Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire (SDAMM). Il concerne 70 communes de l'estuaire de la Loire et a été élaboré par l'OREAM dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre. Il porte principalement sur des questions de développement économique.

Néanmoins, si l'agglomération nantaise se caractérise par une réticence historique à l'intercommunalité, de premières formes de coopérations ciblées entre communes sont mises en place à la fin des années 1960. Une première structure intercommunale à vocation technique est créée en 1967, l'Association Communautaire de la Région Nantaise (l'ACRN). Elle est pensée comme un syndicat intercommunal « *d'études et de réflexions* » permettant *« des rencontres entre les élus urbains, périurbains et ruraux de la région nantaise »*[99]. N'ayant pas de compétence spécifique, elle est créée principalement pour empêcher l'imposition par l'État d'une Communauté urbaine. Plusieurs structures intercommunales sont ensuite créées de la fin des années 1960 à la fin des années 1980. Cependant, elles concernent essentiellement des sujets fonctionnels et techniques (eau, énergie) nécessitant une coopération entre les municipalités. À Nantes, comme à Toulouse, les élus sont ainsi *« venus à la coopération intercommunale par des voies thématiques et plus restreintes que celle imaginée par l'État.* » (Devisme *et al.*, 2009, p. 31).

2.2. Retour des transports collectifs, amélioration de l'accessibilité routière et maîtrise du développement urbain : 1975 – fin des années 1980

À partir de 1975, on constate des évolutions importantes de l'organisation institutionnelle et du contenu des politiques de transport et d'urbanisme, à mesure que la recomposition de la base industrielle et économique nantaise se poursuit. L'élection d'Alain Chénard, maire socialiste à la mairie de Nantes, favorise la relance des transports collectifs et la progression de l'intercommunalité. Si deux structures intercommunales autour des enjeux de transport sont constituées dès le début des années 1970 (Syndicat Intercommunal de la Voirie Rapide de l'Agglomération Nantaise crée en 1973 et Syndicat Intercommunal des Transports Publics de l'Agglomération Nantaise en 1975), l'intercommunalité progresse surtout à travers la création de l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN) en 1978, puis du SIMAN en 1982, Syndicat Intercommunal à vocation multiple de l'Agglomération Nantaise issu de la fusion de différents syndicats fonctionnels (dont le SITPAN) et regroupant 19 communes[100].

[98] Projet 2005 - DISTRICT, AURAN, 71 p - Document d'Orientations Générales sur les enjeux de l'agglomération nantaise à l'horizon 2005

[99] Projet 2005 - DISTRICT, AURAN, 71 p - Document d'Orientations Générales sur les enjeux de l'agglomération nantaise à l'horizon 2005, p 6

[100] Ce périmètre correspond à celui de l'unité urbaine à cette date (Insee).

2.2.1. Relance des transports collectifs : une réponse à la congestion du centre

La période voit d'abord un développement sans précédent du réseau de voirie d'agglomération, en même temps qu'une relance des transports collectifs. Si, dès sa création, le SITPAN développe l'offre de transport collectif, les limites de l'adaptabilité du réseau sont rapidement atteintes. La mise en place d'un moyen de transport affranchi des aléas de la circulation urbaine apparaît nécessaire pour répondre aux problèmes croissants de congestion. Dans ce contexte, dès 1975, la municipalité de Nantes participe au Concours Cavaillé[101]. Le changement de majorité en 1977 permet de concrétiser le projet et le système de tramway est choisi. Pour G. Pinson, cette renaissance du tramway à Nantes est « *le fruit d'une longue lutte qui a vu un commando de techniciens hérétiques, partisans de la réimplantation de ce mode de transport, obtenir un accès privilégié aux élus issus des élections de 1977 et emporter une décision politique favorable à leur projet.*» (Pinson, 1998, p. 130). Au-delà de l'implication de quelques techniciens des services déconcentrés de l'État[102], le contexte urbain est favorable au choix du tramway et permet, contrairement au cas toulousain, une insertion de la ligne qui ne pénalise pas la circulation automobile (Laisney, 2011, p. 235). En octobre 1981, les premiers travaux sont engagés et des améliorations importantes sont réalisées en faveur des transports collectifs (CETUR, 1985). Cependant, la concrétisation du projet de tramway est difficile du fait d'oppositions fortes des habitants et des commerçants. A. Chénard perd d'ailleurs les élections municipales en 1983, au profit de M. Chauty, opposant au tramway (Laisney, 2011). Celui-ci fait suspendre le projet, mais est finalement contraint, au regard de son avancement, d'y renoncer. Ainsi, le 15 avril 1985, la première ligne de tramway moderne entre Bellevue et la Haluchère (10,6 kilomètres, 22 stations) est mise en service sans inauguration officielle. Elle est prolongée jusqu'à la station Beaujoire en avril 1989.

2.2.2. Un politique d'urbanisme interventionniste et d'embellissement

Outre l'évolution de la politique de transport, le mandat d'A. Chénard (1977-1983) est marqué par une inflexion de la politique d'urbanisme et d'habitat et par un interventionnisme municipal accru. A. Chénard cherche à contrôler l'urbanisation par la mise en œuvre d'une politique d'acquisition foncière et de développement des logements sociaux. Cette intervention foncière est relayée par le SIMAN en 1982, à travers l'établissement d'un Plan d'Action Foncière, puis d'un Dossier Habitat en 1983.

Dans ce cadre, de premiers liens sont établis entre la politique de développement du réseau et la politique d'urbanisme : la mise en place de la ligne de tramway s'accompagne d'une intervention sur l'aménagement des espaces publics et urbains environnants. Dès la première ligne de tramway, une attention est portée à l'intégration du système de transport dans la ville, « *respectant au plus près l'identité nantaise par les couleurs et les formes* » : lignes aériennes de contact rappelant les voiliers, pavés encastrés rappelant les anciens quais, station Commerce construite par un architecte local (Laisney, 2011, p. 238). Le Plan d'Occupation des Sols de la ville de Nantes adopté en

[101] Ce concours, initié par le Ministère de l'Equipement, consistait à demander aux maires de neuf grandes villes françaises d'étudier la possibilité de relancer « un tramway standard français ». Il avait un double objectif : d'une part, trouver des solutions aux difficultés liées à la circulation automobile en ville, et d'autre part placer l'industrie et l'ingénierie française dans la concurrence internationale en permettant le développement d'un nouveau matériel roulant de type métro léger.

[102] A propos de l'expertise locale en matière de transports urbains, J.M. Offner montre qu'au début des années 1970, la relance des transports collectifs urbains dans les agglomérations françaises est indissociable de l'émergence de nouveaux professionnels des transports urbains (dans les agences d'urbanisme, les CETE) qui renouvellent la « doctrine » en matière de transports collectifs avec une attention accrue à trois enjeux : la globalité, la plurimodalité et l'intercommunalité de ces politiques (Offner, 1988).

1977 prend en compte l'importance du tramway et « *cherche à assurer une bonne intégration et une valorisation rationnelle de la ligne dans un contexte d'urbanisation* » rapide (Vigarié, 1983, p. 47). Pour illustration, à cette date, 900 hectares sont soumis au statut de ZAC, avec l'objectif d' « *éviter la spéculation foncière* ». Ces zones sont conçues de manière *« inséparable »* de la mise en service du tramway, qui est utilisé pour *« assurer la cohésion des éléments urbains* », « *maîtriser les flux qui en découleront* », « *accélérer la construction des logements* » et développer des « *capacités d'accueil pour les emplois* » (Vigarié, 1983, p. 47). Cette politique est à relier au fait qu'à cette date, la ville-centre perd des habitants[103] et gagne peu d'emplois. Le tramway est utilisé par la municipalité pour améliorer l'attractivité résidentielle de la ville-centre. Un chargé de mission à la Direction de l'urbanisme de Nantes Métropole évoque ainsi une *« tradition nantaise* » d'utilisation du tramway comme outil de la politique d'urbanisme :

> *« Quand le projet de Ligne 1 a émergé dans les années 1970, ils avaient prévu de l'enterrer sur le centre-ville. Je ne sais plus qui a dit non, mais l'idée c'était que le tramway est un moyen de reconquérir centre-ville qui se disqualifie donc un moyen de reconquérir le centre et de faire du partage de l'espace public. À l'époque, le but n'était pas de laisser le maximum de place à la voiture. C'était le raisonnement. Cette tradition nantaise du tramway qui tire la ville, qui fait la ville, elle reste encore aujourd'hui très présente et je n'ai pas entendu quelqu'un qui était prêt à revenir dessus. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Cependant, si le début des années 1980 voit la relance des transports collectifs, celle-ci opère en parallèle d'un développement sans précédent du réseau de voirie d'agglomération visant à détourner le trafic de transit, à organiser la diffusion des flux au sein de l'agglomération en extension et à améliorer les échanges Nord-Sud. Si le premier choc pétrolier a suspendu provisoirement la construction des infrastructures routières, les projets prévus au Dossier d'Agglomération de 1975 sont réalisés au cours des années 1980[104].

Néanmoins, dès cette époque, de premières initiatives de régulation de la circulation automobile visent à améliorer la « *capacité circulatoire* » des voies, dans la lignée des Plans de circulation créés en 1971[105]. En lien avec le développement du tramway, de premiers aménagements de voirie sont réalisés afin d'adapter la ville aux nouvelles conditions de trafic et de faciliter la circulation : plan de circulation au centre-ville, élargissement de la voirie pour implanter le tramway, etc. Plus largement, l'existence du Syndicat Mixte intercommunal, le SIMAN, assure la continuité de la politique de transport, malgré l'opposition au tramway du nouveau maire M. Chauty. Ainsi, durant son mandat, le tramway (1985) et l'axe Centre-Sud pour autobus (1985-1986) sont mis en service. La décision de construire une deuxième ligne de tramway entre Nantes et Rezé est prise en 1988. Ces efforts se traduisent par une croissance

---

[103] Les données de l'Insee concernant le Recensement Général de Population indiquent une baisse de 1 % entre 1968 et 1975 et de 6 % entre 1975 et 1982.

[104] Conformément à la circulaire de septembre 1973 relative à l'élaboration d'un document-cadre pour les politiques de transport dans les grandes agglomérations. Ce dossier incluait un schéma de voirie privilégiant les fonctions centrales de l'agglomération et accompagnant les grandes opérations d'aménagement (université, espaces de loisirs, etc.), et des projets inscrits au programme septennal 1981-1988 conclu entre l'État, la Région, le Département et le SIMAN. Les principales options de ce Programme Septennal (1981-1988) étaient la réalisation de la Rocade Sud et d'une partie de la Rocade Ouest et la réalisation du Pont de Cheviré.

[105] La circulaire interministérielle n°71.230 du 16 avril 1971 établit la procédure de Plan de Circulation. Ils ont été conçus pour améliorer les conditions de circulation en ville dans un contexte de congestion croissante, « c*omme des mesures d'urgence en attente de la réalisation de nouvelles infrastructures* » (Guillot-Leheis, 2011, p. 182). Ils prévoyaient le déploiement de systèmes de gestion et de régulation des voiries existantes en complément de l'extension et la création de nouveaux axes de circulation. La logique qui guide ces aménagements reste l'idée « *d'adapter la ville aux nouvelles conditions de trafic et de faciliter la circulation* » (Gardon, 2007, p. 90).

importante de la fréquentation des transports collectifs[106]. Par ailleurs, l'approche des questions de transport évolue vers une analyse plus globale des enjeux de déplacement. Par exemple, suite à la loi LOTI, un Plan de Déplacements Urbains est mis à l'étude en mars 1984. Celui-ci constitue le premier document prenant en compte les différents modes de transport et cherchant à développer une nouvelle approche des enjeux de déplacements (AURAN, 1985). La réalisation du Plan de Déplacement semble alors avoir permis de faire émerger des problématiques qui seront approfondies par la suite, telles que la création de « *gares mixtes* » d'intermodalité entre transport ferroviaire et transport urbain, ou encore l'idée de « *polariser* » le développement urbain pour réduire les effets de la rocade sur l'étalement urbain. L'idée d'une structuration « p*olycentrique* » de l'agglomération apparaît déjà dans les ébauches de ce Plan. Si celui-ci ne sera jamais adopté du fait de l'opposition du maire de Nantes, son contenu révèle cependant le déclenchement d'une réflexion plus large et multimodale des enjeux de déplacement chez les professionnels de l'agence d'urbanisme et des services techniques du SIMAN au milieu des années 1980 (CETUR, 1985).

2.3. Centralité, tramway et intercommunalité : fin des années 1980 – 2000

L'élection de J.M. Ayrault à la mairie en 1989 marque un changement de la politique nantaise. En matière d'urbanisme et de transport, ses deux premiers mandats (1989-2001) sont caractérisés par le développement soutenu des transports collectifs et du réseau de tramway, qui est mis au service de la politique d'urbanisme et de la construction de l'intercommunalité. J.M. Ayrault impose un style politique et contribue à la transformation importante de l'agglomération.

2.3.1. Un nouveau contexte politique et socio-économique

En confiant la mairie à un homme issu de la « *gauche bourgeoise liée au secteur tertiaire* » (Devisme, 2009), l'élection de J.M. Ayrault traduit les transformations économiques et sociales importantes qu'a connu Nantes depuis les années 1970, et qui ont abouti, entre autres, à la fermeture des chantiers navals en 1987 ainsi qu'à l'émergence d'une ville universitaire et « *technopolitaine* » (Fache, 2008). Nantes est transformée au moment où J-M. Ayrault devient maire (Pinson, 2002). Depuis les années 1970 et 1980, la ville capte des industries de pointe dans les secteurs de l'informatique, de la construction navale et des biotechnologies. Cette transformation de l'économie nantaise est renforcée par la mise en place d'une stratégie de transformation de l'image de la ville et d'amélioration de son attractivité. Cette politique d'image repose principalement sur le développement culturel[107] et le lancement de grands projets de renouvellement urbain (Devisme et al., 2009). Par ailleurs, l'élection de J-M. Ayrault se traduit par de nombreuses évolutions dans la politique locale et les relations entre les acteurs locaux. La période est marquée par le renforcement de l'intercommunalité et par un rapprochement accru entre Nantes et Saint-Nazaire (Pinson, 2002). J-M. Ayrault stabilise son assise politique pendant son premier mandat et normalise les relations entre la ville de Nantes et les autres institutions, en particulier avec la Région (Pinson, 2002). Il prône l'apaisement entre les différents acteurs sur plusieurs thématiques (devenir de l'Île de Nantes, intercommunalité), et met en œuvre une culture du « *consensus* », qui se

[106] 70 millions de voyageurs sont transportés en 1989 contre 24 millions en 1973 (SIMAN, AURAN, 1991).

[107] Le Lieu Unique dans les anciens locaux de l'usine LU, les Folles journées de Nantes, la compagnie Royal de Luxe, Les Machines de l'Île, le Voyage à Nantes, etc.

traduit par une approche des grandes questions métropolitaines en fonction d'une logique de « *projet* » (Pinson, 2009).

2.3.2. La politique de transport au service de la politique d'urbanisme

En ce qui concerne la politique de déplacement, l'extension du réseau de tramway se poursuit durant les années 1990, avec la mise en service progressive de la seconde ligne de tramway à partir de 1992 et l'inauguration de la troisième ligne de tramway reliant le centre-ville au Nord-Ouest de l'agglomération en 2000[108]. Durant cette période, la SEMITAN, Société d'Economie Mixte maître d'ouvrage et exploitant du réseau de transport urbain, devient un acteur central de la politique de transports collectifs (LATTS, 2001). La réalisation des différentes lignes de tramway s'accompagne d'aménagements visant à défavoriser l'usage de la voiture en centre-ville. Par exemple, l'insertion de la ligne 2 du tramway (mise en service en 1992) dans un contexte urbain contraint, s'accompagne d'un doublement des ponts de Pirmil et de la Madeleine, mais aussi d'une réduction des voies de circulation automobile hors de ces franchissements de la Loire. De même, le réaménagement à cette date du Cours des 50 otages est significatif de cette nouvelle conception urbaine : voie unique de circulation automobile dans chaque sens, réduction de la vitesse autorisée, aménagements cyclables et piétons, aménagements paysagers. Sur le territoire de la ville centre, le Plan d'Occupation des Sols de 1993 inscrit aussi des normes de stationnement inférieures dans les zones bien desservies en transports en commun, disposition reprise ensuite dans le Plan Local d'Urbanisme[109] (PLU).

Le Plan de Déplacements Urbains approuvé en 1991 synthétise ces réflexions et actions menées à cette date pour réduire la place de la voiture en ville[110]. Il privilégie, à l'extérieur du centre, entre la rocade de contournement et les boulevards de ceinture, une politique axée sur « les pôles d'échanges » et préconise, en périphérie et dans l'hypercentre, « *une politique de maîtrise du stationnement complémentaire de la maîtrise des conditions de déplacement* », à travers la mise en place de zones 30 (SIMAN, AURAN, 1991, p. 68). Cependant, si le développement du réseau de tramway s'accompagne d'une restriction à l'automobile dans le centre-ville, l'extension du réseau routier d'agglomération se poursuit avec la finalisation du périphérique en 1994[111]. Le développement du réseau de tramway apparaît surtout comme un moyen d'améliorer l'accès au centre tout en dissuadant les automobilistes de le traverser. La politique de développement du réseau de tramway participe alors moins de la politique de déplacement que de la politique d'urbanisme orientée vers un objectif de regain d'attractivité du centre-ville.

La politique de transport collectif est donc utilisée comme un levier d'aménagement urbain et de transformation de l'image de l'agglomération. En effet, la dynamique de croissance et d'étalement urbain a eu des conséquences sur le fonctionnement du centre-

---

[108] L'offre de kilomètre de transport collectif dans l'agglomération augmente ainsi de 37,6% entre 1979 et 1994.

[109] Les normes de stationnement inscrit au POS de 1993 (1 place pour 60m² de logements) sont minorés aux abords des transports collectif : réduction de 15% du nombre de place de stationnement calculé dans les périmètres d'influence TCSP (400 m) (article 12.2.).

[110] Le document indique le rôle des préoccupations environnementales dans l'évolution de la conception et de la politique des déplacements : « L'évolution des mentalités des décideurs et des techniciens vis à vis des déplacements urbains est celle qui a le plus d'impact : une prise en compte plus forte de l'environnement entraînant une moindre place accordée à la voiture dans la ville.» *Plan de déplacements de l'agglomération nantaise, «Vivre et circuler en ville»*. SIMAN, AURAN, janvier 1991,72 p., p. 7.I

[111] Celle-ci est rendue possible par l'ouverture du Pont de Cheviré à l'Ouest (1991). Après cette date, deux ponts seront inaugurés en 1995 qui facilitent les liaisons Nord-Sud (les ponts Willy Brandt et des trois continents) et « ouvrent » de nouveaux territoires à l'urbanisation.

ville de Nantes. Dès les années 1990, les inquiétudes à propos de la perte de dynamisme économique, démographique et commercial du centre-ville conduisent à la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme axée sur l'attractivité du centre, à travers le développement de nouvelles centralités et la conduite de grandes opérations urbaines en centre-ville. La « *centralité* » et la « *qualité de vie* » deviennent les maîtres mots de la politique d'urbanisme (Pinson, 2002). La politique d'urbanisme et d'habitat mise en place au début des années 1990 combine alors, d'une part, la mise en œuvre de grands projets d'aménagement (Madeleine Champs de Mars, Île-de-Nantes, Malakoff-Pré-Gauchet) et, d'autre part, la libération des droits à construire favorable aux opérations privées de renouvellement urbain : « *à la grande liberté accordée dans certains quartiers aux promoteurs, la municipalité oppose une très grande maîtrise des ZAC dans d'autres espaces urbains.* » (Garat, 2009, p. 31). Ainsi, pendant le premier mandat de J-M. Ayrault, « *l'essentiel de la politique urbanistique se concentre sur l'impulsion de dynamiques de valorisation immobilière grâce à un effort public sur la qualité des espaces publics* », en lien avec l'extension du réseau de tramway (Pinson, 2002, p. 382). La politique de transport sert à intervenir sur l'espace urbain.

Le Projet d'Agglomération établi après l'élection d'Ayrault en 1989 exprime cette idée. Il détaille les différents objectifs assignés à la politique de déplacements parmi lesquels le renforcement de l'identité de la ville, la mise en relation avec l'extérieur ainsi que le désenclavement des quartiers défavorisés par la mise en place « *d'actions d'embellissement de la cité et de ses quartiers* » et « u*ne meilleure insertion urbaine des différentes infrastructures de déplacement* » (SIMAN, AURAN, 1990). Le cadre réglementaire est adapté pour permettre une valorisation immobilière ciblée autour des axes de tramway avec une augmentation des droits à construire dans le Plan d'Occupation des Sols révisé de 1993. Le tramway devient ainsi, le « *fil conducteur de l'urbanisme* » (District de l'agglomération nantaise, 1998, p. 3). En 1998, un rapport sur les effets socio-économiques du tramway confirme que l'extension du réseau s'accompagne de transformations urbaines importantes et d'une recomposition des espaces publics (District de l'agglomération nantaise, 1998, p. 38).

2.3.3. La politique de transport au service de la structuration intercommunale

Outil de requalification urbaine, le tramway sert aussi de levier à la construction intercommunale. Ainsi, à Nantes, « c'est autour de la politique de déplacements que s'est cristallisée l'intercommunalité, dans un contexte qui avait jusque-là rendu impossible toute coopération d'envergure entre les communes périphériques et la ville-centre.» (LATTS, 2001, p. 19). G. Pinson a également montré que le maire de Nantes avait fait du tramway et de la politique culturelle, « à la fois un outil essentiel de promotion de la ville à l'extérieur, mais également de construction du consensus à l'intérieur » en contribuant à la construction de l'intercommunalité. Le maire utilise le tramway de deux manières. D'une part, il lui sert à « consolider l'identité de l'agglomération autour du thème de la qualité urbaine » (Pinson, 2002, p. 386). D'autre part, il l'emploie comme un support de négociation politique : le choix des tracés, la définition des priorités de développement du réseau de tramway sont le résultat de négociations et d'arbitrages entre le maire de Nantes et les maires de l'agglomération. Le tramway est utilisé comme un « outil de régulation politique, de stabilisation de l'assise politique du maire-président », « d'intégration intercommunale » et de consolidation d'une nouvelle identité de l'agglomération autour du thème de la qualité urbaine (Pinson, 2002, p. 386). Alors que les structures de coopération fonctionnelles ont prédominé à Nantes jusqu'à la fin des années 1980, on assiste, à partir de l'élection

de 1989, à un rattrapage de la coopération intercommunale. Le District de l'agglomération nantaise créé 1992 [112] intègre progressivement les différentes intercommunalités fonctionnelles existantes, jusqu'à sa transformation en Communauté urbaine en 2001 dans un contexte législatif favorable (loi Chevènement de 1999). Le District devient alors Nantes Métropole.

2.3.4. Un faible recours à la planification territoriale, une approche par projet

Ces évolutions opèrent dans un contexte de faible recours aux instruments de planification pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de transport et d'urbanisme : le projet précède et prime sur le plan (Pinson, 2002). Jusque dans les années 2000, la politique de déplacement se réduit à la politique de transports collectifs et aux projets de tramways, comme l'exprime un de nos interlocuteurs à Nantes Métropole :

> *« Il y a une histoire nantaise avec un énorme poids des transports collectifs, pendant assez longtemps la politique publique de déplacement s'est réduite à la politique de transports collectifs et on avait une petite cellule qui faisait de la stratégie déplacement dans son coin, qui écrivait des documents et à côté, une politique publique de transport collectif qui avançait toute seule. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Le Plan de déplacements adopté en 1991 est exemplaire de ce faible poids de la planification dans la conduite de la politique de déplacement. Ce plan concerne le territoire du SIMAN, soit 19 communes. Il a pour slogan « *Vivre et circuler en ville* » et constitue davantage un recensement des projets de transports collectifs déjà engagés ou à l'étude que l'outil ou l'expression d'une vision globale de la politique de transport (Pinson, 1998). En termes de contenu, si l'objectif de relance des transports collectifs et de report modal est affiché, le Plan met l'accent sur les enjeux routiers et la régulation des flux automobiles dans l'hypercentre, préoccupation commune à d'autres agglomérations françaises. Par ailleurs, si l'enjeu d' « *adéquation entre plan de déplacements, projets et développement urbain* » est évoqué, celui-ci n'est pas décliné sous la forme d'orientations ou de préconisations précises (SIMAN, AURAN, 1991). Une version actualisée de ce plan est adoptée en 2000 suite à l'approbation de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en 1996. Consensuel, il ne fait pas débat et suscite peu d'intérêt. Ce PDU confirme alors qu'à cette date, les projets d'extension du réseau précèdent la définition d'une politique globale de déplacements (Dormois, 2006, p. 858).

Les modalités de définition et de mise en œuvre de la politique d'urbanisme sont similaires. Jusqu'au milieu des années 2000, le développement urbain n'est pas encadré par un document de planification à l'échelle intercommunale. Les Schémas directeurs successifs n'ont jamais été approuvés ou mis en œuvre du fait des réticences des communes de banlieue à laisser une structure intercommunale intervenir dans la politique d'urbanisme locale. Même sur la commune de Nantes, les différents plans d'urbanisme mis en œuvre à partir des années 1970[113] ne pèsent que faiblement sur le développement urbain. L'urbanisation se fait « *par projets* » et les documents d'urbanisme réglementaires (Plan Local d'Urbanisme) sont conçus « *au service du projet urbain* » et « *non pas comme un entrant qui s'imposerait au projet*. » (Dormois, 2006, p. 845). Les acteurs privés sont considérés comme les principaux acteurs du développement urbain et le rôle

[112] La création du District, effective le1er janvier 1992, s'est traduite par la mise en place d'une nouvelle fiscalité intercommunale, prélevée directement auprès des contribuables. Le passage à une structure intercommunale à fiscalité propre marque une nouvelle étape d'intégration intercommunale.

[113] POS adopté en 1988, révisé en 1993 et transformé en Plan d'urbanisme en 2001.

des acteurs publics semble consister à « *créer les conditions pour que les acteurs privés développent leur projet* » et à « *axer l'interventionnisme public sur les secteurs délaissés par l'initiative privée* » (Dormois, 2006, p. 861). Ces modalités de pilotage sont légitimées et justifiées par des récits autour du « *pragmatisme* » nantais (Dormois, 2006).

2.3.5. Une absence de réflexion sur la coordination entre urbanisme et transport

Si du début des années 1990 au milieu des années 2000, des liens apparaissent entre la politique de transport collectif et la politique d'urbanisme, ces articulations sont réduites aux périmètres des projets de transports collectifs en site propre et à quelques projets urbains phares (Pinson, 1998). Des formes de coopérations, « *organisationnelles* » et « *procédurales* » se développent entre élus de l'agglomération et entre autorités organisatrices de transport. Mais, celles-ci n'induisent pas une cohérence « *substantielle* » aux politiques d'urbanisme et de transport. Le primat donné à la recherche de consensus pour éviter « *l'affrontement et la dramatisation des conflits* » (Pinson, 2002) et la réticence à l'égard des procédures de planification prévues par l'État central expliquent l'absence jusqu'aux années 2000 de documents de planification urbaine à l'échelle intercommunale.

Les quelques documents produits par le District, relatifs à l'organisation de l'agglomération, donnent la priorité à « *des schémas spatiaux répartissant le développement démographique et économique sur plusieurs communes, au lieu de le polariser sur certaines d'entre elles* » (Dormois, 2006, p. 855). Le projet d'agglomération « Projet 2005 », approuvé en 1997, illustre cette absence d'arbitrage. Ce document est élaboré dans le cadre d'une démarche initiée par le Directeur Général des Services du District visant à favoriser l'émergence d'une identité intercommunale à travers la mise en place d'un dispositif de prospective (Pinson, 2002). Rédigé par le District et l'AURAN, le Projet 2005 fait le constat d'un étalement urbain et d'une augmentation de la portée des déplacements, en particulier pour les liaisons domicile-travail. Pour répondre à ces enjeux, il préconise un modèle de développement urbain « *polycentrique* », qui permettrait une « *maîtrise de la croissance* », un renforcement des fonctions de centralité de Nantes, le développement d'une pluralité de pôles secondaires en périphérie « *respectueux de l'histoire et de l'identité des communes* » et l'organisation de l'espace urbain de l'agglomération « *comme un ensemble cohérent et lisible* » (District, AURAN, 1997, p. 20). Mais, le projet d'agglomération défend ce modèle de développement urbain multipolaire principalement du fait de « *son acceptabilité politique* » (Dormois, 2006, p. 854)[114].

Le Plan de Déplacements Urbain adopté en 2000 s'inscrit dans la même logique. S'il commence à identifier les limites d'une politique tournée uniquement vers l'offre de transport (limites financières, d'efficacité, etc.), il inclut peu d'orientations concernant le lien entre les politiques de déplacement et d'urbanisme, et la maîtrise du développement urbain. Cette timidité résulte d'une décision volontaire : un document supracommunal trop contraignant en matière d'urbanisme aurait pu compromettre l'acceptation par les élus locaux de la transformation du District en Communauté urbaine en 2001 (LATTS, 2001).

Finalement, dans les années 1990, les projets urbains mis en œuvre en lien avec les projets de tramway correspondent plutôt à des projets d'embellissement qu'à une véritable politique d'urbanisme visant à agir sur les déplacements, la mobilité et le report modal. Si un lien entre les projets urbains et le développement du réseau de tramway est

[114] Il est d'ailleurs mentionné que « *ce modèle polycentrique et décentralisé peut faire courir le risque d'accumulation de politiques urbaines éclatées.* » (District, AURAN, 1997, p. 17).

établi, ces actions « *n'agissent pas sur les causes profondes de la réalité qu'elles veulent transformer* » (Pinson, 1998, p. 144).

2.4. Vers une nouvelle articulation de l'aménagement et des transports ?

Au cours des années 2000, plusieurs évolutions favorisent un changement de la conception des liens entre politiques de transport et d'urbanisme. À l'orée de cette décennie, les indicateurs de l'attractivité nantaise sont au plus haut. L'aire urbaine gagne en population[115] et en emplois. La politique initiée par les élus pour diversifier l'économie nantaise en jouant sur le dynamisme et la « *qualité de vie* » se traduit par un regain d'attractivité de l'agglomération. La ville reste industrielle[116], mais se tertiarise[117]. C'est dans ce contexte que le milieu des années 2000 est marqué par une évolution des grandes orientations des politiques de transport et d'urbanisme. Ces changements sont liés au renouvellement du cadre législatif et normatif national (loi SRU) mais aussi à l'émergence de nouveaux enjeux à l'échelle locale. La poursuite de l'étalement urbain et l'insuccès de la politique de transport collectif en matière de report modal conduisent à une nouvelle appréhension des liens entre transport et urbanisme. Par ailleurs, l'agrandissement de l'aire urbaine conduit les acteurs de Nantes Métropole à construire de nouvelles coopérations entre l'agglomération et le reste de l'espace métropolitain.

2.4.1 Extension du périmètre d'appréhension des enjeux métropolitains : le SCOT Nantes-Saint-Nazaire

Suite à la loi SRU, l'élaboration d'un SCOT est initiée en 2003 sur un périmètre très vaste[118], dépassant largement celui de l'intercommunalité centrale et incluant l'agglomération de Saint-Nazaire. Le choix de ce périmètre correspond à la volonté de faire du SCOT un outil de coopération entre les agglomérations de Nantes et Saint-Nazaire tout en renforçant leurs liens avec les territoires périurbains. C'est la première fois qu'une démarche de planification intercommunale se concrétise à Nantes.

Le SCOT est approuvé en mars 2007 et fixe les orientations et principes d'organisation de la métropole à l'horizon 2020. Il projette un modèle de développement métropolitain polycentrique. Si sa mise en place à l'échelle de la métropole Nantes-Saint-Nazaire signale un élargissement du territoire d'appréhension des problématiques urbaines et une évolution des méthodes d'action, son contenu s'inscrit plutôt dans la continuité des politiques de l'agglomération nantaise, privilégiant la répartition de la croissance sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, contrairement à d'autres schémas, le SCOT Nantes-Saint-Nazaire ne constitue pas un outil de maîtrise fort du développement urbain. Son objectif semble moins la maîtrise de l'urbanisation que la mise en place d'une structure de gouvernance métropolitaine, dépassant les périmètres des intercommunalités (Chapitre 6).

---

[115] 10% entre 1990 et 1999 puis 11% entre 1999 et 2009.

[116] Si les friches portuaires, signalent un glissement inéluctable des activités maritime vers l'aval, le trafic du port de Nantes représentait en 2004 encore 30% du trafic global du Port de Nantes-Saint-Nazaire. Le tissu industriel se maintient : filière bois dynamique, grandes entreprises chimiques et métallurgiques (Soferti, Arcelor, Direction des Chantiers nationaux), aéronautique (EADS), équipement (Saunier Duval, Batignolles Technologie Thermique, Trellevorg), agroalimentaire (LU, BN, Saupiquet, Tipiak), niches (Waterman, électronique, plasturgie), etc. Ainsi, en 1999, les ouvriers étaient la catégorie active principale dans l'agglomération (Devisme *et al.*, 2009, p. 23).

[117] En particulier grâce au transfert de directions de grandes entreprises publiques ou privées (La Poste, SNCF en 2001, Cegetel en 1995, Bouygues Telecom en 1999, Fidélia Assistance, etc.) et développement de l'activité commerciale (Ikea, Système U, Marché d'intérêt national, etc.).

[118] Actuellement, le périmètre du SCOT Nantes-Saint Nazaire est un des plus vastes de France : il intègre 61 communes sur 1900 km², concerne 800 000 habitants et 350 000 emplois. A titre de comparaison, le SCOT du Grand Lyon regroupe 55 communes sur 500 km².

2.4.2. Ville compacte et nouvelle politique de déplacements

Parallèlement à ce dispositif de planification à l'échelle métropolitaine, d'autres évolutions indiquent un changement dans les grandes orientations des politiques de transport et d'urbanisme sur le territoire de Nantes Métropole. Ces ajustements interviennent dans un contexte où, au début des années 2000, le renforcement de l'attractivité de la ville-centre[119] s'accompagne d'une poursuite des dynamiques de périurbanisation et d'une augmentation des déplacements.

Ce changement se caractérise de deux manières. D'une part, la politique de transport collectif s'oriente vers une diversification de l'offre. Nantes Métropole privilégie, à partir du milieu des années 2000, les systèmes de transports collectifs routiers (mise en place du système de busway[120]) et élargit la gamme des offres de déplacement (système de vélo en libre-service). Si certaines lignes de tramway sont prolongées, Nantes Métropole investit surtout dans l'amélioration du réseau existant (modernisation de la ligne 1, renouvellement des matériels, augmentation des fréquences) et l'amélioration de l'offre de bus (Chronobus).

D'autre part, l'action sur la demande de déplacement et l'organisation spatiale comme levier d'action sur la mobilité prend un poids important dans la politique de Nantes Métropole à partir de la fin des années 2000. Le Plan de Déplacements Urbains et le Programme Local de l'Habitat, adoptés en 2011 sur le même territoire, indiquent une évolution de la politique de déplacement et d'urbanisme (Nantes Métropole, 2011). Au niveau de la méthode, la rédaction concomitante des documents de planification de l'habitat (PLH) et des transports (PDU) à l'échelle intercommunale, articulés par un chapitre commun, est le premier signe d'un souci de coordination des politiques d'urbanisme et de transport :

> *« On a lancé en même temps la révision du PDU et celle du PLH avec un chapeau commun où on dit que les politiques publiques convergent : c'est toujours mieux de le dire ! […] On n'est qu'au début du mouvement mais concrètement ça veut dire que derrière l'affichage, il y a des outils » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012).*

Plus généralement, alors que l'analyse des politiques d'urbanisme et de déplacements depuis les années 1960 met en évidence un faible recours, historique, aux instruments de planification territoriale, le contenu des nouveaux PDU et PLH indique un nouvel usage de la planification territoriale en faveur d'une amélioration de la cohérence entre les politiques d'urbanisme et de déplacements. Nantes Métropole se dote, pour la première fois, de documents de planification pour guider et coordonner ses politiques de déplacement et d'habitat. Si ce recours à la planification s'inscrit dans un contexte national de renouveau de la planification territoriale (lois SRU et Grenelle II), il correspond aussi au constat établi au sein de Nantes Métropole d'un besoin d'outils plus prescriptifs pour agir sur la mobilité et le développement urbain.

Au niveau du contenu, ces deux documents intègrent plusieurs orientations visant à améliorer l'articulation entre les politiques d'urbanisme et de déplacements. Le PDU donne la priorité à une action sur la demande de déplacement par rapport à une

---

[119] La population de la ville-centre croit de 10 % entre 1990 et 1999 et de 4% entre 1999 et 2009 (Source : Insee, Recensement de Population).

[120] Le busway est un système de bus à haut niveau de service, c'est-à-dire un bus articulé de grande capacité, roulant majoritairement en site propre, fondé sur le même principe de fonctionnement qu'un tramway. La première ligne de BusWay a été mise en service en 2006 (Ligne 4). Initialement, la mise en place d'un tramway avait été imaginée, cependant les faibles densités ne justifiait pas la mise en place d'un tramway. À cette date, ce parti pris du BusWay, moins coûteux que le système de tramway a été fortement contesté et présenté comme le signe d'un manque d'ambition de la politique de transport.

politique de développement de l'offre de transport (Nantes Métropole, 2011). D'une part, l'essentiel des projets d'extension du réseau de transport collectif en site propre inscrits au PDU[121] sont repoussés à 2030. Seuls est programmé, pour la période 2010-2015, le développement de lignes de bus structurantes (Chronobus[122]). L'attention au réseau de transport collectif existant supplante donc le développement de nouvelles infrastructures et le PDU inscrit ainsi plusieurs orientations concernant la rénovation, le renouvellement et la sécurisation des infrastructures, du matériel roulant et des équipements de transports urbains existants. D'autre part, le PDU met l'accent sur l'action sur la demande de déplacement. L'ordre de présentation des quatre objectifs du Plan de Déplacements Urbain est explicite : l'action sur la demande de déplacement (organisation spatiale des ressources, agencement des espaces de voirie et des espaces publics, et incitation au changement de comportements) a plus de place que l'action sur l'offre de déplacement. Les propos du Vice-Président aux Transports de Nantes Métropole résument cette évolution : « *l'appel au changement des comportements a remplacé l'accent mis sur les infrastructures*.»[123].

Cet accent sur la demande de déplacement est décliné à travers deux ensembles d'orientations. D'une part, le PDU insiste sur la nécessité d'agir sur l'organisation spatiale et la localisation de la demande de déplacement en densifiant l'urbanisation autour des axes de transport collectif. Le PDU fixe des préconisations en matière d'urbanisation prioritaire dans les centralités existantes et autour des réseaux de transports collectifs structurants (80% de la construction dans les corridors, « pôles de vie » et autour des gares). Il énonce un principe de conditionnement ou du moins d'évaluation d'un projet d'extension de transport collectif à une mesure du potentiel d'urbanisation autour de l'axe et à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables aux transports collectifs, comme le résument deux de nos interlocuteurs à Nantes Métropole et à l'AURAN :

> *« [Le Schéma de Développement des Transports collectifs] est un schéma de principe et rien d'autre. Les infrastructures ne seront faites que si elles ont une pertinence. Enfin, une pertinence, c'est exagéré, mais en tout cas que si elles ont un minimum d'efficacité et s'il y a un potentiel de clientèle suffisant. » (Chargée de mission PDU, Direction de la Stratégie, Nantes Métropole, 1er février 2012).*

> *« Cela part du principe que les déplacements, c'est forcément la conséquence, la résultante de la répartition des hommes et des activités sur un territoire. C'est cela le message qu'on souhaiterait faire passer. Donc, pour nous, c'était vraiment, par le biais de ce contrat entre territoire et déplacement, dire que tout le monde est éligible pour avoir un transport collectif mais il faut d'abord le justifier par son territoire. » (Chargé de mission Déplacements, AURAN, 6 mars 2012)*

Plusieurs actions visant à mieux anticiper les impacts des grands projets urbains sur les déplacements, et à favoriser une densification des corridors de transports collectifs sont inscrites aux PDU : mise en place systématique d'études d'impact déplacement pour les grands projets urbains, ajustement des constructibilités autorisées dans les PLU

---

[121] Ces projets de développement rassemblés dans un schéma directeur des transports collectifs incluent la réalisation de deux lignes de rocade (tramway ou BusWay) au Nord et au Sud, la desserte en transport collectif de l'Île-de-Nantes, l'extension des lignes radiales de tramway et de busway et un maillage avec le réseau ferré et le transport départemental. Sa réalisation est repoussée à l'horizon 2030.

[122] En effet, Nantes Métropole a lancé en 2012 un programme important de déploiement de lignes « Chronobus » pour un budget total de 70 millions (soit l'équivalent de 3 kilomètres de tramway) qui relient le centre de Nantes aux villes de banlieue, non desservies par le tramway. Elles empruntent des artères secondaires, étroites et bordées d'immeubles du XIXe siècle. Leur insertion a supposé des aménagements importants : travail sur les stationnements, trouées dans les carrefours, priorité aux feux, traversée centrale des ronds-points, etc.

[123] Propos de Jean-François Retière retranscrits dans le « Dossier Spécial. Nantes. Quand la mobilité améliore la qualité de vie » de *Ville Rail & Transport* de décembre 2012.

autour des transports collectifs, etc. Le PDU recommande un engagement réciproque entre les communes concernées et Nantes Métropole, sur des principes de développement urbain et la définition d'un niveau de desserte correspondant.

D'autre part, le PDU intègre plusieurs orientations visant à réduire les facilités automobiles par une intervention sur les vitesses et le stationnement. Jusque-là, à l'exception du centre-ville, des couloirs de tramways ou de transports collectifs en site propre, la politique d'aménagement de voirie dans l'agglomération nantaise a principalement suivi une logique circulatoire et de fluidité, qui a peu découragé l'usage de l'automobile (politique de ronds-points). Le PDU propose d'intervenir sur cette facilité automobile par un plan général de hiérarchisation et de modération des vitesses et une limitation du stationnement. Il crée aussi les premières Zones à Trafic Limité de France dans la zone de l'hypercentre. Cette action sur les facilités automobiles est identifiée au sein de Nantes Métropole comme un outil central pour agir sur la mobilité, comme l'illustre les propos d'un de nos interlocuteurs :

> *« Cela commence à changer, le Plan de Déplacements Urbains commence à dire qu'il faut modérer les vitesses, il faut apaiser. On va dégrader tendanciellement les temps de parcours à l'intérieur du périphérique et on va tendanciellement améliorer l'efficacité des transports collectifs relativement à l'efficacité voiture. Tant mieux. Ça ne se fera pas sans heurts et difficultés politiques, mais ça va se faire. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Le contenu du PDU indique ainsi une inversion de l'approche des liens entre transports collectifs et urbanisation. Tandis que l'extension des transports collectifs opérait jusqu'à présent selon une logique d'accompagnement du développement urbain, où le développement de l'offre était identifié comme le principal levier pour agir sur la mobilité, le PDU identifie l'action sur la demande de déplacement comme le principal levier pour agir sur la mobilité.

2.4.3. Densifier autour des transports collectifs pour répondre à des enjeux locaux

L'analyse du contenu du PDU et du PLH met en évidence un changement récent dans la politique d'urbanisme et de déplacements. Ce changement est lié à au renouveau du cadre normatif national depuis les lois SRU et Grenelle II mais aussi à l'émergence de nouveaux enjeux et contraintes à l'échelle de Nantes Métropole : contrainte budgétaire, constat d'un étalement urbain qui menace la « centralité » nantaise, constat des limites d'une action sur l'offre pour agir sur la mobilité.

Tout d'abord, l'accent sur la diversification de l'offre de transport collectif et l'accent sur la densification urbaine autour des lignes de transport collectif dans le PDU et le PLH sont liés au fait que Nantes Métropole doit faire face à des contraintes financières croissantes. D'une part, l'investissement dans les transports collectifs a été important à Nantes Métropole depuis les années 1980. Le budget consacré au fonctionnement, à l'entretien et à la maintenance du réseau pèse donc lourdement dans les comptes de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains[124]. D'autre part, le réseau de transport collectif a atteint un certain niveau de maturité et l'état de l'urbanisation ne justifie plus la mise en œuvre de nouvelles lignes de tramways.

Comme à Toulouse, la politique de « l'offre » est remise en cause par des enjeux de financement et la faible densité des territoires péricentraux de Nantes Métropole. Ces enjeux justifient, selon Nantes Métropole, une limitation du programme d'extension du réseau de transport collectif lourd. L'enquête réalisée auprès des services et des élus de

[124] Entretien avec la Chargée de mission PDU, Direction de la Stratégie, Nantes Métropole, 1er février 2012.

Nantes Métropole met en évidence l'importance de ces questions du financement et du coût des transports collectifs comme l'illustrent les propos de deux chargés de mission :

> *« Il y a aussi ça, la grosse contrainte budgétaire publique qui fait que faire des infrastructures comme cela a pu être fait par le passé, ce n'est pas possible aujourd'hui. Le réseau de Nantes Métropole, avec ses lignes de tram à infrastructure constante, coûte très cher. Le fonctionnement d'un réseau de tram plus la maintenance. Je ne vais pas dire que c'est un gouffre financier mais en tout cas ça n'a rien à voir avec l'exploitation d'un bus ou d'un BusWay et à budget constant quand le fonctionnement monte, l'investissement doit bien s'ajuster. » (Chargée de mission PDU, Direction de la Stratégie, Nantes Métropole, 1er février 2012)*

> *« On a tellement l'habitude que mandat après mandat on investisse lourdement dans le réseau de transport collectif structurant, que pour les maires c'est aberrant de faire un projet sans que le transport collectif vienne. Le problème de la politique de l'offre c'est qu'elle bute sur l'efficacité du transport collectif, l'efficacité financière. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Dans ce contexte, la densification du territoire vise à rendre possible le développement du transport collectif à un « coût » collectif acceptable, comme l'explique un chargé de mission à Nantes Métropole, à propos du PDU :

> *« Une autre spécificité nantaise, comme cela fait longtemps que l'on investit dans le transport collectif et, pour faire simple, tous les corridors denses où le transport collectif a une rentabilité socio-économique assez immédiate, sont équipés. Ça y est. Ce qu'on fait maintenant, c'est forcément moins intéressant et ça nécessite d'être plus convergents. Donc de verrouiller un peu plus la circulation voiture, de faire du projet urbain, etc. Cela veut aussi dire que l'on a un réseau mûr et que l'on a des coûts de remplacement de maintenance du réseau qui sont très importants.» (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Ensuite, l'accent sur la demande résulte de l'identification des limites de la politique de l'offre en matière de déplacement. D'après les résultats des enquêtes de déplacement réalisées dans le cadre de la préparation du PDU, la politique de l'offre semble s'être révélée peu efficace pour agir sur la mobilité et les parts modales des déplacements, dans un contexte de croissance de l'agglomération et de périurbanisation. En dépit de l'augmentation très importante de l'offre depuis 1980, la part modale des transports collectifs pour l'ensemble des déplacements sur le territoire de Nantes Métropole a peu augmenté (entre 1980 et 2008, celle-ci ne progresse que de 1,1 point) et la part de la voiture n'a pas diminué (Nantes Métropole, 2011)[125]. Dans le Plan de Déplacements Urbains de 2000, l'objectif fixé était d'atteindre 17% de part modale pour les transports collectifs, cependant, en 2008, celle-ci est de 15%. Ce constat a fait apparaître à Nantes Métropole que la politique ambitieuse de développement de l'offre de transport collectif ne suffirait pas pour réduire la mobilité automobile et agir sur les parts modales. Pour les cadres de la Direction des Déplacements et de l'Urbanisme de Nantes Métropole, ces chiffres sont la conséquence d'une absence de coordination ancienne entre la politique de transport et la politique d'urbanisme. Ces chiffres ont fait apparaître que les vraies améliorations en matière de déplacement ne « *peuvent venir que du traitement des causes et non plus seulement des effets* » (LATTS, 2001, p. 7).

Enfin, au-delà des enjeux de mobilité, l'inscription de nouvelles orientations dans le PDU et le PLH relatives à la densification urbaine et à l'urbanisation autour des stations

[125] Entre 1997 et 2002, celle-ci diminue même à l'intérieur de Nantes métropole, de 22,8% à 20,5%. Par ailleurs, l'allongement du réseau de tramway vers les grandes communes voisines (Saint-Herblain, Rezé, Orvault) pour atteindre 42 kilomètres et le lancement du Busway (vers Saint-Sébastien, Vertou) n'ont limité le recours à l'automobile pour la moitié des déplacements qu'à l'intérieur du périphérique. Au-delà, l'usage de l'automobile continue de croître (Nantes Métropole, 2011).

de transport collectif reflète aussi le souhait de Nantes Métropole d'inverser la tendance en matière de développement urbain. En effet, selon l'INSEE, tandis qu'entre 1990 et 1999, 75 % de la croissance démographique à l'échelle de l'aire urbaine concernait le territoire de Nantes Métropole, entre 1999 et 2009, cette proportion n'a été que de 47 %. Au sein de Nantes Métropole, cette dynamique est perçue comme défavorable : d'une part, elle contrevient à l'objectif de réduction des déplacements automobiles, et d'autre part, elle contredit la stratégie urbaine de Nantes Métropole guidée par le modèle de ville compacte et de renforcement de la centralité. Face à cela, le PDU et le PLH fixent l'objectif de concentrer 65 % de la croissance démographique de l'aire urbaine sur le territoire de Nantes Métropole à l'horizon 2030 et promeuvent une densification du territoire. Si le PLU de Nantes, approuvé en 2006, avait déjà permis une densification urbaine autour des transports collectifs [126] à travers notamment l'élévation de l'épannelage sur quelques boulevards et carrefours[127], le PDU et le PLH recommandent une généralisation de cette politique au reste du territoire de Nantes Métropole.

Ainsi, ces évolutions de contexte ont concouru aux changements constatés dans les grandes orientations et objectifs fixés à la politique de transport et d'urbanisme sur le territoire de Nantes Métropole. Pour certains agents de la Communauté urbaine, ce rapprochement entre la politique d'urbanisme et de déplacement s'expliquerait aussi par des transformations institutionnelles internes au sein de Nantes Métropole. En effet, entre 2006 et 2008, en lien avec le processus de mutualisation des services de la ville de Nantes et de Nantes Métropole, une Direction des Déplacements a été créée. Celle-ci couvre l'ensemble du sujet des déplacements, avec un principe d'intégration verticale, de l'amont (stratégie) à la mise en œuvre (projets). La création d'une Direction Générale des Déplacements forte aurait permis la définition d'une politique de transport qui ne soit plus uniquement réduite à la question des transports collectifs. Cette évolution institutionnelle semble alors expliquer le fait qu'ait pu être réalisé, pour la première fois, un PDU qui ne se limite pas à un schéma de développement du réseau de transport collectif :

> *« Le transport collectif a eu jusqu'à présent beaucoup d'autonomie, une capacité prescriptive importante, maintenant c'est la Direction Générale Déplacement, c'est bien parce que c'est plus intégré à l'échelle de l'ensemble des modes, c'est une capacité prescriptive imposante. […] Maintenant, […] il y a une vraie démarche intellectuelle de direction de politique publique sur l'ensemble des modes. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

2.4.4. Le renforcement de l'échelon intercommunal

Ainsi, très récemment, le contenu des politiques publiques de transport et d'urbanisme à Nantes a évolué vers l'énoncé, à l'échelle de l'agglomération, de nouvelles orientations en faveur d'une coordination plus étroite de celles-ci. Cette réorientation vise à répondre à plusieurs enjeux auxquels sont confrontés les acteurs locaux, mais soulève la question de leur mise en œuvre. Certains freins sont pointés par nos interlocuteurs et entravent la concrétisation des objectifs et principes inscrits dans les documents de planification : cohérence entre le PDU, le PLH et les projets, absence de

[126] Cette densification a été appuyée publiquement par les élus nantais (maire et maire adjoint) qui défendent la pertinence de cette politique au regard ; de l'insuffisance de l'offre de logement, de l'attractivité de la ville, de l'effet sur les prix immobiliers, de la lutte contre l'étalement urbain, de la construction de logement social (possibilité d'obliger les promoteurs à intégrer du logement social dans les programmes avec SHON supérieure à 2500m²). Ces arguments se sont avérés plus ou moins vérifiés (Garat, 2009).

[127] Modifier l'épannelage permet de transformer la silhouette générale d'une rue, et faire passer des boulevards aux faibles hauteurs de construction avec un paysage de maisons individuelles à un ou deux étages, à des immeubles accolés de quatre à sept étages formant parfois un couloir.

cadre de régulation du développement urbain et de la mobilité à l'échelle métropolitaine (SCOT peu prescriptif), persistance des projets routiers (projet départemental de grand contournement de l'agglomération) et difficile acceptabilité sociale des politiques de densification. Certains de nos interlocuteurs évoquent ce difficile passage du plan au projet :

> *« Je pense qu'on a verrouillé l'intégration, la convergence au niveau stratégique, c'était essentiel, ça ne l'est pas encore à un niveau pré-opérationnel. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

> *« On écrit des stratégies. Mais quand on écrit « il faudra urbaniser en priorité les quartiers bien desservis par les transports collectifs », on voit que le spectre des possibles est encore assez large. C'est mieux, mais on n'est pas encore extrêmement contraignant et je ne vois pas aujourd'hui comment dire à une commune : « Ah non, vous ce n'est pas possible ». » (Chargé de mission Déplacements, AURAN, 6 mars 2012)*

La mise en œuvre de cette nouvelle politique dans le contexte nantais est présentée par l'un de nos interlocuteurs à Nantes Métropole comme une rupture difficile à mettre en œuvre.

> *« La prise en compte de la problématique à Nantes n'est pas du même niveau qu'à Rennes ou Strasbourg. Pour des tas de raisons : l'intercommunalité est récente, il y a une tradition d'intervention sur le transport collectif, on est dans l'Ouest de la France, les taux de motorisation des ménages sont élevés et le modèle de la maison familiale individuelle est très prégnant. […] Il faut faire avec. J'aurais donc tendance à dire que la question de la convergence des politiques publiques et la priorisation du développement urbain au contact du réseau structurant est acquise dans les esprits, dans les documents d'orientation, de stratégie, elle mettra un peu de temps à devenir concrète et opérationnelle et elle pose beaucoup de questions. » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Sur ce point, le renforcement de l'échelon intercommunal est présenté par plusieurs acteurs rencontrés à Nantes Métropole comme pouvant permettre une amélioration de la cohérence de l'action en matière de déplacement et d'urbanisme. À sa création en 2000, Nantes Métropole, constituait principalement une intercommunalité de « gestion », qui laissait une grande marge de manœuvre aux communes dans l'élaboration de leur politique d'urbanisme et la conduite des projets urbains (Arab *et al.*, 2008) [128]. Si Nantes Métropole fournissait un appui financier et technique important aux communes, elle avait des difficultés à intervenir dans le contenu des plans locaux d'urbanisme et des projets urbains qui restaient de la compétence des communes. La production urbaine dans l'agglomération reposait alors sur un système d'acteurs complexe et « en tensions» (Arab *et al.*, 2008) : services des communes, Direction Générale de l'aménagement et de l'Urbanisme de Nantes Métropole et deux puissantes SEM locales[129] – la SAMOA pour le projet de l'Île-de-Nantes et Nantes Aménagement, la SEM historique de la ville de Nantes.

La Communauté urbaine s'est dotée, depuis, de nouvelles compétences en matière d'aménagement à travers, en particulier, la prise de compétence des ZAC d'habitat en 2013. Par ailleurs, l'interface entre la Direction des Déplacements et la Direction du

[128] La création de la Communauté urbaine s'accompagne aussi de transformations internes importantes mais l'acceptation par les élus communaux de la nouvelle entité a été fortement conditionnée, dans un premier temps, au respect des prérogatives communales. Pour illustration, en décembre 2000, les élus communautaires ont voté une charte qui précise que la communauté ne mettra pas en œuvre sur le territoire d'une commune un projet que cette dernière aurait refusé (Masson *et al.*, 2013). L'habitat (Nantes métropole est chargée du PLH), l'urbanisme (Nantes Métropole est responsable de l'élaboration des PLU en lien avec les communes, les permis de construire restent du ressort des communes), la culture et l'environnement (l'Agenda 21 reste communal).

[129] Comme l'indiquent N. Arab *et al.*, les SEM locales ont, à Nantes, un pouvoir de décision important en matière d'urbanisme « aussi reconnu que celui des institutions politiques auxquelles elles sont en principe subordonnées » (Arab *et al.*, 2008)

Développement urbain au sein de Nantes Métropole a été longtemps récemment renforcée à travers l'installation d'un agent urbaniste, issu de la Direction Générale de l'Urbanisme au sein de la Direction Générale des Déplacements :

> *« On a fait le constat qu'il fallait un peu plus se parler dans la politique publique déplacement et la politique publique développement urbain et un des outils a été qu'il y ait un spécialiste de l'urbanisme qui parte à la DG déplacement » (Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012)*

Ainsi, alors que Nantes est souvent présentée comme un modèle en matière de politiques de transport en commun en France, l'analyse indique une prise en compte tardive de l'organisation des ressources spatiales comme levier d'une politique de mobilité, ainsi qu'une absence de régulation forte du développement urbain et des déplacements à une échelle dépassant le strict périmètre de l'intercommunalité centrale. Surtout, les constats récents ont dévoilé les limites d'une politique axée uniquement sur le développement de l'offre de transport collectif pour agir sur la mobilité et le report modal.

Depuis peu, le référentiel des politiques métropolitaines évolue vers une plus grande attention à l'articulation des politiques d'urbanisme et de transport (Tableaux 4.3. et 4.4.). Cette évolution s'explique par une arrivée à *« maturité »* de la politique de l'offre de transport collectif, qui montre alors ses limites ; mais aussi par l'affirmation d'une stratégie urbaine axée sur la centralité et la construction d'une métropole d'envergure européenne, stratégie peu compatible avec la poursuite d'une dynamique d'urbanisation extensive. La promotion du modèle de ville compacte et dense, articulée à un réseau de transport collectif efficace et maillé, semble dès lors moins destinée à apporter une réponse à un objectif de mobilité durable qu'à appuyer une stratégie urbaine visant à valoriser l'attractivité du cœur de l'agglomération nantaise, dans un contexte de compétition métropolitaine et d'une volonté de développer la « *centralité nantaise* ».

Reste alors la question de la mise en œuvre de ce nouveau référentiel. En effet, au-delà de la création et de la mobilisation de nouveaux outils pour traduire le plan en projet sur le territoire de Nantes Métropole (Programme cadre « Urbanisme-Déplacement », lancement de l'élaboration du PLU métropolitain, cohérence entre PLH et PDU, renforcement des compétences de l'intercommunalité, etc.), l'absence de dispositif de régulation du développement urbain et des déplacements à l'échelle de l'aire métropolitaine constitue une difficulté importante. La poursuite d'une stratégie de croissance urbaine dans les territoires périphériques pourrait contredire la stratégie nantaise.

Tableau 4.3. Trajectoire urbanisme-transport à Nantes : synthèse.

	Années 1950-1970	1975-1989	1989-2000's	Fin des années 2000
Contexte	Croissance urbaine et des déplacements Emergence de la banlieue Recomposition industrielle et économique	Déclin démographique de la ville centre Recompositions industrielle et économique : tertiarisation Congestion croissante	Périurbanisation Friche Île de Nantes Tertiarisation	Poursuite de l'étalement urbain Stagnation de la part modale des transports collectifs
Référentiel, cadres cognitifs, idées	Automobile. Référentiel circulatoire. Logique de croissance Action sur l'offre de transport routier	Centralité et embellissement Accès au centre Reconversion industrielle Action sur l'offre de transport routier et collectif	Centralité Recherche de croissance et attractivité Qualité urbaine Fluidité Action sur l'offre de transport collectif	Centralité « Smart City » Equilibre économique et « performance » Action sur la demande pour agir sur la mobilité
Échelle de référence	Ville centre, communes	Agglomération	Agglomération et Nantes-Saint-Nazaire	Aire urbaine, Métropole, Nantes-Saint-Nazaire, Nantes-Rennes
Institutions	Communes Pas d'intercommunalité ACRN : première structure de réflexion intercommunale	Intercommunalités fonctionnelles Première intercommunalité à compétence multiple : le SIMAN	Renforcement de l'intercommunalité centrale	Intégration des compétences au sein de Nantes Métropole Divers intercommunalités périphériques Pôle métropolitain Loire Bretagne SCOT Nantes-Saint-Nazaire
Acteurs, intérêts	Poids des élites économiques locales L'État planificateur et interventionniste Opposition ville-centre/banlieue Réticence à l'intercommunalité	Coopération fonctionnelle et technique entre communes	Leadership politique du maire de Nantes Coopération Nantes-Saint-Nazaire	
Actions Projets emblématiques	Métropole d'équilibre, ZUP Beaulieu Malakoff Livre blanc de l'agglomération nantaise SDAAM Tour Bretagne, Cours des 50 Otages Mise à l'étude de la rocade	Concentration industrielle dans les chantiers navals Abandon des pénétrantes routières Retour du tramway Développement du tertiaire, Fermeture des chantiers Dubigeon, « développement d'un imaginaire maritime » de la ZUP aux ZAC.	ZAC Madeleine Champ de Mars, 2ème et 3ème ligne de tramway « retrouver l'eau » Finalisation de la rocade Etude exploratoire pour aménagement de l'Île-de-Nantes, Structuration intercommunale (District), Les Allumés, Royal de Luxe PDU orienté «offre »	Busway, Chronobus Communauté urbaine SCOT Nantes-Saint-Nazaire PLU Intercommunal (Nantes Métropole) Nouveau PLH et PDU : priorité à la densification autour des transports collectifs
Outils, instruments de l'action	Planification étatique Action verticale, top/down Grands projets (routiers, urbains) Faible régulation publique du développement urbain et des mobilités	Planification Régulation interventionniste de l'usage des sols Action foncière Projets de tramway	Projet et négociations public-privé Impulsions publiques Projet de tramway Renouvellement urbain Le projet prime sur le plan	Approche par projet « Contrat » Retour de la planification

Sources : DDE Loire-Atlantique, 1968 ; CETUR, 1985 ; AURAN, 1985 ; SIMAN, AURAN, 1991 ; LATTS, 2001 ; AURAN, ADDRN, 2007 ; Nantes Métropole, 2011. J. Maulat, 2014.

Tableau 4.4. Planification et interprétations de la « cohérence » entre urbanisme et transport à Nantes

Document	Date	Type de document	Territoire	Contenu en matière de lien entre transport et urbanisme					
				Développer les réseaux routiers pour accompagner la croissance urbaine	Développer les réseaux de transports collectifs pour offrir une alternative	Dissuader l'usage de l'automobile pour l'accès aux espaces centraux (P+R, etc.)	Polariser le développement urbain pour limiter les déplacements	Densifier autour des stations pour favoriser le report modal	Contraindre l'automobile pour favoriser le report modal
SDAMM	1968	Intersectoriel	Estuaire	X					
Plan de Déplacements Urbains	1985	Transport	SIMAN	X	X	X	X	-	-
Plan de Déplacement	1991	Transport	SIMAN	X	X	X	X	-	-
Plan de Déplacements Urbains	2000	Transport	District	-	X	X	X	-	-
DTA Estuaire de la Loire	2006	Intersectoriel	57 communes	X	X	-	X	-	-
SCOT Nantes-Saint-Nazaire	2007	Intersectoriel	61 Communes	-	X	-	X	-	-
Plan de Déplacements Urbains	2011	Transport	Nantes Métropole	-	X	X	X	X	X

Les documents de planification traités ici correspondent aux principaux schémas d'aménagement intercommunaux et plans de transport de l'agglomération nantaise susceptibles d'agir sur le lien entre urbanisme et transport ferroviaire et sur l'articulation entre les différents réseaux de transports collectifs

Sources : DDE Loire-Atlantique, 1968 ; CETUR, 1985 ; AURAN, 1985 ; SIMAN, AURAN, 1991 ; LATTS, 2001 ; AURAN, ADDRN, 2007 ; Nantes Métropole, 2011.

Conclusion

L'étude des grandes évolutions des politiques d'urbanisme et de transport à Nantes et Toulouse fait apparaître des séquences similaires à celles mises en évidence par d'autres travaux (Paulhiac et Kaufmann, 2008 ; Gallez *et al.*, 2010).

D'une part, on constate un changement dans la manière dont est conçu le lien entre les politiques d'urbanisme et de transport.

Des années 1960 à la fin des années 1970, les stratégies urbaines sont guidées par une vision moderniste de la ville et par une priorité donnée à l'extension des réseaux routiers et au développement de l'automobile. Les transports collectifs déclinent. Cependant, pendant cette période, les deux villes font face à des problématiques distinctes : d'un côté, Toulouse se voit doter d'activités de pointe et doit organiser cette croissance importante, de l'autre Nantes cherche plutôt à maintenir les activités existantes et lutte pour préserver les chantiers navals et son tissu industriel. De plus, les deux villes ont des physionomies distinctes : Nantes a un cœur urbanisé, industriel, en mutation, tandis que Toulouse dispose d'un vaste territoire communal faiblement urbanisé.

À partir de la fin des années 1970, le développement urbain se poursuit à un rythme soutenu, se traduisant par des problèmes de congestion croissante qui conduisent les acteurs locaux à réorienter leur politique urbaine et de transport. Face à cette problématique commune, des politiques distinctes et décalées dans le temps sont mises en place dans les deux agglomérations. Dans un cas, Nantes fait le choix de relancer les transports collectifs à travers la mise en place dès 1983 d'un tramway moderne, s'accompagnant d'intervention sur les espaces publics, tout en réalisant par ailleurs des aménagements pour faciliter les déplacements automobiles. Dans l'autre, à Toulouse, le choix du métro, dont la réalisation est plus tardive, résulte d'un conflit important entre la ville centre et la banlieue et correspond à la volonté de ne pas pénaliser l'automobile, vue comme un accélérateur de croissance économique et urbaine.

Cependant, au cours des années 1990, les enjeux environnementaux prennent de plus en plus de poids et les enjeux de régulation des déplacements tendent à avoir une place de plus en plus importante dans les agglomérations. En parallèle, la dynamique de périurbanisation se poursuit et s'accentue, en l'absence de dispositif de régulation du développement urbain et des déplacements à l'échelle intercommunale. À cette date, l'enjeu de coordination entre urbanisme et déplacement est peu problématisé à Nantes, tandis qu'à Toulouse le Schéma Directeur de 1998 indique une volonté de maîtrise plus forte du développement urbain.

Finalement, ce n'est que très récemment, depuis le milieu des années 2000, en lien avec l'application des lois SRU et Grenelle II, que l'on constate un changement dans les politiques d'urbanisme et de transport. L'action sur la demande et l'usage des sols autour des stations de transport collectif est identifiée comme un levier important pour agir sur la mobilité. Le contenu de la planification territoriale confirme cette évolution du référentiel des politiques d'aménagement à l'échelle métropolitaine. La coordination de l'urbanisme et des déplacements est identifiée comme nécessaire pour répondre à certains problèmes auxquels sont confrontés les acteurs métropolitains : agir sur les parts modales, rendre possible l'extension du réseau de transport collectif en site propre, répondre à la croissance de la population et à la demande de logement. Les discours des acteurs publics métropolitains et les documents de planification donnent désormais la priorité à une nouvelle politique d'aménagement urbain et à un renforcement de l'échelle intercommunale de gouvernement de la métropole .

Au-delà d'une évolution du contenu des politiques d'urbanisme et de transport et de la planification territoriale, les méthodes et outils ont aussi évolué pour favoriser une régulation plus forte de la mobilité et de l'urbanisme.

L'étude parallèle de l'évolution des deux métropoles fait apparaître l'élargissement progressif du périmètre d'appréhension des enjeux de mobilité et de développement urbain et des périmètres de gestion (de la ville centre à la métropole), le poids croissant de l'échelon intercommunal et le renforcement des liens entre institutions et échelles de décision en matière d'aménagement et de transport urbain. En effet, la formation tardive de la banlieue à Nantes et à Toulouse et les oppositions entre la ville-centre et les communes de banlieue ont longtemps été des freins à la construction d'une identité territoriale partagée et d'une intercommunalité forte. L'intercommunalité dans les deux villes s'est construite ainsi autour d'enjeux fonctionnels où la question des transports a été dans les deux cas « catalyseurs » de la construction de coopérations intercommunales (Guerrinha, 2008). À partir de la fin des années 1980, les deux agglomérations s'engagent dans des trajectoires différentes. À Nantes, l'existence d'un leadership politique fort à l'échelle locale, incarné par J.M. Ayrault, et la mise en place d'un dispositif de négociation et d'intéressement à l'intercommunalité, ont permis de dépasser les oppositions centre-périphérie et d'accélérer la construction d'une intercommunalité détenant les compétences en matière d'urbanisme et de transport (Nantes Métropole). À Toulouse, l'opposition politique entre la ville-centre et les communes de banlieue a pénalisé jusqu'à la fin des années 2000 la mise en place d'une intercommunalité forte et aujourd'hui, à l'échelle de l'agglomération, les compétences en matière de transport collectif et d'aménagement restent séparées entre le SMTC, Autorité Organisatrice des Transports Urbains, et les intercommunalités (Toulouse Métropole, SICOVAL, Muretain, etc.). Il n'existe pas, à Toulouse, une institution disposant de compétences en matière de transport et d'urbanisme.

En dépit de cette distinction, dans les deux cas, la régulation du développement urbain et des mobilités, à l'échelle des territoires « fonctionnels » des métropoles, pouvant être caractérisés par les périmètres des aires urbaines, relève d'une multiplicité d'acteur. Néanmoins, à l'échelle des agglomérations (zones centrales des aires urbaines), les intercommunalités se sont significativement renforcées et ont acquis une légitimité. Actuellement, l'élaboration de PLU intercommunaux dans les deux communautés urbaines de Nantes et Toulouse et le développement de dispositifs de coopération entre intercommunalités au-delà de leurs périmètres (Pôles Métropolitains, Syndicats Mixtes de SCOT, InterSCOT) indiquent un renforcement de l'échelon intercommunal en même temps qu'un élargissement de l'échelle d'appréhension des problématiques métropolitaines et des aires d'actions. Cependant, au-delà du constat d'une évolution des référentiels et du cadre d'action à l'échelle métropolitaine, se pose la question du changement à l'échelle locale et de la concrétisation des orientations dans les pratiques d'aménagement.

La présentation des deux agglomérations à travers une histoire croisée des politiques d'urbanisme et de transport permet de poser les éléments de contexte nécessaires pour comprendre les processus qui ont conduit, d'une part, à l'identification du transport ferroviaire régional comme une offre de transport collectif pertinente pour les déplacements quotidiens et pour mailler le système de transport urbain, et, d'autre part, à l'énoncé de nouvelles orientations d'aménagement en faveur d'une structuration et d'une densification des territoires métropolitains autour du réseau ferré régional.

CHAPITRE 5.
DESSERVIR LES MÉTROPOLES PAR LE RAIL : L'ENJEU PÉRIURBAIN ET LES POLITIQUES FERROVIAIRES RÉGIONALES

Depuis les années 1980, en parallèle du retour des transports collectifs en ville, le transport ferroviaire régional a été progressivement identifié comme une réponse aux besoins de déplacements dans des métropoles de plus en plus diffuses. À Nantes et à Toulouse, comme ailleurs, le développement de l'offre urbaine et périurbaine ainsi que la création de dessertes de type « RER » sont à l'agenda des politiques métropolitaines depuis cette date. Depuis la régionalisation, l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine a augmenté de manière importante dans les deux métropoles du fait d'un intérêt croissant des Régions à la desserte urbaine et périurbaine concomitant de l'intérêt accru des acteurs du transport urbain d'intégrer le transport ferroviaire régional au système de transport collectif urbain.

Cependant, si l'enjeu de la desserte ferroviaire métropolitaine est bien identifié, sa mise en œuvre demeure complexe. Au-delà des difficultés techniques et fonctionnelles, la gestion du transport ferroviaire dans les métropoles, en même temps que l'organisation de l'intermodalité entre les réseaux de transport, est à l'interface de plusieurs territoires de compétence et systèmes sociotechniques (Barone, 2010). L'organisation des transports est distribuée entre différentes Autorités Organisatrices et l'échelle des problèmes liés à la mobilité ne correspond pas aux territoires institutionnels (Offner, 2006). Le transport ferroviaire dans les métropoles apparaît ainsi comme un enjeu « interterritorial » qui pose la question des échelles de l'action publique (Offner, 2006; Faure, 2007), de la gouvernance des territoires métropolitains (Lefèvre, 2009) et de la régulation des décalages entre les périmètres institutionnels de gestion des transports collectifs et les périmètres fonctionnels délimités par la géographie des déplacements (Damay, 2013).

Ce chapitre se concentre sur les processus qui ont conduit à l'identification, dans les deux métropoles d'étude, du transport ferroviaire régional comme une offre pertinente pour la desserte métropolitaine et sur les enjeux et difficultés que soulève le développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine. Nous analysons comment les deux Régions, les autres autorités organisatrices (urbaines et départementales) et les autres acteurs du transport ferroviaire (RFF, SNCF) envisagent le rôle du transport ferroviaire dans les systèmes de transport métropolitains et mettent en œuvre des politiques de développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine. Comment est énoncé l'enjeu de la desserte ferroviaire urbaine et périurbaine ? Quels acteurs défendent un développement de l'offre ferroviaire dans les métropoles ? Pourquoi ? Comment les acteurs coopèrent-ils pour développer l'offre ferroviaire dans les métropoles et organiser

l'intermodalité avec le système de transport urbain ? Quels freins apparaissent au développement de l'offre ferroviaire métropolitaine ?

Ce chapitre s'appuie principalement sur l'enquête réalisée auprès des élus et services techniques des Régions et des autorités organisatrices des transports des deux aires d'étude mais aussi auprès des autres acteurs du secteur ferroviaire (État, RFF, SNCF) et de l'aménagement à l'échelle métropolitaine (agences d'urbanisme, Communautés urbaines). Il mobilise aussi une analyse des documents produits par ces différentes institutions

Tout d'abord, nous nous intéressons aux processus qui ont conduit progressivement à l'identification du réseau ferré régional comme une offre de transport pertinente pour les déplacements intramétropolitains (1). Ensuite, nous montrons que cette question fait l'objet d'attentions importantes depuis la régionalisation (2). Dans un dernier temps, nous montrons que la production des politiques ferroviaires régionales dans les métropoles dépend d'un système d'acteur complexe et soulève des tensions fortes (3).

1. La question de la desserte ferroviaire urbaine et périurbaine avant la régionalisation

La question de l'utilisation du réseau ferroviaire pour la desserte en transport collectif des espaces urbains et périurbains n'est pas nouvelle. Cette question émerge dans les deux métropoles d'étude bien avant la régionalisation au début des années 1980, en même temps que la relance des transports collectifs. Dans les deux cas, les autorités organisatrices des transports urbains sont à l'origine de la mise à l'agenda de cette question et les premiers projets sont mis en œuvre dans le cadre de partenariats entre les différentes autorités organisatrices des transports et la SNCF. Néanmoins, tandis que ces collaborations se font sur un mode « *partenarial* » à Nantes, elles sont beaucoup plus « *conflictuelles* » à Toulouse (Barone, 2010). Dans un cas comme dans l'autre, il apparaît que l'expérience des premiers projets de développement des services ferroviaires de banlieue a des conséquences sur les modalités ultérieures de collaboration entre autorités organisatrices.

1.1. L'importance des dessertes interurbaines pour les Régions

Les deux Régions étudiées se sont engagées tôt dans le processus de régionalisation, de manière plus ou moins volontariste. Dans les deux cas, au début de la régionalisation, celles-ci sont surtout préoccupées par les enjeux de desserte interurbaine.

1.1.1. Les débuts de la régionalisation en Midi-Pyrénées

La Région Midi-Pyrénées s'engage dans la régionalisation à partir du milieu des années 1970 et un premier Schéma Régional de Transports Collectifs est adopté en 1981. Celui-ci met l'accent sur le développement des liaisons ferroviaires interurbaines d'intérêt régional et établit un programme d'intervention incluant des actions sur l'offre (services réorganisés et circulations nouvelles), des travaux d'infrastructure (travaux de modernisation sur la ligne à voie unique Toulouse-Saint-Sulpice), l'acquisition et la rénovation du matériel roulant (peint aux couleurs de la Région) et le lancement de campagnes de promotion et d'information (Marconis, 1989). La Région favorise le développement du transport ferroviaire et le transport collectif routier, à travers des actions de promotion des transports collectifs routiers (abribus, indicateurs horaires) et la mise en place de systèmes de transport à la demande en milieu rural (Thomé *et al.*,

1999). Le bilan de la mise en œuvre de ce premier Schéma a été considéré par la Région et la SNCF comme positif[130] (Marconis, 1989). Dans le prolongement de la coopération engagée avec la SNCF, le Conseil régional décide en 1985 de profiter des possibilités offertes par la LOTI et de conventionner certains services omnibus ferroviaires à vocation interurbaine. L'investissement de la Région Midi-Pyrénées se poursuit les années suivantes. Le réseau étant en mauvais état, une convention de modernisation de l'infrastructure est signée en 1990 entre la SNCF et la Région pour l'amélioration des temps de parcours et la fiabilité des services en même temps qu'une convention portant sur le matériel roulant. D'autres actions en faveur de l'usage du train sont lancées et en particulier une tarification spéciale à destination des étudiants.

Ainsi, au début des années 1990, Midi-Pyrénées est souvent désignée, avec le Nord-Pas-de-Calais, comme l'une des Régions pionnières en matière de transports collectifs. Les conventions qu'elle signe avec la SNCF sont volontaristes et contrairement aux autres Régions, « *Midi-Pyrénées ne cherche pas à limiter au maximum son intervention financière voire à utiliser le conventionnement comme un moyen pour dégager quelques excédents*.» (Barone, 2008, p. 186). Pour R. Marconis, cet investissement de la Région dans le développement des services ferroviaires a contribué à donner forme et à structurer le territoire régional (Marconis, 1989). Cependant, l'éclatement d'un conflit en 1994 entre la SNCF et la Région en lien avec le changement du règlement comptable de la SNCF s'est traduit par une rupture de leurs relations. À ce moment-là, la SNCF continue d'exploiter les trains mais ne perçoit pas de compensation de la part de la Région. Si le conflit est résolu en 1997 avec la signature d'une nouvelle convention, il était trop tard pour que Midi-Pyrénées participe à l'expérimentation de la régionalisation.

1.1.2. Les débuts de la régionalisation en Région Pays de la Loire

De son côté, la Région Pays de la Loire a été également très tôt impliquée dans le transport ferroviaire régional. En 1974, l'Établissement Public Régional des Pays de la Loire, présidé par Olivier Guichard, fait partie des établissements expérimentateurs des premiers Schémas Régionaux de Transports collectifs (SRTC). Un premier schéma est adopté en juillet 1977 et a été valable jusqu'en 1996. Il incluait, d'une part, des actions de portée générale concernant l'information, l'accueil et le confort des usagers, la promotion des transports et la mise en place de dispositifs visant à permettre à la Région d'affiner sa connaissance des déplacements[131]. D'autre part, ce schéma prévoyait des actions localisées portant sur l'exploitation des lignes conventionnées avec la SNCF mais aussi des suppressions de services ferroviaires considérés comme peu pertinents, pour permettre à la Région, conformément aux intentions de l'État, de dégager des ressources pour d'autres actions identifiées comme plus rentables. Dans le cadre de ce schéma, la Région Pays de la Loire a ainsi pris en charge le transfert sur route de services ferroviaires pour bénéficier du reversement des économies réalisées, prévu par le décret d'août 1977, et développer les liaisons intervilles. Elle prend, par exemple, la décision de transférer sur route les liaisons La-Roche-sur-Yon-La Rochelle et Nantes-Châteaubriant considérées comme insuffisamment utilisées afin de disposer de moyens pour développer les dessertes sur les liaisons interurbaines identifiées comme prioritaires[132]. Par exemple, la Région a pris l'initiative de créer, en partenariat avec la

[130] De 1981-1986, l'offre ferroviaire a progressé de 40 %, la qualité de service s'est améliorée et le trafic a progressé de 42 % entre 1982 et 1986 (Marconis, 1989).

[131] À travers, en particulier, la mise en place d'un Observatoire régional des transports à partir de 1994.

[132] Pour illustration, la liaison ferroviaire Nantes-Saint-Nazaire-Le Croisic est renforcée dès la fin des années 1970 et, fin 1999, vingt-deux allers-retours en TER circulent entre Nantes et Saint-Nazaire contre quatre en 1979. Autre exemple, les

région Centre, une liaison rapide entre Orléans et Nantes, appelée « InterLoire » et mise en service en 1994. La Région est aussi intervenue à cette date dans le développement de ces dessertes ferroviaires sur son budget propre[133], afin de financer le renouvellement et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire, rouvrir certaines lignes[134] et réaménager les gares de « petite et moyenne » importance[135].

Ainsi, en dépit de plusieurs transferts sur route de services ferroviaires, « la politique régionale s'est traduite par une augmentation généralisée des fréquences des dessertes sur la plupart des lignes régionales » et par une augmentation importante de la fréquentation (Emangard et al., 2002, p. 415). Par conséquent, avant le début de l'expérimentation, la Région Pays de la Loire est considérée comme une Région qui a « *joué le jeu de la décentralisation* » en mettant en œuvre des actions d'optimisation et de transfert sur route des dessertes ferroviaires régionales, conformément aux intentions de l'État (Emangard et al., 2002). Dans ce contexte, la Région Pays de la Loire, ayant de bonnes relations avec la SNCF et ayant à sa tête un élu d'envergure (O. Guichard), candidate puis est choisie pour participer à l'expérimentation de 1997. Un nouveau Schéma régional multimodal des transports est élaboré dans ce cadre, qui sert de base à la nouvelle convention signée en 1997 entre la Région et la SNCF. S'il affiche l'ambition d'une approche globale et multimodale de la mobilité régionale, le Schéma n'indique pas de positionnement clair de la Région en faveur du mode ferroviaire. Dans ce schéma, la Région n'exclut pas la possibilité de poursuivre le transfert sur route de services ferroviaires en considérant que « *la modernisation rapide des infrastructures routières, y compris sur le réseau des voiries départementales, déclasse progressivement les lignes ferroviaires secondaires* »[136]. Néanmoins, quelques projets de développement du transport ferroviaire ont été mis en œuvre durant l'expérimentation : projets à vocation interurbaine (dessertes Nantes-Saint-Nazaire, Nantes-Redon), développement des dessertes de banlieue (Nantes-Vertou), mise en place d'une tarification combinée avec le réseau de transport urbain nantaise et saint-nazairien (AtlanTER), mise en place d'une tarification combinée Métrocéane sur l'axe Nantes-Saint-Nazaire-Le Croisic, réaménagement de pôles, etc. Ces développements de l'offre se sont traduits par une augmentation de la fréquentation (Emangard et al., 2002).

Ainsi, les deux Régions d'étude se sont engagées très tôt dans la régionalisation du transport ferroviaire régional, mais de manière différente. Midi-Pyrénées a dès le départ affiché un volontarisme important en matière de développement de l'offre ferroviaire régionale, tandis que la Région Pays de la Loire était plus favorable à un développement ciblé des dessertes ferroviaires et à un investissement important dans l'extension du réseau routier. À cette date, l'enjeu des dessertes interurbaines est prioritaire pour les deux Régions.

économies réalisées grâce à la suppression de service routier sur la liaison Clisson-Cholet sont réinjectées dans la desserte ferroviaire Nantes-Cholet qui passe de deux à quatre allers-retours fin 1978.

133 Pour illustration, entre 1977 et 1997, un service TER crée sur quatre l'a été par la Région. (Emangard *et al.*, 2002).

134 En 1982, la Région a rouvert la ligne Nantes-Saint-Gilles-Croix de Vie à la circulation ferroviaire toute l'année.

135 Entre 1987 et 1992 puis entre 1994 et 1997, la Région, en partenariat avec l'État et la SNCF, a aussi investi des sommes modestes dans la modernisation des gares. (Emangard *et al.*, 2002).

136 Région Pays de la Loire, 1997, Propositions pour un schéma régional de transport multimodal, p 12.

1.2. Premières initiatives de développement des dessertes de banlieue

Si, au début de la régionalisation, les Régions mettent principalement l'accent sur les liaisons interurbaines, l'enjeu des dessertes ferroviaires de banlieue émerge progressivement, à l'initiative des autorités organisatrices de transport urbain. Celles-ci identifient le transport ferroviaire régional comme une opportunité pour compléter le réseau de transport collectif urbain en cours de construction.

1.2.1. Émergence de l'enjeu de valorisation de l'étoile ferroviaire à Toulouse et premiers projets

Dans un contexte où le territoire régional est marqué par le poids de l'agglomération toulousaine, la Région Midi-Pyrénées s'est intéressée, dès les débuts de la régionalisation, à l'enjeu toulousain. Par exemple, le Schéma régional des transports de 1981 incluait déjà la mise en place de services spécifiques dans les limites de l'agglomération toulousaine sur les axes suivants : Toulouse-Fenouillet, Toulouse-Colomiers, Toulouse-Saint-Sulpice. La ligne Toulouse-Montréjeau a aussi fait l'objet d'améliorations dans la mesure où elle faisait partie des lignes choisies par l'État et la SNCF pour expérimenter et évaluer les effets d'une amélioration de l'offre ferroviaire sur la fréquentation du transport régional[137]. En parallèle, dans le cadre du Schéma de 1981, dix nouveaux points d'arrêt ont été ouverts pour affiner la desserte de l'agglomération[138] et desservir la banlieue en développement. Dès la seconde convention entre la Région et la SNCF (1991), plusieurs projets qui concernent directement la desserte de l'agglomération sont inscrits, projets qui seront pour la plupart réalisés après la régionalisation comme la mise en place de navettes entre Saint-Cyprien et Colomiers, la réalisation de la ligne B avec la création d'un nouveau pôle d'échange à Saint-Agne et la mise en place de services cadencés sur la ligne Toulouse-Muret. Ces projets, inscrits dans les premières conventions signées entre la Région et la SNCF, correspondent principalement à des demandes exprimées par l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (SMTC) qui, à travers ses différents Plans de Déplacements et schémas directeurs (dont le SDAU de 1982), exprime dès les années 1980 des attentes fortes vis-à-vis du développement de l'offre ferroviaire en zone dense.

Mais, finalement, à cette date, les réalisations concrètes sont peu importantes et l'articulation entre le réseau ferroviaire et le réseau de transports collectifs urbains est limitée[139]. Pour l'actuel Vice-Président aux Transports de la Région, les deux systèmes de transport se sont développés de manière indépendante et les coopérations entre les différents acteurs du transport étaient limitées, avant la régionalisation.

> *« Le métro à Toulouse et les transports collectifs en général, se sont construits indépendamment du ferroviaire, totalement. […] C'étaient des systèmes qui s'ignoraient. Dans les années 1970-1980, il n'y avait aucune pensée commune autour de l'idée d'une complémentarité entre le ferroviaire et l'urbain. Il n'y a personne qui a pensé à rejoindre les deux. Enfin… personne dans les acteurs qui ont pris les décisions. Parce que, par contre, il y a eu des propositions. Moi-même, j'en ai fait à l'époque, d'autres aussi. Et la SNCF elle-même*

[137] La fréquence des dessertes est renforcée à l'été 1982 (trois allers-retours supplémentaires) ce qui s'est traduit par une hausse significative de la fréquentation (43% de voyageurs supplémentaires en semaine)(Emangard *et al.*, 2002, p. 226).

[138] Montaudran, Labège-Innopole, Labège-Village, Les Capelles (Lardenne), Brax-Léguevin et Lycée International ; Route de Launaguet, Eglise de Lalande et Fenouillet-Saint Alban et la Halte de Roqueserière (Emangard *et al.*, 2002)

[139] L'organisation actuelle du réseau de transport ferroviaire et de transport urbain met en évidence cette faible articulation initiale entre réseau ferré et réseau de transport urbain lourd. Les tracés des lignes de métro et du réseau ferré mettent en évidence des lieux d'interconnexion « ratés » et d'intermodalité entre les réseaux comme, par exemple, la station de métro de la Ligne B La Vache, située à 100 mètres d'une halte ferroviaire (Route de Launaguet) ou encore la station Saint-Agne, où l'intermodalité entre le fer et le métro est faible.

n'était pas dans l'esprit d'intégrer l'urbain. Vraiment, le système ferroviaire ignorait l'urbain. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)

Le premier projet de développement des services ferroviaires de banlieue de la métropole toulousaine, appelé ligne C, est engagé à l'initiative de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains avant la régionalisation. Ce projet, qui fait l'objet d'une étude de cas à part entière dans la partie 3 de cette thèse, doit être néanmoins évoqué ici car il a contribué à structurer les relations ultérieures entre la Région et l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains, le SMTC. Il a émergé au début des années 1980, dans un contexte de préparation du projet de la ligne A du métro à l'initiative du SMTC qui souhaitait que soit développée l'offre ferroviaire sur l'Ouest toulousain entre la station Arènes et Colomiers. Il se concrétise véritablement à la fin des années 1990, au moment où la Région Midi-Pyrénées se prépare à la régionalisation. Celle-ci devient finalement partenaire du projet et participe à son financement, qui reste pris en charge majoritairement par le SMTC. Ce projet se traduit par la mise en service de navettes supplémentaires entre Arènes-Colomiers en 2003, par la création de nouveaux points d'arrêts et par l'intégration de ce segment du réseau ferré à la tarification urbaine. La nouvelle desserte est un succès et la fréquentation augmente de manière importante. Cependant, ce projet, rendu possible par un dépassement des frontières institutionnelles de gestion des transports collectifs, a longtemps été source de tensions entre la Région et le SMTC du fait de désaccords sur les modalités financières de prise en charge du coût des dessertes, sur l'usage fait du transport ferroviaire régional et sur le niveau d'offre, considéré comme insuffisant par le SMTC. Cette expérience reste perçue comme négative par la Région et le SMTC a eu des conséquences sur les modalités ultérieures de coopération entre les deux autorités organisatrices et explique que ce type de partenariat n'ait pas été reconduit.

1.1.2. Des coopérations précoces entre autorités organisatrices en Pays de la Loire

Dans le cas nantais, l'enjeu des dessertes ferroviaires de banlieue émerge aussi avant la régionalisation, à l'initiative de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains. Plus largement, dès cette date, des partenariats étroits sont établis entre la Région et les autres autorités organisatrices pour le développement des services ferroviaires dans l'agglomération et la mise en place de dispositifs facilitant l'intermodalité : participation des Départements à l'exploitation des TER[140], accord pour la mise en place de dispositif de tarification combinée, concertation lorsque sont envisagées des refontes de dessertes, etc.[141]. Ces partenariats ont initié une forme d'habitude de coopération entre autorités organisatrices pour l'organisation et le développement des services ferroviaires dans l'agglomération. Par exemple, dès 1999, la Région et le District se sont accordés pour rendre possible l'utilisation des titres de transport urbain sur l'ensemble des gares du périmètre des transports urbains. Cette initiative a contribué, selon le responsable du service Offre de transport de la Région, à rendre visible le réseau ferroviaire dans l'agglomération et l'action de la Région :

[140] Le Conseil Général de Loire-Atlantique prend en charge la moitié des déficits d'exploitation des services desservant leur territoire jusqu'en 1994. Propositions pour un Schéma régional de transport multimodal, Archives Régionales, Versement 13 W, boîte 23, SRT, 1996.

[141] Pour illustration de ces coopérations, le titre Métrocéane a été lancé en 1999 dans le cadre d'un accord entre l'Association de Coopération de l'Estuaire de la Loire, la Région Pays de la Loire, le Conseil Général de Loire-Atlantique, le District de l'agglomération nantaise et le Syndicat intercommunal de l'Estuaire et de la région nazairienne, avec l'objectif de renforcer les déplacements en transports collectifs le long de l'estuaire. Fondé sur un découpage en trois zones ce titre permet d'utiliser le TER, les réseaux de transport urbain de Nantes et Saint-Nazaire et le réseau du Conseil Général.

« Cela va avoir une vertu extraordinaire c'est que, ce n'est pas tant l'avantage tarifaire mais les gens ne savaient même plus qu'il y avait des trains qui s'arrêtaient dans les petites gares de l'agglomération nantaise. Donc, on fait une campagne de communication et les gens vont redécouvrir que des trains s'arrêtent gare de Vertou, de Chantenay, de Thouaré, etc. Et puis cela devient hyper facile de prendre le train, il suffit d'un ticket de bus.» (Chef du service Offre de transport, Direction des transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).

Ce dispositif d'intégration tarifaire est géré à travers une convention quadripartite entre la Région, le District, la SEMITAN (exploitant de transport urbain) et la SNCF. Il inclut un système de compensation financière entre le District et la Région, dont la gestion a nécessité une coopération étroite entre les deux autorités organisatrices.

Ces collaborations précoces entre autorités organisatrices s'expliquent en particulier par l'attention forte portée, dès le milieu des années 1980, par l'AOTU de Nantes et le Conseil Général, au développement des services ferroviaires dans l'agglomération. À cette date, l'offre ferroviaire sur les quatre branches de l'étoile ferroviaire exploitée pour du trafic voyageur est peu importante. Au sein de l'AOTU (SIMAN puis District de l'agglomération nantaise) et de l'Agence d'urbanisme AURAN, l'idée émerge de favoriser l'articulation des systèmes de transports collectifs et d'utiliser le réseau ferré en complément du développement du réseau de transport lourd urbain en cours de construction[142]. Mais c'est surtout à partir du début des années 1990 que le District 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. Pour illustration, le Plan de Déplacements Urbains de 1991 identifie trois liaisons ferroviaires pouvant être utilisées pour la desserte urbaine : La Chapelle-Bouaye, Vertou-Couëron et Nantes-Carquefou (SIMAN, AURAN, 1991). Les différentes réflexions autour du développement de l'offre ferroviaire périurbaine sont alors formalisées par les deux autorités organisatrices, en collaboration avec la SNCF, sous la forme du projet de « Réseau Express District al et Départemental », par analogie au RER francilien. Dans sa version initiale[143], le projet, porté par le District et le Département, consistait à créer une liaison diamétralisée de 20 kilomètres reliant Sucé-sur-Erdre (au Nord) et Rezé-Pont-Rousseau (au Sud-Ouest). Cette liaison supposait la remise en service d'une partie de la ligne Nantes-Châteaubriant. Ce projet est inscrit dans la version actualisée du Plan de Déplacements Urbains de 1994. Cependant si, en 1995, quelques articles de presse indiquent que ce projet sera mis en service dès 1997[144], celui-ci est resté lettre morte dans sa forme initiale. Dès 1996, des études complémentaires ont mis en évidence les limites du projet : faible potentiel de l'axe, coûts élevés, manque d'intermodalité avec les tramways et les bus.

Cependant, la SNCF et le District relancent les réflexions sur l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire pour le transport urbain et demandent au bureau d'étude Systra d'étudier les possibilités de développement de l'étoile ferroviaire et d'amélioration des interconnexions entre les systèmes de transport. Cette étude intervient à une époque où la SNCF cherche à conquérir le marché urbain et périurbain (Chapitre 2). L'étude conduit à l'identification de plusieurs axes pouvant faire l'objet d'une diamétralisation et d'un développement des dessertes : intégration de la ligne de Sucé-sur-Erdre au réseau

[142] Par exemple, dans l'ébauche de Plan de déplacement de type loi LOTI, rédigé en 1984 dans un contexte de relance timide des transports collectifs, l'AURAN identifie plusieurs points d'interconnexion entre les réseaux de transport urbain et ferroviaire (CETUR, 1985).

[143] Version de projet mise à l'étude par la SNCF et l'Auran en 1992 pour le compte du District et du Conseil Général.

[144] Arensonas, Nathalie. « Transport. Des villes de province adoptent le principe du RER. La SNCF prête ses rails au trafic urbain ». *Libération*, 14 juin 1995.

de tramway, mise en circulation sur la ligne Nantes-Carquefou de « tramways SNCF », et étude de son potentiel prolongement jusqu'à Rezé-Pont-Rousseau. Suite à cette étude, la presse professionnelle annonce la mise en service de ces deux lignes dès 2000[145]. En réalité, les projets inscrits mettront du temps à se concrétiser et seront, pour la plupart, abandonnés dans leur version initiale. Néanmoins, en dépit de sa faible concrétisation, le projet de Réseau Express District et Départemental montre que, dès avant la régionalisation, le District, appuyé par l'AURAN et la SNCF, initie des réflexions sur l'utilisation du réseau ferré régional pour la desserte de l'agglomération. Les projets portés par l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains et le Département, dans le cadre en particulier du projet de Réseau Express District et Départemental, trouvent un écho auprès de la Région et se traduisent par des réalisations concrètes, notamment par le projet Nantes-Vertou.

En effet, une des propositions émises dans le cadre de l'étude Systra de 1997 pour la valorisation de l'étoile ferroviaire consistait en un projet de desserte diamétralisée reliant Clisson à Couëron, puis Savenay. Cette proposition est en partie réalisée à travers le projet Nantes-Vertou, mis en service juste après la régionalisation, en 2003. Ce projet émerge à la fin des années 1990 à une date où le District étudie la possibilité de créer une nouvelle ligne de tramway pour desservir la commune de Vertou au sud de Nantes (Ligne 3). Cependant, la faible densité des communes concernées et des contraintes techniques importantes conduisent à l'abandon du projet en 1999[146]. Le District fait alors le choix d'une desserte en bus à haut niveau de service (future ligne 4 de BusWay). En compensation du choix d'un mode considéré comme moins « structurant », l'AOTU fait examiner par la SNCF la possibilité de mettre en service une offre ferroviaire de banlieue sur le segment Nantes-Vertou. Le projet ferroviaire, soumis au printemps 1999 à la concertation publique incluait : la création de deux stations sur la commune de Saint-Sébastien-sur-Loire (Pas-Enchantés et Frêne-Rond), la création d'un terminus technique à Vertou et le réaménagement de la gare de Vertou pour en faire un pôle d'échange multimodal. L'objectif était de desservir une commune (Saint-Sébastien-sur-Loire) qui subissait l'effet de coupure de la voie ferrée et les nuisances associées sans bénéficier d'une quelconque desserte[147]. La concertation aboutit sur un avis favorable et le projet est rapidement présenté par le District et la SNCF à la Région. Cette dernière s'intéresse au projet et décide de le réaliser en partenariat avec le District, comme l'explique un des chefs de service de la Direction des transports de la Région, présent à l'époque du projet Nantes-Vertou :

> *« À ce moment-là, la Région avait deux possibilités de réponse : soit, de dire : "Nous, on n'a pas d'intérêt particulier et on vous laisse être Autorité Organisatrice sur cette ligne" - en sachant qu'on était avant la loi SRU et qu'on était en pleine expérimentation de la régionalisation des TER. Ça n'a pas été l'option retenue. Ce qui a été dit par le Vice-Président chargé des transports c'est : " Non. Si vous souhaitez faire quelque chose, ce sera avec nous. Ce projet nous intéresse également, donc on va le faire avec vous". Le top départ de la prise d'un intérêt sur le transport périurbain en tant que tel, c'était 1999.» (Chef du service Offre de transport, Direction des transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

Un protocole d'accord est signé le 29 décembre 1999 entre la Région, le District, RFF, SNCF, le Conseil Général et les communes de Saint-Sébastien-sur-Loire et

---

[145] Chlastacz, Michel. « Périurbain : Nantes veut croiser tram et train ». *La vie du Rail*, 9 avril 1997.

[146] Source : Entretien avec le Chef du service Offre de transport, Direction des transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012.

[147] Source : Entretien avec le Chef du service Offre de transport, Direction des transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012.

Vertou. Le coût total du projet mis en service en 2002 était de 16,53 millions d'euros répartis entre les différents acteurs du projet[148]. Les nouvelles dessertes sont mises en service en 2003.

La desserte ferroviaire Nantes-Vertou étant située à l'intérieur du périmètre des transports urbains de l'agglomération nantaise, les deux autorités organisatrices ont fait le choix de partager les coûts d'investissement et d'exploitation, mais aussi d'être, en quelque sorte, co-autorités organisatrices de la ligne. L'accord établi prévoit ainsi que la Région associe systématiquement le District pour toute décision à prendre en matière de « *création, d'évolution et de pérennité du service offert sur la desserte : fréquences, horaires, tarification, communication, etc*.»[149]. En dépit de son succès en demi-teinte[150], ce projet a créé un précédent et a favorisé le développement de projets similaires sur d'autres axes de l'étoile ferroviaire, tels que le projet de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant (mis en service en 2014). Les propos du Chef de service Offre de transport à la Région résument une idée partagée par plusieurs des acteurs rencontrés à Nantes Métropole, à la Région et au Conseil Général :

> *« On était sur une dynamique à la fois de projet et de coopération qui était inexistante avant 1998-1999, j'exagère un peu, qui était embryonnaire. Et, à partir de 1999, on a vraiment travaillé étroitement avec eux (i.e. le District). Sur cette base-là, on imagine pouvoir refaire un peu le même montage organisationnel pour pouvoir mener à bien Nantes-Châteaubriant. Il n'y aurait pas eu Nantes-Vertou avant, on aurait eu du mal à imaginer ce que pouvait être Nantes-Châteaubriant. » (Chef du service Offre de transport, Direction des transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

Pour la Région, l'opération Nantes-Vertou a contribué, plus généralement, à faire apparaître l'opportunité que présentait le transport régional pour les usagers de l'agglomération. Ainsi, dès avant la régionalisation, la Région et l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains mais aussi le Conseil Général de Loire-Atlantique ont coopéré autour de différents sujets relatifs à la gestion des transports collectifs. Contrairement à ce qui se passe à Toulouse, les premiers projets de développement des services ferroviaires dans la métropole se sont opérés de manière beaucoup plus sereine et ont initié une forme d'habitude du partenariat entre les différentes autorités organisatrices pour l'articulation des différents systèmes de transport.

---

[148] L'État participe à pour 26 % (au titre du CPER et de la circulaire DTT de juillet 2001), la Région à hauteur de 31 %, le District au même niveau, le Conseil Général à hauteur de 9 % et la SNCF de 2 %. (CETE de l'Ouest, 2007, p. 7).

[149] « Desserte ferroviaire Nantes-Vertou. Protocole de Partenariat. », 20 décembre 1999, Région Pays de la Loire, Conseil Général de Loire-Atlantique, District de l'Agglomération nantaise, Réseau Ferré de France, SNCF, Villes de Nantes, Saint-Sébastien-sur-Loire et Vertou, p. 8.

[150] Dans un premier temps, le développement de la desserte de Nantes-Vertou s'est traduit par une augmentation forte de la fréquentation de la ligne. Cependant, la mise en service du BusWAY Vertou-Nantes, en 2006, a induit une baisse importante de la fréquentation des TER Nantes-Vertou, devenus moins compétitifs par rapport à la ligne en site propre. En 2000, sur les trois gares de l'axe Nantes-Vertou, on comptait en moyenne 3 voyageurs (montées et descentes) par arrêt de train, en 2006 17 voyageurs par arrêt et en 2012, 8 voyageurs par arrêts (Source des données : Région Pays de la Loire).

2. Le développement des dessertes urbaines et périurbaines : entre agendas régionaux et ambitions métropolitaines

Depuis la régionalisation, la question du développement des dessertes ferroviaires métropolitaines fait l'objet d'attentions croissantes. Cette évolution s'explique d'une part par une évolution des priorités des Régions et, d'autre part, par une intensification des problèmes de mobilité à l'échelle des espaces métropolitains qui conduit les acteurs du transport urbain à exprimer des attentes fortes en faveur d'un développement du transport ferroviaire.

2.1. Les enjeux métropolitains dans les politiques ferroviaires des Régions

Depuis la régionalisation, les deux Régions ont développé de manière importante l'offre ferroviaire à la hauteur de la moyenne nationale[151], ce qui s'est traduit par une augmentation importante de la fréquentation, en particulier en Pays de la Loire (Annexe 5.1). Elles ont aussi mis l'accent sur les métropoles, par la mise en service de nouvelles dessertes impliquant souvent la réalisation de projets d'infrastructures visant à augmenter la capacité du réseau ferroviaire (sur les axes et les nœuds)[152] et à fiabiliser les services (renouvellement).

Cependant, cet accent sur les métropoles prend une forme différenciée dans les deux cas d'étude. Tandis qu'à Toulouse, la Région a développé de manière très importante l'offre ferroviaire sur l'étoile toulousaine ; à Nantes, ce développement a été moins important. L'aire urbaine toulousaine dispose d'un niveau de desserte plus important que l'étoile ferroviaire nantaise, même si, dans le cas nantais, la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant en 2014 a contribué à étoffer la desserte ferroviaire de l'aire urbaine nantaise. Par conséquent, si la plupart des gares nantaises disposent d'environ dix allers-retours par jour et moins de 1000 montées-descentes par jour, les gares toulousaines présentent un niveau de service généralement supérieur et une diversité plus importante (Annexes 5.2 et 5.3).

2.1.1. Le poids de la métropole toulousaine dans la politique ferroviaire de la Région Midi-Pyrénées

Depuis la régionalisation, la Région Midi-Pyrénées a développé le transport ferroviaire de manière importante en termes d'offre et d'amélioration de l'attractivité des services (information, tarification, matériel, intermodalité). Elle a aussi contribué de manière importante au renouvellement et à la modernisation de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre du Plan Rail (Encadré 5.1.).

[151] + 25 % de trains-kilomètres en TER entre 2001 et 2011 (Source : Ville Rail & Transports et RFF).

[152] Ces aménagements incluent l'ajout de voie supplémentaire, la modernisation des systèmes de gestion de la circulation et de la signalisation.

Encadré 5.1. Le Plan Rail en Midi-Pyrénées

La Région a hérité d'un réseau ferré en mauvais état. En 2006, suite à l'audit Rivier, la Région Midi-Pyrénées demande à RFF d'établir un audit du réseau ferré de la région. Celui-ci avait pour objectif de connaître l'état du réseau et de définir les besoins d'investissement. Le rapport conclut que si aucun investissement important n'est réalisé, la quasi-totalité des lignes TER devra fermer d'ici 2020. Pour éviter cela, la Région et RFF choisissent d'augmenter l'investissement dans le renouvellement et le développement du réseau, et de compléter le Contrat de Projet État-Région[153] par des opérations permettant d'augmenter les vitesses de circulation, de fiabiliser l'exploitation et de réaliser des gains de capacité. Ce programme, nommé Plan Rail, a fait l'objet d'un Protocole d'accord signé le 25 juillet 2007. Il inclut des opérations de renouvellement de lignes (60% du réseau) et un programme de développement visant à augmenter la capacité et les performances du réseau (quart Nord-Est) (Annexe 5.5.). En incluant les opérations programmées dans le cadre du CPER, le Plan Rail représente 820 millions d'euros, dont 500 millions d'euros à la charge de la Région[154], soit un niveau d'investissement inédit. Les investissements concernent principalement les lignes reliant les petites villes du Nord-Est de la Région. Les travaux du Plan Rail ont été achevés en 2013 et l'intégralité du réseau régional a basculé dans la logique du cadencement[155]. Ce Plan Rail est une illustration de l'action pluridimensionnelle des Régions en matière de transport ferroviaire régional, contraintes d'intervenir sur l'infrastructure pour rendre possible le développement des services régionaux.

Si la Région continue de considérer les liaisons interurbaines comme centrales et participent fortement au financement du projet de Ligne à Grande Vitesse Bordeaux-Toulouse, la métropole toulousaine est un enjeu fort pour la Région du fait du poids démographique et économique de la métropole au sein du territoire régional[156], comme l'exprime le Directeur des transports :

> *« En Midi-Pyrénées, l'enjeu fort se situe au niveau du pôle toulousain. On a une région dans laquelle la métropole régionale absorbe toute l'activité du territoire et concentre la moitié de la population de la région. Les gros enjeux se situent dans cet espace-là. » (Directeur des transports, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011.)*

- **L'enjeu toulousain dans la planification régionale des transports**

Le contenu de la planification régionale des transports illustre l'importance de l'enjeu toulousain. Les Plans régionaux de transports élaborés par la Région depuis 2000 rendent compte de l'importance des enjeux urbains et périurbains dans la politique ferroviaire régionale mais aussi des difficultés que rencontre la Région pour équilibrer son intervention entre les territoires qui la composent.

Dans son Plan Régional des Transports (2000-2006), la Région se fixait trois objectifs : l'aménagement équilibré et durable des territoires, le développement d'une offre de mobilité alternative à la voiture particulière, et la réalisation d'une mission de service public (droit au transport). Ces trois objectifs sont déclinés sous la forme d'une typologie de desserte (interurbaine, périurbaine et agglomération). Si, dans le plan, l'étoile ferroviaire toulousaine absorbe une bonne partie de l'attention de la Région, l'objectif « d'équilibre » territorial guide ce document[157]. Le Contrat de Plan 2000-2006 indiquait aussi l'importance de l'enjeu toulousain pour la Région. Si les investissements

[153] Celui-ci comportait déjà un volet ferroviaire conséquent par rapport à d'autres Régions.

[154] Au total, un montant de plus de 820 millions d'euros a été investi sur la période 2007-2013 dans le réseau ferroviaire de la région, dont 500 millions financés par la Région.

[155] Seules certaines lignes concernées par des travaux d'infrastructure importants ne correspondaient pas, à cette date, strictement aux critères du cadencement en particulier sur les lignes du Quart Nord Est.

[156] L'aire urbaine toulousaine accueille 42% de la population et 47% des emplois de la Région Midi-Pyrénées (Insee, 2011).

[157] Marcaillou, L., 2000. « Midi-Pyrénées mise sur le transport ferroviaire », *Les échos*, n. 18134, p. 6.

consacrés au ferroviaire ne représentaient qu'une très faible part du total des engagements transport [158], le volet ferroviaire du contrat inscrivait plusieurs aménagements d'infrastructure visant à développer la desserte urbaine et périurbaine.

Le second Plan Régional des Transports (PRT 2) couvrant la période 2007-2013 indique un renforcement de l'attention de la Région Midi-Pyrénées pour la desserte de la métropole toulousaine : développement des services, généralisation du cadencement, amélioration de l'intermodalité, de l'infrastructure et du matériel roulant. Ce plan introduit un principe de hiérarchisation et de simplification des dessertes et établit une typologie de desserte qui distingue les dessertes « Intervilles » (cadencées à 60, 120 ou 240 minutes) et les dessertes dites de « proximité » (desserte de territoire, desserte de la banlieue toulousaine et desserte du réseau de ville). Les dessertes de « banlieue » toulousaine sont distinguées en deux types : les dessertes de « proche banlieue » pour lesquelles est fixé un objectif de fréquence cadencée au quart d'heure et celles de « grande banlieue » devant faire l'objet d'un cadencement à la demi-heure, à l'horizon 2020 (Figures 5.1. et 5.2.).

Le périmètre de « grande banlieue », tel qu'il apparaît dans la carte des dessertes de proximité dépasse largement l'aire urbaine toulousaine au sens de l'Insee et inclut des villes moyennes dans l'aire d'attraction toulousaine[159]. Ce périmètre correspond plus à une logique de réseau, aux fonctionnalités et potentiels ferroviaires (possibilités d'aménagement de terminus intermédiaires), qu'à une logique territoriale ou à la géographie actuelle des déplacements domicile-travail. Il fait apparaître surtout une propre construction du problème de la mobilité à l'échelle de la métropole toulousaine par la Région, distincte des constructions établies par d'autres acteurs (État, InterSCOT, AOTU, Conseil Général), et qui correspond à un périmètre plus large que celui de l'aire urbaine.

- **L'action de la Région dans la métropole toulousaine**

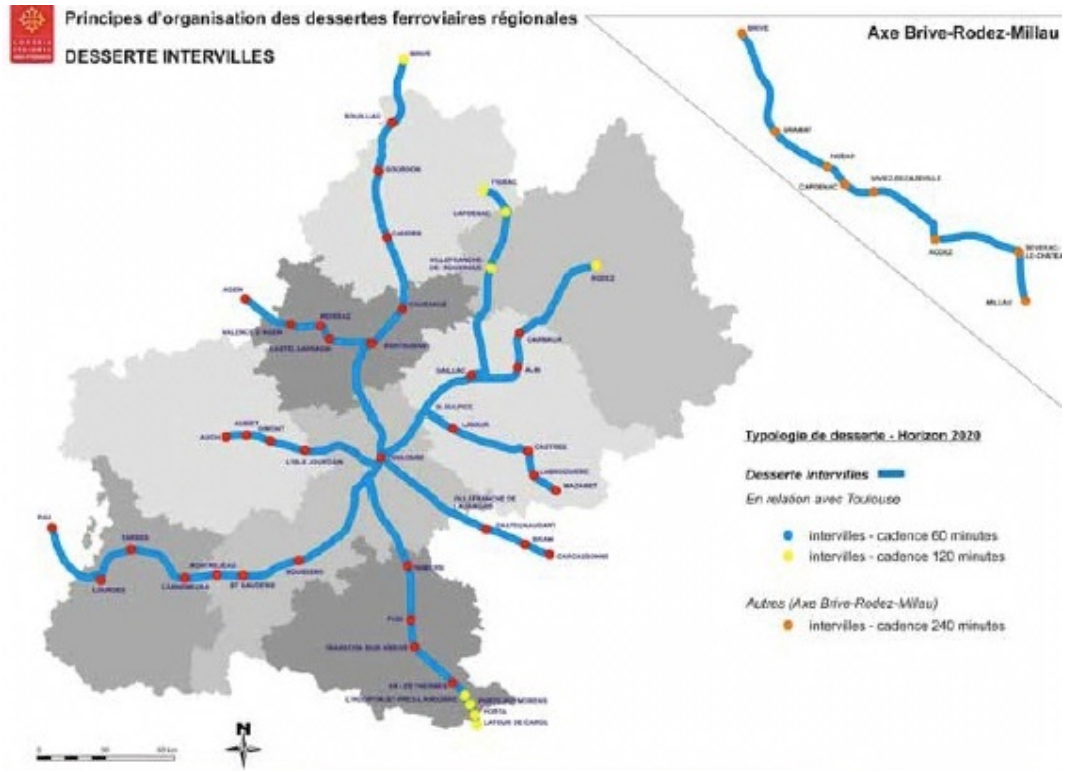
Au-delà du contenu du Plan Régional de Transport, cet accent sur la desserte toulousaine s'est traduit par des réalisations concrètes. Depuis 2002, la Région Midi-Pyrénées a développé l'offre sur l'étoile ferroviaire toulousaine, à travers, d'une part, la mise en place de nouveaux services, et d'autre part, la réalisation de travaux d'infrastructure permettant de rendre possible le développement des services ferroviaires urbains et périurbain. Par exemple, la création de terminus intermédiaires sur les six branches de l'étoile toulousaine, dont certains ont déjà été réalisés, doit permettre le développement des dessertes en permettant un retournement des navettes de « proche banlieue ». Ces travaux d'infrastructure permettent la création de services dédiés et spécifiques pour la mobilité quotidienne (urbaine et périurbaine) en même temps qu'ils créent une logique de segmentation des types de dessertes et des types d'usages du transport ferroviaire régional. Ces aménagements d'infrastructures ont permis un développement important de l'offre ferroviaire : entre 1998 et 2011, le nombre d'arrêts de train TER dans les gares de l'aire urbaine a ainsi augmenté de 178 % et la fréquentation de 194 %[160].

[158] 87 % des financements prévus au Contrat sont affectés aux infrastructures routières.

[159] Les dessertes de grande banlieue relient Boussens, l'Isle-Jourdain, Pamiers, Castelnaudary, Gaillac, Montauban.

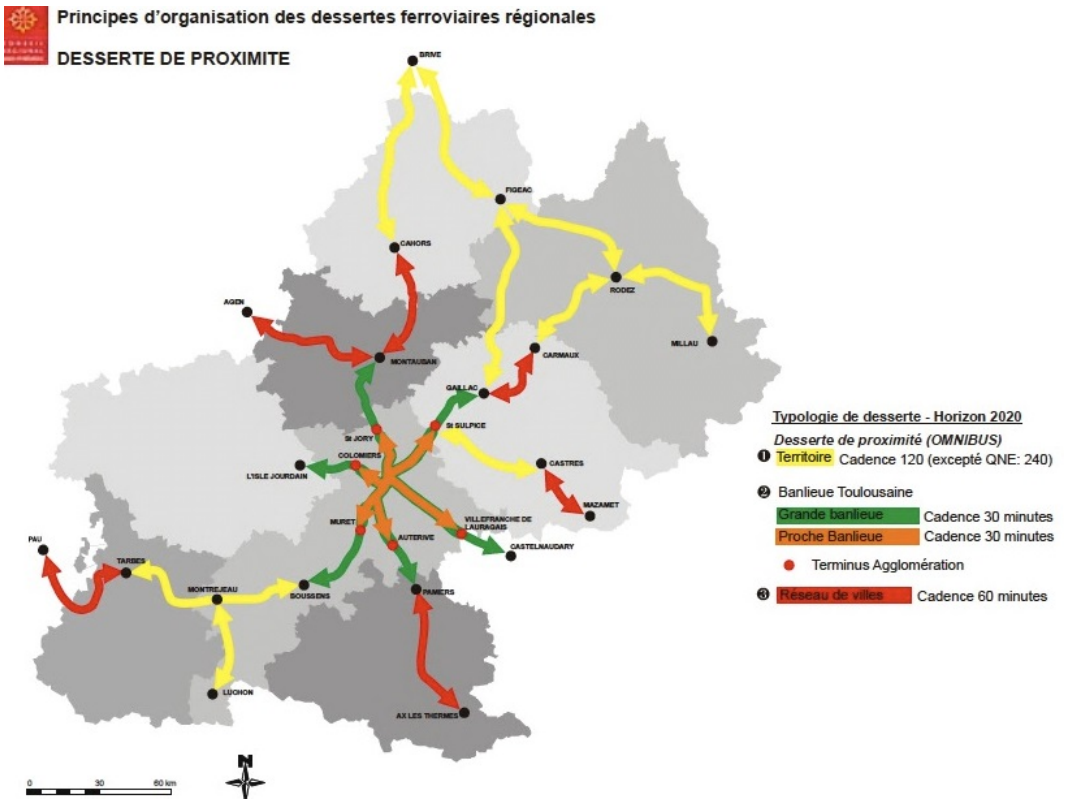
[160] Sont considérées ici l'ensemble des gares de l'aire urbaine (périmètre Insee de 2010) à l'exception de la gare centrale de Toulouse-Matabiau. La fréquentation est mesurée en cumulant les montées et descentes par gare. Source : Région Midi-Pyrénées. Traitement des données réalisé par J. Maulat.

Figure 5.1. Extrait du Plan Régional des Transports 2007-2013 : principe d'organisation des dessertes intervilles.



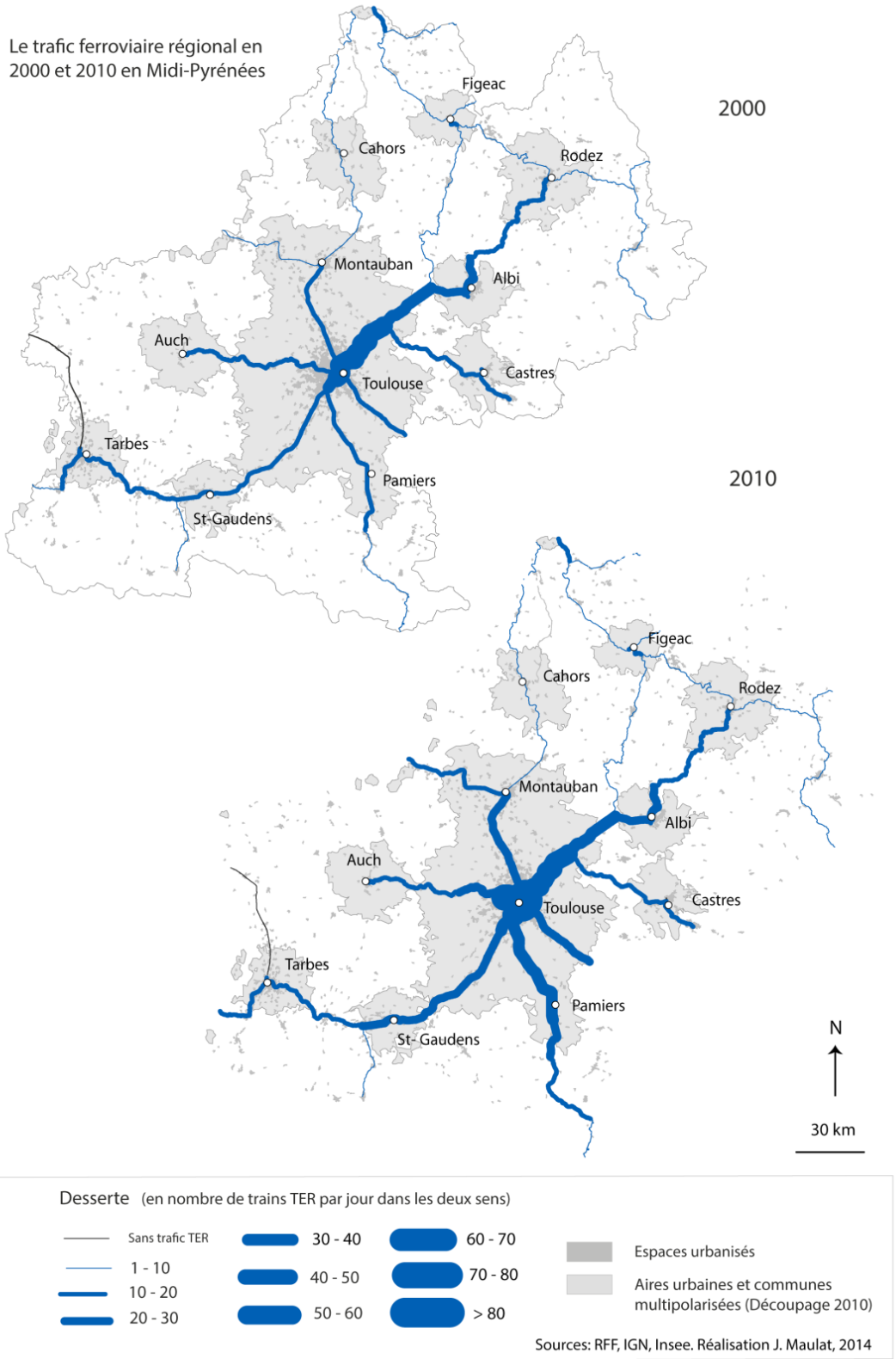
Source : Région Midi-Pyrénées, 2007, p. 63.

Figure 5.2. Extrait du Plan Régional des Transports 2007-2013 : principe d'organisation des dessertes de proximité.



Source : Région Midi-Pyrénées, 2007, p. 64.

Carte 5.1. Trafic TER en Midi-Pyrénées en 2000 et 2010



Si la Région a développé l'offre sur l'étoile ferroviaire toulousaine de manière importante, elle a aussi élargi son action en matière de déplacements aux enjeux d'intermodalité et d'aménagement de l'accès aux gares. Par exemple, la Région a mis en place en 2009, dans le cadre de sa politique contractuelle avec les territoires, un programme de financement des projets d'aménagement des parkings et de l'intermodalité autour des gares[161] et a structuré son action sur les gares en se dotant de nouvelles ressources, en interne, pour traiter ce sujet[162]. Ce programme a été mis en place en réponse à une saturation du stationnement liée au développement de l'offre et à l'augmentation de la fréquentation du réseau régional[163]. En 2012, une quarantaine de gares ont bénéficié du programme de la Région et ont été concernées par des projets d'augmentation de la capacité de stationnement. Pour la Région, l'aménagement des accès aux gares est perçu comme un des leviers incontournables de l'amélioration de l'attractivité du transport ferroviaire régional, comme l'illustre les propos du Directeur des transports de la Région :

> *« Le programme s'appelle parking et intermodalité et tous les programmes qu'on soutient aujourd'hui d'aménagement aux abords des gares doivent satisfaire ces deux exigences. On ne fait pas que du parking pour des bagnoles mais on doit concevoir des aménagements favorables aux autres modes […]. Il y a une attention particulière qui est portée là-dessus et qui est motivée par une augmentation du trafic sans cesse croissante et une saturation des installations. » (Directeur des transports, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011).*

- **La Région partagée entre enjeux toulousains et enjeux régionaux**

Ainsi, depuis 2000, la Région Midi-Pyrénées a développé l'offre ferroviaire dans la métropole et réalisé des aménagements d'infrastructure visant à permettre le développement de services dédiés aux déplacements pendulaires quotidiens au sein de l'aire urbaine. Qu'est-ce qui explique cet investissement de la Région dans le transport urbain et périurbain ?

La métropole toulousaine a un poids démographique et économique très fort dans la Région et connaît une dynamique de périurbanisation importante. La Région construit sa politique ferroviaire selon une logique d'accompagnement et de soutien au développement du territoire et au développement urbain. Le développement des dessertes urbaines et périurbaines est perçu par la Région comme un moyen d'offrir une alternative pour l'accès au centre de l'agglomération et d'agir en faveur d'une mobilité « durable » (Région Midi-Pyrénées, 2009a). L'accent sur la desserte métropolitaine est alors un vecteur de légitimation de l'action de la Région.

Cependant, si le développement de l'offre dans la métropole toulousaine participe, pour la Région, de la mise en visibilité de son action, celle-ci apparaît clairement tiraillée entre deux objectifs : développer l'offre ferroviaire dans la métropole toulousaine, là où se trouve la demande, pour favoriser le report modal ; et, desservir l'ensemble du territoire régional dans une logique d'aménagement du territoire. En effet, dans un

[161] Auparavant, la Région n'avait financé les gares que pour la réfection des bâtiments voyageurs ou des quais. Depuis 2009, la Région subventionne les projets à hauteur maximale de 50% du montant total de l'opération. Jusqu'en 2010, cette subvention était bonifiée pour inciter les collectivités à s'engager rapidement dans des projets d'aménagement des parkings autour des gares.

[162] Au sein de la Direction des infrastructures et des transports de la Région, un poste est dédié à l'instruction des demandes de subvention et au suivi des projets d'amélioration du stationnement autour des gares.

[163] Ces besoins de stationnement ont été mis en évidence par une étude réalisée en 2008 par la Région et la SNCF sur 63 gares régionales, qui conclut l'existence de besoins très élevés de stationnement par rapport à l'existant. Cette étude a estimé qu'en 2018, les besoins de stationnement seraient cinq fois supérieurs aux places de stationnement offertes en 2007 (Source : SNCF, Région Midi-Pyrénées). Les besoins étaient estimés par prolongation des tendances existantes, sans prise en compte de l'éventualité d'une évolution des modes d'accès aux gares dans le cadre de politiques d'intermodalité.

territoire régional macrocéphale, la Région souhaite maîtriser le développement de l'offre TER à vocation urbaine et périurbaine dans un souci de d'équilibre et d'accessibilité de l'ensemble du territoire. Pour la Région, l'enjeu de valorisation et de diffusion de la richesse produite par l'aire métropolitaine vers les autres agglomérations et territoires de la région est central, comme l'illustre cet extrait du Schéma régional d'aménagement : « *La Région propose une politique d'aménagement et de développement du territoire qui dépasse la controverse urbain ou rural en s'appuyant à la fois sur une synergie de pôles urbains complémentaires et sur des dynamiques des territoires garantissant un développement équilibré et durable*. » (Région Midi-Pyrénées, 2009b, p. 9). La Région poursuit ainsi le double objectif d'appui au développement de la métropole, moteur de la croissance régionale, tout en ayant un souci de « cohésion territoriale » supposant de lutter contre la déprise économique et démographique des territoires ruraux, montagneux ou désindustrialisés. La politique de transport est mise au service de la construction d'une organisation spatiale régionale multipolaire et équilibrée[164], comme le résume le Directeur du service des transports de la Région :

> *« On est d'accord pour faire du ferroviaire, pour autant, on ne fera du ferroviaire dans l'agglomération que si ça reste compatible avec ce que l'on envisage de faire à l'extérieur » (Directeur du service des transports de la Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011).*

Si ce « *tiraillement* » entre enjeux métropolitains et régionaux est commun à de nombreuses Régions françaises (Ollivier-Trigalo et al. 2007) et est partagé par la Région Pays-de-la-Loire, celui-ci est particulièrement fort dans le cas toulousain du fait de la structure du réseau, de l'organisation urbaine mais aussi du référentiel politique et territorial des grands élus régionaux (Barone, 2008). La structure en étoile du réseau et la convergence de la presque totalité des lignes régionales vers Toulouse a pour conséquence que n'importe quelle augmentation des dessertes dans le secteur toulousain restreint la capacité de l'infrastructure sur l'ensemble des axes. Par ailleurs, ce souci « d'équilibre » s'explique en partie par l'origine des élus régionaux[165] mais aussi par le primat d'une conception du transport ferroviaire comme un outil d'aménagement du territoire régional, de mise en réseau des villes, de solidarité et de désenclavement territorial et de service public. Les propos du Vice-Président aux transports et d'un chargé de mission à la Région sont explicites quant à l'idée que les élus régionaux construisent leur action en fonction de cette échelle de territoire et en fonction d'une logique d'aménagement du territoire et de ce qu'ils identifient comme une mission de « service public ». Il transparaît dans les propos ci-dessous que les élus régionaux opposent ce qui serait une logique d' « efficacité économique », qui amènerait à privilégier la desserte urbaine et périurbaine et une logique « politique », d'aménagement et de desserte équitable du territoire régional :

> *« Mais pour nous ce n'est pas qu'une question de potentiel économique. C'est une question d'aménagement du territoire et de répondre à des besoins politiques » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012).*
>
> *« Nous, ce qu'on dit, c'est que notre périmètre d'intervention est la Région. On fait du service public et le service public c'est offrir une offre de service de qualité, confortable et à l'ensemble des midi-pyrénéens. Alors, certes, la métropole toulousaine a un poids en termes de trafic*

[164] Cet enjeu n'est pas propre à la Région Midi-Pyrénées, comme l'a montré la recherche pilotée par M. Ollivier-Trigalo : « Ainsi, chaque Région propose une formulation du rôle des transports à l'échelle régionale, qui vont contribuer au développement équilibré du territoire (Alsace), voire au développement équilibré et durable des territoires (Rhône-Alpes), à la cohésion des territoires (Nord-Pas-de-Calais), au renforcement de la cohésion régionale (Centre), à l'harmonisation des territoires (Midi-Pyrénées) ou encore à l'intégration des territoires (PACA). » (Ollivier-Trigalo, 2009, p. 478)

[165] 40% des élus régionaux sont Haute-Garonnais, les autres sont issus de Départements à dominante rurale (Région Midi-Pyrénées, www.elus.midipyrenees.fr).

usagers et de train qui est indéniable. Mais, on ne peut pas se permettre de privilégier un secteur parce que l'infrastructure est telle que cela pourrait défavoriser d'autres secteurs moins denses et plus éloignés. Le ferroviaire a un rôle de structuration du territoire. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012)

Cette tension entre des objectifs contradictoires est sensible dans le cadre du Plan Rail. En effet, les travaux inscrits au Plan Rail incluent, entre autres, le renouvellement et la modernisation des lignes ferroviaires du quart Nord-Est de la Région Midi-Pyrénées. La priorité était de maintenir en l'état le réseau existant, et en particulier les *« petites lignes »* régionales. Si le Plan Rail a concerné certains segments de l'aire urbaine toulousaine, il n'a pas eu comme principale vocation de rendre possible le développement de l'offre urbaine et périurbaine, là où se situent les principaux besoins de déplacement, comme l'explique un chargé de mission à la Direction des transports de la Région Midi-Pyrénées :

« À l'origine, le Plan Rail, ce n'est pas pour développer la desserte en périurbain. […] Le Plan Rail doit permettre de maintenir a minima l'infrastructure. On a énormément d'opérations qui correspondent à de la régénération de l'infrastructure et, aussi, des opérations de développement - ce sont toutes les opérations de signalisation essentiellement. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012).

Ce souci de la Région de desservir l'ensemble du territoire régional, et de ne pas concentrer les investissements sur l'étoile ferroviaire, est l'objet de critiques de certains acteurs, au regard de son coût. Par exemple, les services de l'État et RFF ont formulé des critiques vis-à-vis du Plan Rail et du choix des élus régionaux d'équiper le territoire régional à un coût collectif considéré comme trop important[166]. Selon eux, la logique d'équilibre économique du système ferroviaire devrait conduire la Région à privilégier la desserte métropolitaine alors qu'il leur semble que le Plan Rail a été mis en œuvre principalement pour défendre des intérêts politiques « territorialisés »[167] (Barone, 2011). Les acteurs du transport urbain (SMTC, Toulouse Métropole) ont aussi été amenés à critiquer la manière dont la Région a hiérarchisé ses priorités dans le cadre du Plan Rail. Dans un contexte où ils défendent un développement important des dessertes urbaines et périurbaines, ils regrettent que la Région n'ait pas investi, dans le cadre du Plan Rail, en priorité sur les axes ferroviaires urbains et périurbains[168].

2.1.2. L'enjeu nantais dans la politique ferroviaire de la Région Pays de la Loire

Depuis 2002, la Région Pays de la Loire a aussi développé le transport ferroviaire régional de manière importante. Cette amélioration quantitative des services régionaux s'est accompagnée, en parallèle, d'une amélioration qualitative (renouvellement du matériel roulant, amélioration de la régularité) et d'actions visant à favoriser l'usage du transport régional. En parallèle, au-delà de son périmètre strict et comme de nombreuses Régions, Pays de la Loire a contribué, dans le cadre des CPER au renouvellement et à la modernisation des infrastructures ferroviaires sur son territoire (aménagements de capacité, amélioration des fonctionnalités de l'infrastructure et de la signalisation,

[166] Source : Entretien avec le Chargé de mission Projets ferroviaires, DREAL Midi-Pyrénées, 7 mars 2011.

[167] Le Président de la Région est originellement, élu d'une zone rurale périphérique (conseiller général du Lot et maire de Figeac de 1977 à 2001), ce qui le conduit à concevoir le ferroviaire à l'échelle régionale comme un vecteur d'accessibilité, d'équité territoriale et de désenclavement du territoire régional. Ce point de vue est partagé par le Vice-Président aux transports, élu de Haute-Garonne et communiste.

[168] Source : Entretien avec le Directeur Général des Services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2011.

réouverture de ligne, etc.). La Région affiche actuellement des ambitions fortes de développement du transport ferroviaire régional[169].

Par ailleurs, son implication dans les questions liées au transport ferroviaire est pluridimensionnelle, comme de nombreuses Régions[170]. Elle contribue à l'amélioration des liaisons entre la Région Pays de la Loire et le reste du territoire national (Ligne Nouvelle Bretagne-Pays-de-Loire, projet d'interconnexion Sud Massy-Valenton, Nantes-Bordeaux, Nantes-Rennes), au pilotage de projets visant à améliorer les performances du transport ferroviaire régional et à la co-élaboration de projets visant à répondre à des problématiques métropolitaines et locales (amélioration de la capacité de la gare de Nantes, prolongement du tramway Ligne 1, etc.). Au-delà des projets ferroviaires, la politique régionale a évolué d'une approche orientée par le développement des infrastructures à une approche plus multimodale et de services. Par exemple, le Schéma Régional des Infrastructures de Transport adopté en 2008, s'il fait mention de nombreux projets d'infrastructures, routiers ou ferroviaires, signale un élargissement de l'action régionale en matière de déplacements et de mobilité, à travers des actions en faveur de l'auto-partage, du co-voiturage, du transport à la demande, et des Plans de Déplacement d'Entreprise (Région Pays de la Loire, 2008b).

Ainsi, comme dans le cas de Midi-Pyrénées, depuis la régionalisation, la politique des transports est un instrument d'affirmation de la légitimité institutionnelle et politique de la Région. Ce constat est renforcé par la position du Président de Région, J. Auxiette, qui, en tant que Président de la Commission Infrastructures et Transports de l'Association des Régions de France, défend le transport ferroviaire régional et une place accrue des Régions dans le système ferroviaire, face aux autres acteurs du secteur (État, SNCF, RFF).

- **L'enjeu périurbain dans la planification régionale des transports**

Depuis la régionalisation, l'enjeu urbain et périurbain a pris de l'ampleur dans l'action régionale, sans supplanter la priorité aux liaisons interurbaines. Le contenu du Plan de Déplacement Régional de Voyageurs, qui a servi d'appui à l'élaboration du Schéma Région d'Infrastructure et de Transport, rend compte de cet accent sur la desserte des métropoles régionales (Systra, 2007).

Ce plan a été rédigé dans un contexte où, en 2006-2007, les services de la Région constatent un besoin de définition d'une politique globale de transport à l'échelle régionale qui réponde à l'accroissement projeté du trafic régional. En termes d'objectifs, de contenu et de niveau de précision, le contraste avec le Schéma Régional des Transports de 1997 est clair et signale une montée en compétence de l'institution régionale dans son approche des enjeux liés aux déplacements et dans la planification des transports. L'enjeu urbain et périurbain gagne aussi en importance. Il est une des

[169] Le Plan Régional de Déplacement envisage ainsi un développement de la desserte ferroviaire de 80 % à l'horizon 2020, répartis selon les axes en fonction de la demande, des contraintes d'infrastructure et des priorités. La Région prévoit que cette augmentation se traduise par une augmentation de 130% de la fréquentation (Systra, 2007).

[170] À ce titre, la Région inscrit au Schéma Régional d'Infrastructure et de Transport, trois types de projets ferroviaires : les projets à enjeu national (l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, la LGV Bretagne-Pays de la Loire, le barreau d'interconnexion Sud de l'Île-de-France, la voie ferrée Centre Europe Atlantique, le renforcement des liaisons intersecteurs et des liaisons LGV avec Paris), les projets à enjeu interrégional (liaison Nantes-Rennes, modernisation Nantes-Bordeaux, intensification de la desserte Interloire Nantes-Tours, amélioration de la liaison Caen-Le Mans- Tours, réflexion sur une liaison rapide Angers-Laval-Rennes), les projets à enjeu régional (mise en œuvre des objectifs de desserte du Plan Régional de Déplacement Voyageur, aménagements de capacité en lien avec les besoins, modernisation du matériel, desserte ferroviaire de Notre-Dame-des-Landes, études d'opportunité pour les réouvertures de Fontenay-le-Comte-Niort et Laval-Mayenne au transport ferroviaire de voyageurs, aménagement des pôles d'échanges, etc.) (Région Pays de la Loire, 2008b).

quatre fonctionnalités identifiées du transport régional. Cependant, si cet enjeu est important, le Plan précise que cet objectif ne doit pas évincer l'enjeu des liaisons interurbaines considérées comme prioritaires (Figure 5.3.).

- **L'action urbaine et périurbaine de la Région Pays de la Loire**

Par ailleurs, depuis 1997, dans le cadre du développement de l'offre ferroviaire régionale, de nombreux projets pilotés ou accompagnés par la Région ont permis l'amélioration et le développement des services sur l'étoile ferroviaire nantaise (Carte 5.2).

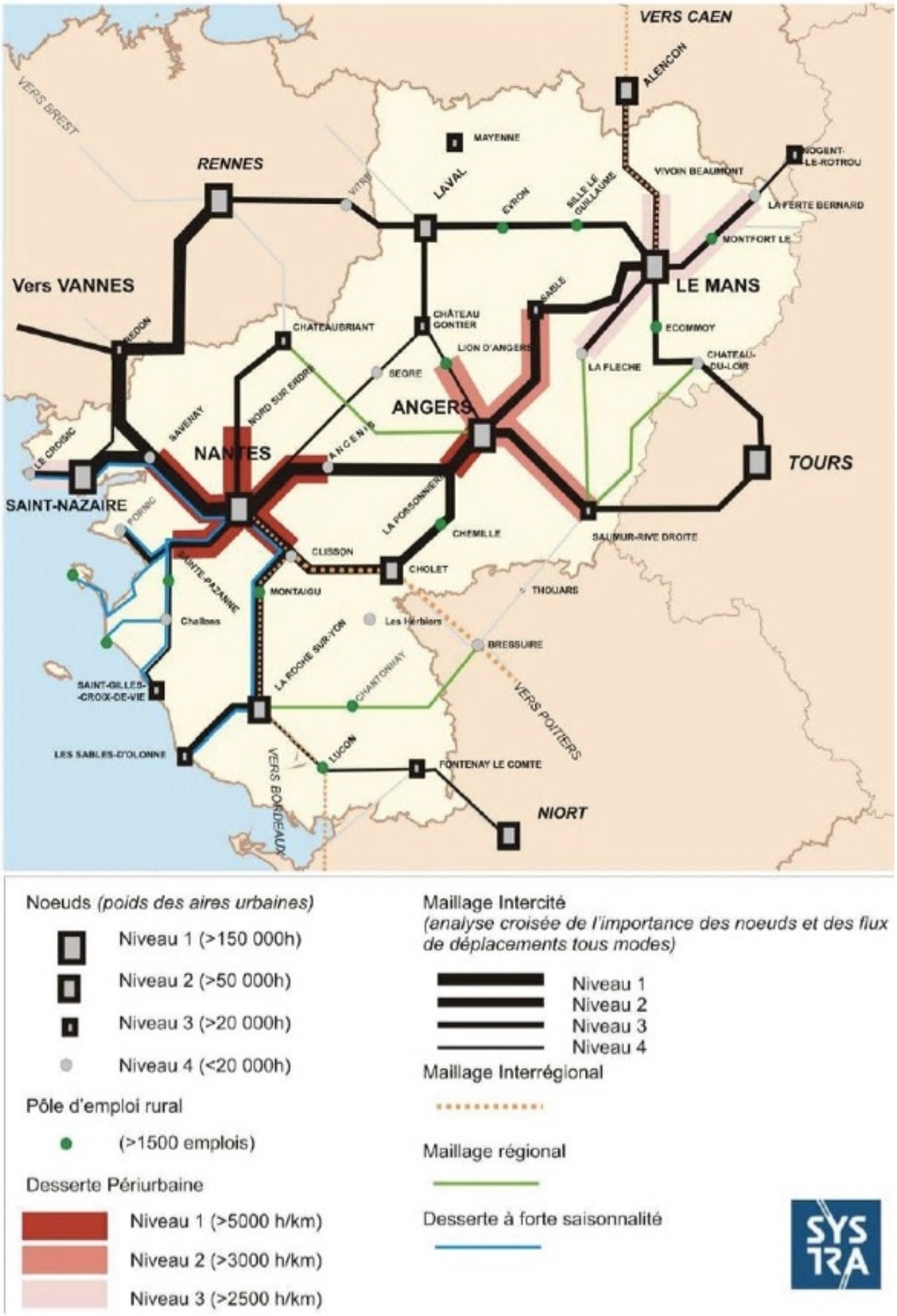
Nous pouvons citer, en plus du projet Nantes-Vertou, les améliorations de l'infrastructure et des capacités sur les axes Nantes-Angers, Nantes-Sainte-Pazanne-Saint-Gilles-Croix-de-Vie, le développement des services sur Nantes-Clisson (mise en place de navettes tram-train cadencées en 2011) et le projet phare de la Région, la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant aux circulations voyageurs en février 2014. Cette orientation se traduit par une croissance du trafic de l'aire urbaine, mais qui est moins importante que dans le cas toulousain. Par ailleurs, de nombreux projets sont en cours ou en réflexion pour développer l'offre dans la métropole nantaise : création ou mise à l'étude de nouvelles dessertes (Nantes-Angers, Nantes-Savenay), création de plusieurs terminus techniques permettant le développement et la mise en place de services dédiés (Ancenis, Clisson, Savenay), action en faveur de l'intermodalité entre les réseaux de transport collectif (programme d'aménagement des pôles d'échanges).

Dans le cas de Pays de la Loire, l'investissement de la Région dans le développement de l'offre ferroviaire dans la métropole nantaise est moins important que celui de la Région Midi-Pyrénées dans l'étoile toulousaine. Cela s'explique par le fait que la question « métropolitaine » pour la Région Pays de la Loire ne se limite pas à l'agglomération nantaise. En effet, la région est caractérisée par une organisation spatiale polycentrique autour d'un axe reliant Saint-Nazaire, Nantes, Angers et Le Mans. Les étoiles ferroviaires de Angers et du Mans, agglomérations régionales de taille importante, font aussi l'objet d'attention de la part de la Région (étude en cours sur l'étoile ferroviaire du Mans, opérations dédiées au périurbain sur l'étoile d'Angers) et bénéficient des mêmes dispositifs d'intégration tarifaire et d'aménagement de l'intermodalité que la métropole nantaise. Dans un territoire multipolarisé, la Région considère la desserte inframétropolitaine comme un enjeu important. Cet intérêt est lié à un changement d'objectifs de la politique régionale qui cherche à améliorer la performance du TER en le mettant au service de la mobilité quotidienne, mais aussi à une intensification du processus de périurbanisation depuis la fin des années 1990. Cela explique que la Région ait renforcé ses compétences internes sur le sujet à travers la création d'un poste dédié aux projets périurbains au sein de la Direction des transports[171]. Dans ce contexte, si le sujet nantais ne recouvre pas l'ensemble des problématiques urbaines et périurbaines pour la Région, il en est une dimension importante du fait du poids démographique et économique de l'aire urbaine nantaise[172] mais aussi des sollicitations de Nantes Métropole en faveur d'un développement des services ferroviaires sur son territoire.

[171] Au sein de la Direction Transport, un poste est dédié au périurbain. Ce chargé de projet « Périurbain » consacrait en 2012 2/3 de son temps au projet Nantes-Châteaubriant et le reste aux projets à dimension urbaine et périurbaine dont une étude sur l'étoile ferroviaire du Mans et le projet de création d'une nouvelle halte dans le périurbain d'Angers à Trélazé.

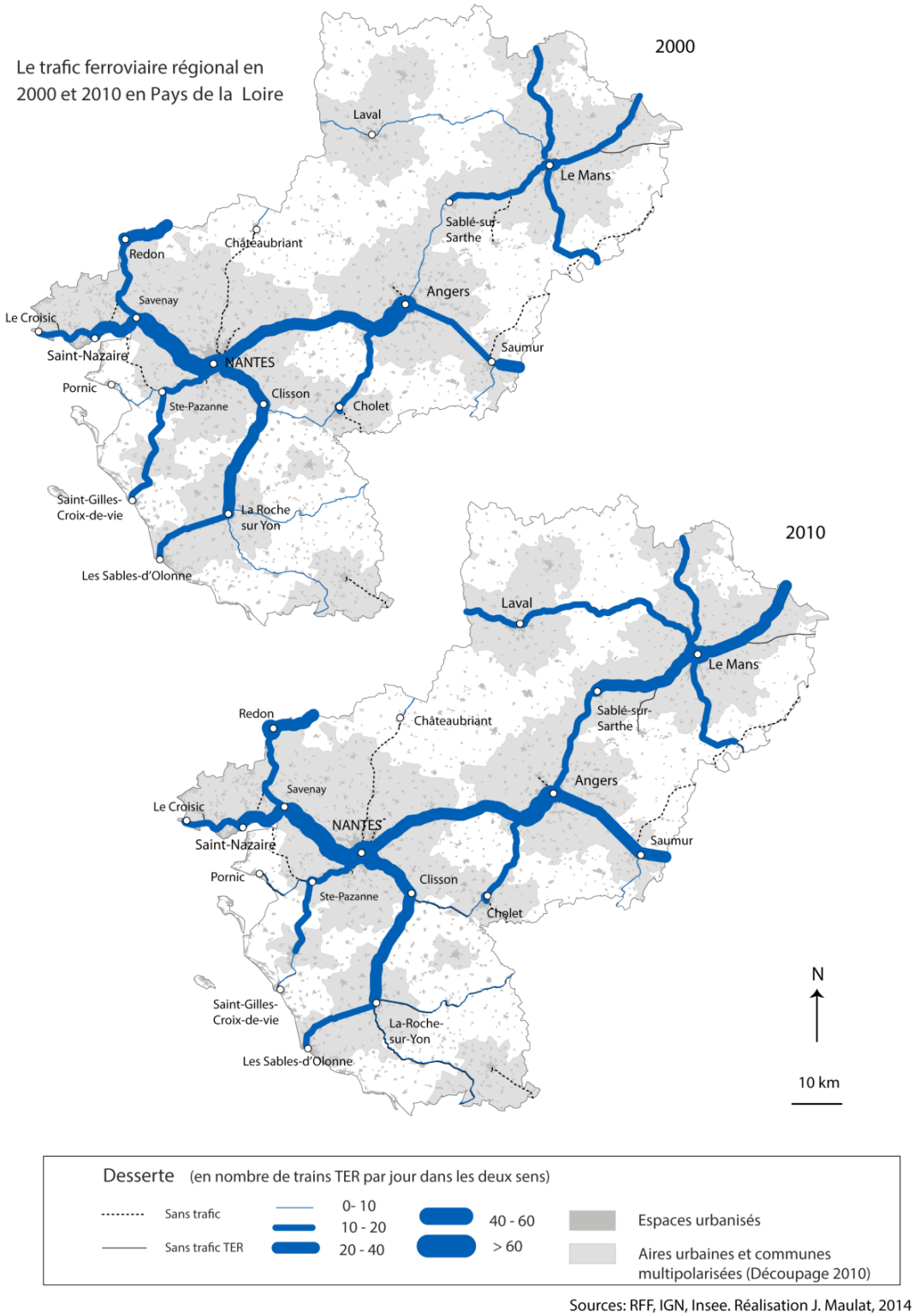
[172] L'aire urbaine nantaise accueillait en 2009 24% de la population de la Région Pays de la Loire et 26% des emplois.

Figure 5.3. Fonctionnalités du réseau de transport régional définies dans le Plan de Déplacement Régional de Voyageurs de 2006 de la Région Pays de la Loire.



Source : Systra, 2006.

Carte 5.2. Trafic TER en Pays de la Loire en 2000 et 2010



Sources: RFF, IGN, Insee. Réalisation J. Maulat, 2014

Ainsi, tandis qu'avant la régionalisation les autorités organisatrices des transports urbains ont été les principaux moteurs des premiers projets de développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines, depuis la régionalisation les Régions se sont saisies de cet enjeu. Cette « réorientation » de l'action régionale des dessertes interurbaines vers les dessertes urbaines et périurbaines correspond à un changement des objectifs que les Régions assignent à leur action et à un poids croissant des enjeux de développement et de mobilité durable. Cependant, les deux Régions assument plus ou moins clairement ce parti pris en faveur du développement des dessertes intra-métropolitaines et celui-ci fait l'objet de débats qui renvoient aux contradictions des politiques régionales, hésitant entre aménagement du territoire et réponse aux objectifs de développement et de mobilité durable. L'exemple de la Région Midi-Pyrénées illustre comment le développement de l'offre ferroviaire sur l'étoile toulousaine soulève, pour la Région, des tensions fortes entre deux objectifs de sa politique d'aménagement (développement et mobilité durable, équilibre et desserte du territoire régional).

La Région peine à arbitrer entre l'enjeu toulousain et l'enjeu de mise en relation des autres villes régionales. La Région Pays de la Loire, du fait d'une organisation territoriale et ferroviaire différente est moins sujette à ces tiraillements, même si sur certains axes où la capacité de l'infrastructure est limitée, elle doit aussi faire des arbitrages similaires entre desserte urbaine et liaisons régionales et nationales.

2.2. Des « RER » pour Toulouse et Nantes : les visions des AOTU

Si l'accent mis par les Régions sur la desserte urbaine et périurbaine est lié à une évolution des objectifs que les Régions assignent à leur politique de transport, de l'équité territoriale au développement et à la mobilité « durable » (Ollivier-Trigalo, 2009), il s'explique aussi par l'expression d'attentes fortes des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) à voir se développer l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine. Ces attentes ne sont pas nouvelles mais elles se sont renforcées au cours des dernières années, en parallèle d'une poursuite importante de la dynamique de la périurbanisation et de l'allongement des déplacements quotidiens.

2.2.1. Toulouse : un RER pour desservir une métropole « diffuse »

À Toulouse, l'expression, par l'AOTU (Tisséo-SMTC), d'attentes fortes vis-à-vis du développement de l'offre ferroviaire dans l'agglomération n'est pas nouvelle, comme cela a été expliqué dans la première section de ce chapitre. Cependant, l'analyse du contenu des Plans de Déplacements Urbains adoptés depuis les années 1980 montre que ces attentes se sont récemment renforcées (Tableau 5.2). L'AOTU exprime, à travers ces documents, des attentes fortes en matière de développement des services sur l'étoile ferroviaire, d'amélioration de la finesse de la desserte (nouveaux points d'arrêts) et d'amélioration de l'intermodalité entre les différents systèmes de transport (pôles d'échanges multimodaux).

Ainsi, si le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1982 contenait déjà des orientations en faveur du développement de l'offre ferroviaire, c'est surtout à partir du Projet d'agglomération de 1995 et du Plan de Déplacements Urbains de 2001 que l'AOTU affiche des ambitions fortes en matière de développement de l'offre et de cadencement de l'étoile toulousaine. Dans ce Plan, le SMTC identifie plusieurs axes devant faire l'objet d'un développement de l'offre et d'une intégration à la tarification urbaine, sur le modèle de la Ligne C.

Tableau 5.1. Planification des transports urbains, réseau ferré et gares - Toulouse

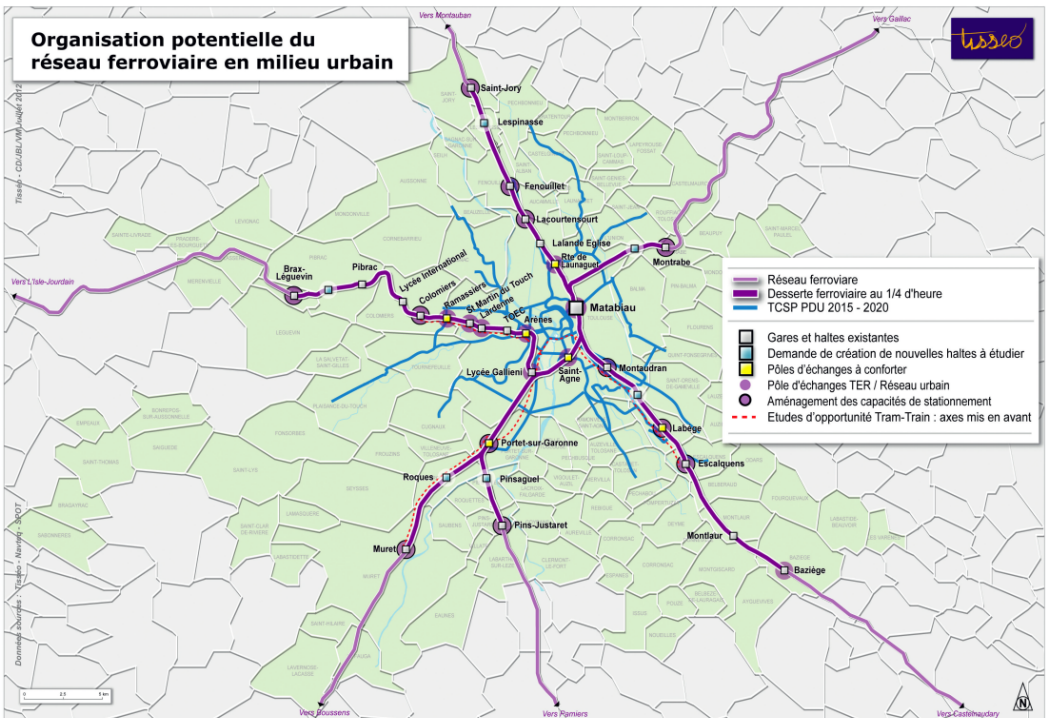
Document	Date	Territoire	Contenu en matière de transport ferroviaire		
			Infrastructures	Services	Gares
SDAU	1982		-	Projet de la Ligne C	-
Projet d'Agglomération	1995	District	-	« Desserte cadencée » Toulouse-Brax, Toulouse- Saint-Jory, Toulouse- Montrabe, Toulouse-Muret	
SDAT	1998	SMTC	Aménagement de capacité (Matabiau, tranchée Guilheméry)	« Desserte cadencée » Toulouse-Brax; Toulouse- Saint-Jory, Toulouse- Montrabe, Toulouse-Muret Mention du matériel tram-train	Pôles d'échanges principaux (connexion rail-métro) et secondaires (gares)
Plan de déplacement	2001	SMTC	-	« Desserte cadencée » Toulouse-Brax (Ligne C), Toulouse-Muret (Ligne D), Toulouse- Saint-Jory, Toulouse- Montrabe, Toulouse-Escalquens, Toulouse-Pins-Justaret. Horizon 2008	Pôles d'échange Nouvelles gares Aménagement parkings
Plan de Déplacements Urbains (2010-2030)	Version 2009	SMTC	-	Extension de la tarification urbaine aux services ferroviaires intra-PTU « Desserte cadencée » au quart d'heure des axes de l'étoile ferroviaire 2 liaisons tram-train	6 pôles d'échange TER-transport urbain 11 pôles avec aménagement des capacités de stationnement
Plan de Déplacements Urbains (2010-2030)	Version 2011	SMTC		Extension de la tarification urbaine aux services ferroviaires intra-PTU « Desserte cadencée » au quart d'heure des axes de l'étoile ferroviaire 2 liaisons tram-train	2 nouvelles gares à étudier 6 pôles d'échange à conforter 8 pôles d'échange TER/ transport urbain 12 pôles avec aménagement des capacités de stationnement
Plan de Déplacements Urbains (2010-2030)	Version approuvée de 2012	SMTC	-	Extension de la tarification urbaine aux services ferroviaires intra-PTU « Desserte cadencée » au quart d'heure des axes de l'étoile ferroviaire 2 liaisons tram-train	6 nouvelles gares à étudier 6 pôles d'échange à conforter 8 pôles d'échange TER/ transport urbain 12 pôles avec aménagement des capacités de stationnement

Sources : CLAU, 1982 ; SMEAT, 1998 ; Coutard, 2002 ; Tisséo-SMTC, 2011 ; Tisséo-SMTC, 2011

Il envisage la création d'une Ligne D (Saint-Agne-Muret) et d'une Ligne F (Matabiau-Escalquens), soit un projet par intercommunalité composant le SMTC (SICOVAL et SITPRT). Selon O. Coutard, la démarche d'élaboration du Plan de Déplacements Urbains de 2001 a permis aux élus « *de prendre davantage conscience de la ressource potentielle que constituait le réseau ferroviaire régional dans la perspective d'un réseau de transports plus favorable aux transports collectifs.* » (Coutard, 2002, p. 5).

Le nouveau Plan de Déplacements Urbains, approuvé en octobre 2012, confirme et accentue cet intérêt du SMTC à un développement de l'offre ferroviaire, en inscrivant des orientations en faveur d'un cadencement au quart d'heure de l'ensemble des axes de l'étoile ferroviaire et la création de nouvelles haltes dans l'agglomération (Figure 5.4.).

Figure 5.4. L'enjeu de valorisation de l'étoile ferroviaire dans le PDU de Tisséo-SMTC de 2012



Source : Tisséo-SMTC, 2012.

Les différentes versions du document (2009, 2011 et 2012) montrent un renforcement du volet ferroviaire (Tableau 5.3.), en particulier à travers l'inscription de projets de création de nouvelles haltes[173], en même temps qu'une reformulation moins prescriptive visant à ménager les relations entre le Tisséo-SMTC et la Région[174].

D'autres aménagements liés à l'intermodalité sont inscrits dans le Plan de déplacements urbains (PDU), avec pour objectif de lisser les effets des ruptures de charge entre les réseaux comme la généralisation d'un système de billettique unique, la mise en place d'un système d'information multimodal ou des orientations en faveur de l'aménagement de pôles d'échanges :

[173] Entre la version de 2009 et la version approuvée de 2012, six nouvelles suggestions de création de nouvelles haltes sont apparues.

[174] La carte de synthèse relative à l'utilisation du ferroviaire en milieu avait dans les versions de 2009 et 2011 le titre suivant : « *Utiliser le réseau ferroviaire en milieu urbain* » (Tisséo-SMTC, 2011, p. 115). Il a été remplacé, dans la version approuvée par « *Organisation potentielle du réseau ferroviaire en milieu urbain* » (Tisséo-SMTC, 2012, p. 122), conformément à la demande de la Région exprimée dans son avis (Région Midi-Pyrénées, 2011).

« On veut à tout prix lisser les effets de rupture de charge par une amélioration de la lisibilité dans les pôles d'échange. Ça passe par la mise en place d'affichages tous réseaux, la carte Pastel tend à se généraliser, l'avenir c'est un chargement de titre et les Autorités organisatrices s'arrangent pour compenser entre elles. » (Chef de projet Plan de déplacements urbains, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011).

Qu'est-ce qui explique cet accent sur le développement de l'offre ferroviaire urbaine ? Il apparaît que, dans un contexte de retard en matière de transport collectif dans l'agglomération toulousaine (Chapitre 4), l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains a d'abord identifié le réseau ferré régional comme un moyen de répondre à un manque d'offre de transport collectif lourd dans l'agglomération. Les propos du Chef de projet PDU à Tisséo résument cette idée :

« Il nous semblait que l'usage du ferroviaire pouvait être un palliatif au manque d'ambition d'un réseau urbain et dans des contextes bien particuliers, et, et qui plus est, lorsqu'on avait une armature ferroviaire existante potentiellement valorisable avec, certes parfois, des aménagements lourds, coûteux, onéreux, etc. Mais on avait plutôt un souci de valoriser l'existant plutôt que de réaliser un tramway ou un bus en site propre en parallèle d'une infrastructure existante. » (Chef de Projet Plan de déplacements urbains, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011).

Pour le SMTC, le volet ferroviaire du PDU - qui projette un développement au quart d'heure de l'ensemble des axes de l'aire urbaine -, est justifié par ce qui serait une sous-utilisation l'étoile ferroviaire toulousaine dans un contexte où l'extension de l'aire urbaine soulève des problèmes croissants en matière de déplacements centre-périphérie. Cette idée est exprimée par plusieurs de nos interlocuteurs, en particulier le Directeur général des services de la Communauté urbaine :

« Aujourd'hui, ce qu'on peut dire, c'est que les potentialités ferroviaires de l'étoile ferroviaire de Toulouse sont largement sous-utilisées, contrairement à d'autres grandes villes (Strasbourg et Nantes). Je pense que vous constaterez que tout est en devenir et que malheureusement, on a trop peu utilisé la capacité ferroviaire au bénéfice des transports collectifs urbains de ce territoire. » (Directeur général des services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2012).

Par ailleurs, comparativement à l'AOTU nantaise, Nantes Métropole, le SMTC a un périmètre d'action beaucoup plus vaste (99 communes contre 24 à Nantes), qui comprend des communes de seconde couronne de banlieue. Cette assise territoriale plus étendue explique que, dans ce contexte, le réseau ferré régional apparaisse comme pouvant être une réponse aux déplacements radiaux internes au périmètre des transports urbains. Plus largement, dans un contexte de périurbanisation importante, le réseau ferré apparaît de plus en plus, à l'AOTU mais aussi aux autres acteurs publics (Intercommunalités, Syndicats Mixtes de SCOT, Conseil Général, État, Agence d'urbanisme, etc.) comme un système de transport « à l'échelle » du territoire de l'aire urbaine. L'AOT urbaine utilise alors les documents de planification pour donner de la visibilité à des revendications intercommunales et locales[175] et comme des outils de pression vis-à-vis de la Région pour qu'elle mette à l'étude certains projets, comme l'exprime, à demi-mot, le responsable du PDU :

« Le SCOT et le PDU sont à mon avis deux outils qui peuvent quand même aider la Région à planifier le développement de l'infra ferroviaire à l'horizon de la Grande Agglomération Toulousaine à l'horizon 2020 ou 2030. […] Ils sont également des outils politiques. À un moment donné il y a un affichage politique de certaines demandes.» (Chef de Projet Plan de déplacements urbains, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011).

[175] Comme par exemple les demandes de création de nouvelles haltes (Pibrac, Roques, Pinsaguel, Lespinasse, Montrabé) inscrites dans le Plan de Déplacements Urbains de 2012 correspondent principalement à des demandes des maires et élus locaux des communes concernées.

2.2.2. Nantes : la valorisation de l'étoile ferroviaire pour mailler le réseau de d'agglomération et répondre à l'étalement urbain

Nantes Métropole exprime aussi des attentes fortes vis-à-vis du développement de l'offre ferroviaire à travers les Plans de Déplacements Urbains.

Ce positionnement n'est pas nouveau. D'une part, dans le cadre de sa politique volontariste en matière de développement des transports collectifs, l'AOTU nantaise s'est intéressée très tôt aux possibilités d'utilisation de l'étoile ferroviaire, de maillage de son réseau et d'interconnexion entre transports urbains lourds et réseau ferré. D'autre part, l'implication dans le projet urbain de l'Île-de-Nantes, dont le périmètre intègre de nombreux terrains ferroviaires (exploités ou non), a, semble-t-il, obligé Nantes Métropole à se familiariser avec les problématiques ferroviaires (Devisme, 2009) et à développer, en interne, des compétences spécifiques sur ces sujets pour peser face aux autres acteurs du ferroviaire (Région, SNCF, RFF) et mener à bien son projet urbain. Pour illustration, au sein de la Direction générale des déplacements de Nantes Métropole, un poste de chargé de mission est dédié au suivi des sujets ferroviaires. Cette mission inclut le suivi des projets ferroviaires, qu'il s'agisse de projets d'infrastructure et de services ou des projets de pôles d'échanges, mais aussi le suivi des projets de valorisation ou de mutation de foncier ferroviaire. Un ancien Chargé de mission à la Direction immobilière de la SNCF occupe actuellement ce poste, ce qui est le signe d'une montée en compétence de Nantes Métropole sur les sujets ferroviaires qui cherche en se dotant d'une expertise propre à être en mesure de peser dans les négociations avec la Région et les autres acteurs ferroviaires (RFF et SNCF). Ces deux éléments de contexte expliquent une attention particulière de l'AOTU aux problématiques ferroviaires.

Dès le premier schéma de Réseau Express District et Départemental, l'intercommunalité centrale n'a cessé d'exprimer des attentes fortes en matière d'utilisation du réseau ferré pour la desserte de son territoire. Ses attentes se sont progressivement renforcées et précisées en même temps que l'échelle des revendications s'est élargie, en lien aussi avec la poursuite de la croissance et de la périurbanisation de l'agglomération nantaise. Le contenu des différents documents de planification des transports illustre ce renforcement des ambitions en matière de valorisation et d'utilisation du transport ferroviaire (Tableau 5.2 et Annexe 5.6.) Le Plan de déplacements urbains, approuvé en 2010, intègre un volet ferroviaire détaillé : densification des dessertes sur les cinq branches, desserte de Notre-Dame-des-landes, mise à l'étude de la réouverture de Nantes-Carquefou, création de nouvelles haltes sur l'Île-de-Nantes et dans le Périmètre des transports urbains, aménagements de capacité, etc. (Figure 5.5.). Ici, comme à Toulouse, Nantes Métropole inscrit au Plan de déplacements urbains des orientations, qui vont au-delà de ce que la Région planifie ou engage, que ce soit en termes d'amélioration de l'infrastructure ou de services.

En parallèle de ces expressions officielles et formelles de la vision de la métropole, l'Agence d'urbanisme AURAN a aussi produit des cartes exprimant une volonté de voir se développer l'offre ferroviaire à l'échelle de l'aire urbaine, et au-delà. Ces visions, défendues par quelques ingénieurs de l'AURAN ont été rassemblées récemment dans une carte de synthèse, projetant la mise en œuvre d'un Réseau Express de l'Agglomération Nantaise (REAN) par analogie au RER d'Île-de-France et au projet de Réseau Express District et Départemental (Figure 5.6.). Ce schéma inscrit de nombreuses réouvertures ou réactivation de tracés ferroviaires (correspondant pour la plupart à des lignes sorties du réseau ferré national) et un maillage dense de transport collectif à l'échelle métropolitaine. Les différentes versions de ce « REAN » ont alimenté

le contenu du PDU approuvé en 2010 qui a été élaboré par l'AURAN et Nantes Métropole, mais aussi le contenu des documents de planification territoriale (Chapitre 6). De manière générale, cette formalisation d'une vision du rôle du transport ferroviaire, qui a été partagée, de manière informelle, avec la SNCF et la Région[176], contribue à nourrir les réflexions à l'échelle métropolitaine sur l'opportunité de développer l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine.

Tableau 5.2. Planification des transports urbains, réseau ferré et gares à Nantes

Document	Date	Territoire	Contenu en matière de transport ferroviaire		
			Infrastructures	Services	Gares
Plan de déplacements urbains	1985	SIMAN	Réseau ferré intégré à la carte des grandes infrastructures de transport	Pas de projet de développement mentionné	"Gares mixtes", interconnexion fer-tramway
Plan de déplacement	1991	SIMAN-AURAN	Liaison diamétralisée (La-Chapelle-Bouaye, Vertou-Couëron, Nantes-Carquefou)	Harmonisation tarifaire Amélioration des fréquences	Pôles d'échange Nouvelles haltes
Plan de déplacement de 1991 (révision)	1994	District	Liaison diamétralisée (Rezé- La Chapelle sur Erdre)	-	Quelques P+R identifiés
Plan de déplacement de 1991 (révision)	1997	District	Tram-train Bouaye-Carquefou, prolongement L1 du tramway sur voie ferré jusqu'à La Chapelle sur Erdre, liaison ferrée tram-train vers l'Aéroport	-	Parcs relais autour des gares principales
Projet 2005	1997	District	Projet « REDD » : liaison Rezé-Carquefou	Valoriser l'étoile ferroviaire Développement du fret (Grand Blottereau)	Connexion rail-transport urbain
Plan de Déplacements Urbains	2000-2010	District	Réouverture Nantes-Carquefou et Nantes-La-Chapelle-Sucé-sur-Erdre	Nantes-Vertou (puis Clisson-Couëron) ; Carquefou-Rezé-Bouaye Valorisation de l'étoile ferroviaire et développement des tram-trains	Pôles d'échange Nouvelle station sur l'île de Nantes
Plan de Déplacements Urbains	2010-2030	Nantes Métropole	Réouverture Nantes-Carquefou et Nantes-Châteaubriant ; Desserte Notre-Dame des Landes Aménagements de capacité (gare de Nantes, Nantes-Savenay, Ancenis-Nantes, Nantes-Couëron, Nantes-Mauves sur Loire)	Valorisation et développement des services sur l'ensemble de l'étoile ferroviaire	Pôles d'échange et lieux préférentiels de densification urbaine Nouvelles gares (CHU, Rezé, Saint-Aignan)

Source : CETUR, 1985 ; AURAN, 1985 ; SIMAN, AURAN, 1991 ; LATTS, 2001 ; Nantes Métropole, 2011.

[176] Source : Entretien avec le Directeur des études et des projets de transport de l'Auran, 6 mars 2012.

Figure 5.5. Schéma d'orientations des transports collectifs structurants à l'horizon 2030 du PDU de Nantes Métropole (2011).



Note : Cette carte indique en rouge les axes ferroviaires considérés, dans le PDU, comme devant faire l'objet d'une valorisation. Réouverture Nantes-Carquefou et Nantes-Châteaubriant. Source : Nantes Métropole, 2011. *Plan de déplacements urbains. 2010-2015. Perspectives 2030.*, approuvé par le Conseil communautaire le 20 juin 2011, p. 61

Figure 5.6. « REAN », Réseau Express de l'Agglomération nantaise imaginé par l'AURAN.



Note : Ce document, qui nous a été transmis directement par l'AURAN, exprime une vision de l'Agence d'urbanisme de la valorisation potentielle de l'étoile ferroviaire. Plusieurs projets de réouverture de lignes ferroviaires y sont représentés dont Saint-Hilaire de Chaléons-Paimboeuf et Nantes-Carquefou-Saint Mars. Plusieurs projets de nouvelles liaisons sont aussi inscrits : Nantes-Rennes, incluant la desserte de Blain ; et Nantes-Aéroport de Notre-Dame des Landes. Plusieurs « pôles structurants du territoire » sont aussi identifiés, qui correspondent, pour la plupart aux pôles d'équilibre de la Directive Territoriale d'Aménagement de l'Estuaire de la Loire adopté en 2006 par l'État. Source : AURAN, 2010.

Le transport ferroviaire est essentiellement identifié par Nantes Métropole comme une opportunité pour mailler le réseau de transport collectif urbain. Un accent particulier est ainsi mis sur l'aménagement de l'intermodalité entre les réseaux. Dès lors, dans un contexte où l'agglomération dispose d'un réseau dense de transport urbain en site propre, l'offre ferroviaire est moins perçue comme un substitut à l'offre de transport collectif urbain qu'un complément. Cependant, il apparaît aussi que dans la période récente, l'accentuation de la périurbanisation contribue à faire apparaître aux élus et techniciens de Nantes Métropole, que le Périmètre des transports urbains, de petite taille (24 communes), est de plus en plus inadapté à la géographie des déplacements. Le transport ferroviaire tend dès lors à être identifié de plus en plus comme un moyen d'améliorer l'accès à l'agglomération depuis la périphérie et de répondre à l'étalement urbain. Ainsi, dans le Plan de déplacements urbains, Nantes Métropole évoque aussi des projets qui dépassent son périmètre de compétence stricte, comme les liaisons Nantes-Sainte-Pazanne ou Nantes-Clisson. Il semble alors que le transport ferroviaire est utilisé par Nantes Métropole comme un levier pour faire émerger une réflexion « transterritoriale » sur l'organisation des transports collectifs à l'échelle de l'aire urbaine.

2.3. Des coopérations complexes entre les Régions et les AOTU

Ainsi, depuis la régionalisation, le transport ferroviaire régional tend à être identifié, dans les deux métropoles d'étude, de plus en plus comme une offre de transport collectif pertinente pour la desserte des espaces métropolitains et pour la mobilité quotidienne. Les Régions mettent l'accent sur les métropoles tandis que les autorités organisatrices des transports urbains, identifient le transport ferroviaire régional comme un maillon à part entière de leur système de déplacement urbain. Comment les Régions et les AOT urbaines coopèrent-elles alors autour de la production de l'offre ferroviaire dans les agglomérations ?

2.3.1. Une coopération difficile entre la Région Midi-Pyrénées et le SMTC : deux visions opposées du rôle du transport ferroviaire régional

Contrairement à la situation nantaise, à Toulouse, la gestion du transport ferroviaire régional dans le périmètre des transports urbains ne fait pas l'objet d'un partenariat tacite entre la Région et l'AOTU (Tisséo-SMTC). La Région n'associe pas l'AOTU à la définition des grandes lignes de sa politique ferroviaire, par exemple au moment de l'élaboration des Plans Régionaux de Transport ou des Contrats de Projet État Région, et elle l'associe inégalement aux projets ferroviaires qui concernent son territoire. Par exemple, la Région a développé, depuis 2002, l'offre ferroviaire sur des axes qui étaient identifiés par le SMTC comme des axes prioritaires de développement – par exemple les deux axes Sud de l'étoile ferroviaire (Toulouse-Muret et Toulouse-Auterive). Pourtant, ces opérations ont été mises en œuvre par la Région en dehors de tout dispositif de partenariat (technique ou financier) spécifique avec l'AOTU. De même, la Région a développé les services ferroviaires sur l'axe Toulouse-Muret depuis 2004, sans pour autant que cet axe ait fait l'objet d'une intégration à la tarification urbaine, comme cela était souhaité par le SMTC. Cette absence de coopération s'explique en particulier par l'expérience de la Ligne C et par le fait que la Région souhaitait garder la maîtrise de sa compétence en matière de transport ferroviaire : une autonomie dans ses prises de décision et l'allocation de ses ressources.

De manière plus générale, depuis le début des années 2000, le développement de l'offre ferroviaire dans l'agglomération toulousaine s'est opéré principalement en

l'absence de partenariat formalisé avec les autres autorités organisatrices, que ce soit pour l'investissement, l'exploitation du transport ferroviaire mais aussi pour l'intermodalité (Wolff, 2007). Par exemple, contrairement à ce qui se passe à Nantes, le SMTC ne participe ni à l'exploitation des services ferroviaires sur son territoire, ni aux projets d'investissements engagés par la Région pour le développement des dessertes ferroviaires périurbaines. Si les différentes institutions responsables des transports collectifs à l'échelle métropolitaine sont amenées à coopérer sur certains sujets et sur certains projets, il n'existe pas de consensus sur l'opportunité d'un partenariat autour de la construction des politiques ferroviaires dans l'agglomération. Finalement, pour le moment, dans le cas toulousain, la coopération entre les autorités organisatrices et les exploitants de transport concerne principalement des questions d'interopérabilité billettique (généralisation de la carte Pastel), d'intermodalité (projets de pôles d'échanges) ou d'information voyageurs.

Cette absence de partenariat formalisé et systématique entre la Région Midi-Pyrénées et l'AOTU s'explique par une absence de convergence sur le rôle que doit jouer le transport ferroviaire dans la métropole. Par exemple, le contenu du Plan de déplacements urbains adopté par le SMTC en 2012, qui affiche un objectif de cadencement au quart d'heure de l'ensemble des axes de l'étoile ferroviaire, a fait l'objet d'un désaccord de la Région. Celle-ci a été peu associée à l'élaboration du document et, au titre de sa qualité de Personne Publique Associée[177], a rendu un avis mitigé sur le PDU dans la mesure où le contenu ne correspondait pas aux priorités de la Région. La Région et le SMTC ont en effet une vision différente de la place du transport ferroviaire dans le système de transport urbain. D'un côté, l'AOTU défend une densification des dessertes ferroviaires sur les segments urbains et périurbains de l'étoile ferroviaire et une extension de la tarification urbaine à l'ensemble des gares de son territoire. Elle souhaite tirer parti des infrastructures ferroviaires existantes pour développer le réseau de transport urbain. De l'autre côté, la Région ne souhaite pas que le développement des dessertes urbaines et périurbaines pénalise le développement de l'offre sur le reste du territoire régional. Un de nos interlocuteurs des services déconcentrés de l'État résume cette opposition de visions :

> *« Il y a deux visions qui s'opposent sur Toulouse autour des problématiques ferroviaires. […] La Communauté urbaine a la vision, très schématique, de faire un RER toulousain et la Région, elle, ne veut pas péjorer ses dessertes régionales pour favoriser les dessertes urbaines. Elle est Autorité Organisatrice Régionale, elle doit desservir Figeac, Tarbes, Cahors, etc. Elle garde en tête qu'elle doit aller dans des coins éloignés de la Région. » (Chargé de mission, DREAL, 7 mars 2011).*

Cette idée d'un conflit entre la Région et l'AOTU revient dans les propos de nombreux interlocuteurs. Ces tensions se cristallisent à différentes occasions et autour de divers projets où les deux autorités organisatrices sont en interaction, que ce soit sur les projets d'aménagement de l'intermodalité autour des gares du Périmètre des transports urbains, sur des projets de développement des dessertes ferroviaires ou d'infrastructure. Elles renvoient à l'existence de priorités, d'intérêts et de stratégies différentes et révèlent les difficultés que pose le développement de l'offre ferroviaire dans les métropoles.

[177] L'article L.121-4 du Code de l'Urbanisme confère aux Régions le statut de Personne Publique Associée à l'élaboration des documents de planification (PDU, PLH, SCOT, PLU). Elles rendent un avis sur les documents de planification une fois ceux-ci arrêtés par les instances compétentes et avant l'Enquête publique.

2.3.2. Les relations entre la Région et Nantes Métropole : entre routine du partenariat et coopération par projet

Contrairement à ce qui se passe à Toulouse, le développement du transport ferroviaire dans l'agglomération nantaise et la gestion de l'intermodalité entre le transport ferroviaire et les différents systèmes de transport urbain est l'objet d'une coopération étroite entre la Région et Nantes Métropole. Les modalités de coopération entre les autorités organisatrices, mises en place avant la concrétisation de la régionalisation, se maintiennent. Le partenariat semble assumé.

D'une part, comme à Toulouse, la Région et Nantes Métropole sont en amenées à coopérer du fait de leur participation à de nombreux projets ferroviaires qu'ils soient nationaux (Ligne nouvelle Bretagne-Pays-de-Loire), interrégionaux (liaison Nantes-Rennes) ou locaux mais aussi du fait de la nécessité de gérer au quotidien le suivi des conventions de partenariat (tarification intégrée, exploitation de services ferroviaires à vocation urbaine, etc.), comme l'explique un Chef de service à la Direction des transports et des déplacements :

> *« On travaille régulièrement avec Nantes Métropole, avec des choses qui se voient ou pas. Parce que lorsqu'on a lancé l'intégration tarifaire, derrière cela demande du back office régulier. Il faut faire les enquêtes, les comptages, il faut calculer la compensation, se réunir pour définir des axes de communication. » (Chef du service Offre de transport, Direction des transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

D'autre part, pour les projets visant au développement de l'offre ferroviaire dans le Périmètre des transports urbains, le partenariat – c'est-à-dire la co-construction et le co-financement des projets – est fréquent. Les différents projets ferroviaires qui concernent l'agglomération nantaise sont mis en œuvre dans le cadre de coopérations entre la Région, Nantes Métropole et souvent le Conseil général de Loire-Atlantique. Les modalités de coopération entre les autorités organisatrices (clefs de financement, pilotage, etc.) font l'objet d'arrangements en fonction des projets. Certains sujets font néanmoins l'objet d'arrangements plus stabilisés, comme l'intégration tarifaire dans le périmètre de Nantes Métropole ou encore la prise en charge, par Nantes Métropole, de la responsabilité de l'aménagement des gares et haltes ferroviaire situées dans le Périmètre des transports urbains.

Dans ce contexte, contrairement à ce qu'on observe à Toulouse, les différentes visions qu'exprime Nantes Métropole à travers les Plans de Déplacements Urbains, concernant le développement de l'étoile ferroviaire, ne font pas l'objet de réactions défavorables de la part de la Région. Cela peut être expliqué par le fait que les deux autorités organisatrices ont l'habitude de collaborer autour des projets ferroviaires dans l'agglomération mais aussi que, dans la culture de Nantes Métropole, le PDU est considéré comme un exercice formel, visant plus à habiller une coalition de projets ou d'idées qu'à définir un programme d'action (Dormois, 2006). Le PDU exprime une vision plus qu'un programme clair et définitif, et a fait l'objet d'échanges avec la Région, comme l'expriment les propos de deux Chargés de mission à Nantes Métropole :

> *« C'est une vision partagée par la Région ?*
> *- Je pense que c'est d'abord la vision métropolitaine. Le PDU fait l'objet de la consultation des personnes publiques associées mais avant même ce formalisme, on s'est rencontrés plein de fois pour se caler au mieux, on ne va pas mettre des choses complètement ahurissantes. » (Chargé de mission, Direction générale des déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012).*

> *« Tout ce qui est dans le PDU a été validé, enfin…, ce n'est pas le mot : a été lu. Ça reste la position de Nantes Métropole en lien avec ses partenaires, mais ça reste le PDU de Nantes Métropole, donc la Région ne pouvait pas nous dire vous supprimez tout, on voulait s'exprimer sur le ferroviaire, on s'est aussi exprimé sur des sujets qui ne sont pas sur le*

périmètre de transports urbains. Il y a des choses sur Notre-Dame-des-Landes, etc. Là, forcément, ça a été regardé à la loupe par les acteurs concernés mais on a souhaité se positionner là-dessus. » (Chargée de mission PDU, Direction de la stratégie, Nantes Métropole, 1er février 2012).

De son côté, la Région ne perçoit pas le PDU comme un programme de projets qui s'imposerait à elle[178] mais comme une base pouvant servir à construire un projet commun de la Région et de Nantes Métropole pour le développement du transport ferroviaire dans l'agglomération. Ainsi, s'ils ont été associés à la rédaction du document, les services de la Région en charge du transport ferroviaire considèrent le PDU comme un moment peu important de la co-construction avec Nantes Métropole de la stratégie ferroviaire dans l'agglomération, comme l'indiquent les propos d'un de nos interlocuteurs à la Région :

« Je l'ai survolé moi, le PDU, mais ils avaient un délai contraint de réalisation, il fallait qu'ils produisent quelque chose, ils ont produit quelque chose, on n'était pas opposé à cette vision, et ça c'est fait. Mais on ne s'est pas dit, bon là définissons notre stratégie, là, on est bien d'accord. Ça ne s'est pas fait comme ça. Ça aurait pu mais ça n'a pas été le cas. » (Responsable du Pôle Desserte et périurbain, Région Pays de la Loire, 14 février 2012).

Suite à l'approbation du Plan de déplacements urbains et en partenariat avec Nantes Métropole[179], la Région a engagé une étude sur l'étoile ferroviaire nantaise, afin d'étudier les idées esquissées dans le PDU. Cette étude porte sur une échelle plus large que le périmètre de Nantes Métropole, sur un périmètre qui correspond à l'appréciation propre à la Région de l'enjeu périurbain. Par conséquent, le territoire d'étude inclut les villes d'Ancenis, Savenay, Sainte-Pazanne, Clisson et Carquefou. Pour la Région, cette étude a pour objectif de se doter d'outils d'expertise et de réponses face aux attentes fortes de l'AOTU en matière de développement de l'offre ferroviaire sur son territoire, d'examiner l'opportunité des propositions inscrites par Nantes Métropole dans son PDU et de les mettre en balance avec ses propres objectifs. Pour la Région, ce sont les résultats de cette étude qui lui permettront d'élaborer sa stratégie ferroviaire pour l'étoile nantaise, plus que le PDU.

Cependant, dans le cas nantais, ce qui apparaît comme une gestion partenariale des enjeux liés au transport ferroviaire dans l'agglomération, est perçu par certains acteurs comme le résultat d'un rapport de force entre les deux autorités organisatrices qui a basculé en faveur de Nantes Métropole. La Direction régionale de RFF, par exemple, tend à considérer que la Région a, d'une certaine manière, renoncé à sa compétence ferroviaire au profit de Nantes Métropole sur son territoire. RFF considère que cette situation est risquée dans la mesure où elle risque de pénaliser le bon fonctionnement du système ferroviaire à l'échelle régionale, avec des problématiques urbaines prenant le pas sur des enjeux ferroviaires régionaux et nationaux[180]. Plus généralement, cette impression générale de coopération étroite entre la Région et Nantes Métropole ne doit pas masquer la réalité des oppositions et désaccords sur de nombreux sujets. Pour illustration, le nouveau Plan de déplacements urbains mentionne la mise en place d'une conférence des autorités organisatrices, regroupant Nantes Métropole, le Conseil Général et la Région. En 2012 et 2013, cette instance peinait à se mettre en place du fait de désaccords entre les collectivités concernant son pilotage et le contenu des sujets à aborder. L'exemple nantais confirme alors les constats de G. Debizet et collègues selon

[178] De plus, les objectifs en matière de valorisation de l'étoile ferroviaire relèvent de la partie non opposable et non financée du PDU (au-delà de l'horizon 2015) et ne constituent que de grandes orientations qui ne s'imposent pas à la Région.

[179] Le Comité de pilotage de l'étude rassemble les deux autorités organisatrices des transports.

[180] Source : Notes prises lors d'une réunion de présentation de la thèse à plusieurs chargés de mission de la Direction Régionale des Pays de la Loire de RFF, Nantes, 12 juillet 2013.

lesquels « *les initiatives de coopération ne doivent pas être assimilées à la fin des tensions et des rivalités entre AOT. […]. L'hypothèse d'un jeu de coordination gagnant/gagnant est loin d'être assurée dans la pratique, et la collaboration n'empêche pas les institutions de défendre leurs compétences et leur position dans la conduite des projets coordonnées* » (Debizet *et al.*, 2006, p. 32).

3. Un système d'acteur complexe, des ressources contraintes

Ainsi, dans les deux agglomérations, le transport ferroviaire tend à être identifié de plus en plus comme une opportunité pour les déplacements urbains et périurbains. Les Régions mettent l'accent sur les métropoles tandis que les acteurs de l'urbain, et en particulier les AOTU, identifient le transport ferroviaire régional comme un maillon à part entière de leur système de déplacement urbain. Cependant, le développement de l'offre ferroviaire métropolitaine comme l'organisation de l'intermodalité entre les systèmes de transport collectif est complexe et se heurte, d'une part, à la séparation des compétences entre institutions et, d'autre part, à des contraintes techniques et financières importantes.

3.1 La fabrique des politiques ferroviaires régionales dans les métropoles

L'organisation du transport ferroviaire régional dans les métropoles dépend d'un système d'acteur complexe[181]. Ce sujet pose des questions de coopération entre acteurs : entre les acteurs ferroviaires, entre les acteurs ferroviaires et les autres acteurs du transport collectif.

3.1.1 L'action et les priorités des Régions face aux autres acteurs ferroviaires

Les Régions dépendent des autres acteurs du secteur ferroviaire. Elles disposent de *« marges de manœuvre »* inégales (Debizet *et al.*, 2006, p. 68) pour définir leur politique ferroviaire régionale et leur action dépend des stratégies des autres acteurs ferroviaires (RFF, SNCF, État). Les contraintes, priorités, et stratégies de la SNCF, de RFF et de l'État ont des conséquences fortes sur l'action des Régions. Les deux cas d'étude mettent par exemple en évidence le poids de l'état de l'infrastructure ferroviaire et de sa géographie sur la capacité d'action des Régions à développer l'offre ferroviaire, en particulier dans les espaces métropolitains. Plus largement, les Régions dépendent pour définir leur politique de desserte de l'état de l'infrastructure mais aussi des stratégies de la SNCF (sur les liaisons grandes lignes et Intercités) et de l'État (Autorité Organisatrice des trains d'équilibre du territoire). Elles doivent faire avec les stratégies de ces autres acteurs ferroviaires.

3.2.2. L'action des Régions dans les métropoles : des interdépendances avec les autorités organisatrices et les collectivités locales

La gestion et le développement du transport ferroviaire dans les métropoles comme l'efficacité de l'action des Régions sur ces territoires dépendent aussi des coopérations entre les différentes autorités organisatrices pour l'organisation de l'intermodalité entre les systèmes de transports collectifs. Que ce soit pour l'organisation de l'intermodalité,

[181] Si plusieurs notions peuvent être utilisées pour analyser les interdépendances entre acteurs des politiques publiques, nous reprenons le terme mobilisé par S. Barone de « *système d'acteur* ». La notion de système pouvant être définie comme un « *ensemble d'éléments interdépendants, c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que si l'une est modifiée, les autres le sont aussi et que, par conséquent, tout l'ensemble est transformé* » (Boudon, Bourricaud, 1982, p. 550).

la tarification, la billettique ou l'information des voyageurs, la production d'un service de transport collectif lisible et pertinent pour l'usager impose aux différents acteurs de coopérer.

Les AOTU cherchent à influencer la politique des Régions. Dans ce contexte, le moment de l'élaboration des documents de planification des transports est un moment clef d'expression de la vision de l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains en matière de développement de l'étoile ferroviaire mais aussi d'expression des revendications locales en matière de développement des services ferroviaires ou de création de nouveaux points d'arrêts. Les Conseils généraux sont aussi des acteurs importants. Dans le cas nantais, le Département est souvent co-financeur des projets ferroviaires. Appui des périphéries à Toulouse, garant des équilibres entre espace rural et urbain à Nantes, les Départements revendiquent leur légitimité à intervenir dans les sujets ferroviaires qui concernent leur territoire. Cette implication s'explique par une évolution de leur positionnement et du contenu de leurs actions en matière de transport. Jusqu'alors réduits à l'organisation et à la gestion des transports collectifs routiers et scolaires, et guidés par l'objectif de produire un service de transport collectif pour les « captifs », les Départements ont récemment réorienté leur politique de transport pour la mettre au service des objectifs de « report modal ». Cela se traduit par la création d'une offre nouvelle pour les déplacements domicile-travail.

La définition de la politique ferroviaire dans les métropoles résulte ainsi de la combinaison et conciliation des intérêts multiples des différents acteurs concernés par l'organisation et la gestion du transport ferroviaire régional et des transports urbains et interurbains. Par exemple, en dépit de ces tentatives pour réduire l'implication du SMTC ou de Toulouse Métropole dans la définition de la stratégie ferroviaire régionale, la Région ou RFF ne peuvent échapper à ces acteurs. De la même manière, la Région Pays de la Loire, du fait du poids et de la présence de Nantes Métropole, est obligée de l'associer à la définition de sa politique et des projets. Par conséquent, la manière dont les Régions agissent dans les métropoles et le contenu de leur action dépend de leurs propres priorités mais est aussi fortement guidée par les stratégies des autres acteurs du transport et de l'aménagement. Le contenu des politiques ferroviaires dans les métropoles résulte ainsi autant « *des consensus élaborés dans l'arène métropolitaine où ils sont localisés que de la politique des transports de la Région*. » (Debizet, 2007, p. 88).

Ainsi, dans les deux cas étudiés, plusieurs exemples illustrent cette idée d'un poids des autres collectivités locales (communes, intercommunalité, AOT) dans la définition des politiques ferroviaires des Régions qui s'explique aussi par le fait que les Régions cherchent à construire une offre ferroviaire qui correspondent aux besoins et accompagne le développement urbain. Cet enjeu les amène à s'intéresser de plus en plus aux projets des collectivités locales pour améliorer l'efficacité de leur action. Par exemple, la Région Midi-Pyrénées pour construire sa politique de desserte prend en compte les perspectives de développement démographique et les projets des collectivités locales tels qu'exprimés dans la planification territoriale (SCOT). Autre exemple, dans le cadre du projet de prolongement de la Ligne B du métro jusqu'à Labège – projet très controversé du côté de l'AOTU – l'intercommunalité du SICOVAL et la Région, en lien avec RFF, ont mis à l'étude l'hypothèse de supprimer les deux gares de Labège et de les remplacer par un unique pôle d'échange multimodal, mieux positionné par rapport aux projets de développement urbains locaux et mieux à même de favoriser l'intermodalité entre rail et métro. Ce projet, à l'étude, est mené en interface avec le SICOVAL et l'AOTU. De manière similaire, en Pays de la Loire, plusieurs projets illustrent aussi les interfaces fortes en Région et collectivités locales dans la définition des politiques ferroviaires régionales. Par exemple, sur l'axe Nantes-Clisson, la Région, RFF et la

Communauté de communes de la vallée de Clisson coopèrent actuellement pour déplacer la gare de Gorges, située à l'écart des centralités existantes, vers le centre-bourg de la commune. Ce projet, qui fait l'objet d'une participation financière de la Région, a été initié principalement par la commune et l'intercommunalité, désireuses d'améliorer l'attractivité de l'offre ferroviaire sur leur territoire en faisant en sorte que la gare soit localisée dans un secteur plus urbanisé.

Par ailleurs, ce souci des Régions de produire une offre adaptée à la demande, dont on a montré qu'il était de plus en plus important, de même que ces interfaces fortes avec les autres acteurs du transport et de l'aménagement peut aussi être, dans certains cas, l'occasion pour la Région de mieux relier ses différentes politiques sectorielles. Le cas de la création de la gare de Galliéni, à Toulouse, illustre ce point. Cette halte a été ouverte en 2009 par la Région, d'une part pour desservir un nouveau lycée financé par la Région, et d'autre part, pour desservir un grand projet de développement économique en cours, le Canceropôle, auquel la Région contribue financièrement au titre de sa compétence de développement économique. Ce projet récent peut alors être perçu comme le signe d'une forme d'évolution de la politique régionale par rapport à l'approche « sectorisée » des politiques ferroviaires régionales qui aurait dominé au début de la régionalisation (Ollivier-Trigalo, 2009). Plus largement, la confrontation aux acteurs du transport urbain et de l'aménagement dans le cadre de projets à l'interface entre transport ferroviaire, transport urbain et aménagement, oblige la Région à s'intéresser à de nouveaux enjeux. Les exemples des projets de réaménagement des deux gares centrales de Toulouse (Toulouse Matabiau) et Nantes (Nantes État), mettent en évidence que ces projets obligent la Région à sortir de son strict périmètre de compétence ferroviaire pour construire avec les acteurs de l'urbain des projets qui permettent, d'une part, de répondre aux besoins ferroviaires, de développement du transport ferroviaire à moyen et long terme, et d'autre part, aux ambitions des acteurs de l'aménagement en matière de développement de grands projets urbains autour de ces gares.

L'organisation du transport ferroviaire dans les métropoles est ainsi au cœur d'un système d'acteur complexe et pose un impératif de coopération entre des acteurs multiples. Dans certains cas, ces coopérations semblent aisées et assumées, dans d'autres cas, elles sont plus difficiles et conflictuelles. Le fondement de ces débats est principalement lié au faisceau de contraintes dans lesquelles sont pris les différents acteurs, contraintes tant matérielles (capacité de l'infrastructure), que financières (ressources régionales limitées, participation financière limitées de RFF) ou politiques.

3.2. Utiliser le rail pour desservir les métropoles : des tensions fortes

En effet, pour le transport ferroviaire régional, les territoires métropolitains présentent à la fois les « *opportunités les plus grandes en termes d'efficience de l'action publique régionale* » (Debizet, 2007, p. 75), mais, en même temps, ils concentrent les difficultés et les contraintes les plus fortes pour la réalisation et la mise en œuvre de la politique régionale et des projets ferroviaires : engorgement et mixité des trafics, limites de capacité de l'infrastructure (sur les axes, les nœuds et la gare centrale), densité urbaine forte et enjeux d'insertion de l'infrastructure ferroviaire, multiplicité d'acteurs, problématique d'intermodalité accrue par un maillage des transports collectifs urbains plus dense, effets de concurrence modale (avec les transports urbains), etc. Dans ce contexte, les deux cas étudiés font apparaître des tensions importantes autour du développement de l'offre ferroviaire dans les métropoles, de l'organisation de l'intermodalité entre le rail et les systèmes de transport urbain. Le développement des

dessertes ferroviaires périurbaines et l'idée de déploiement d'un système de « RER » dans les deux métropoles soulèvent de nombreux conflits et « rivalités » (Damay, 2013) entre les différents acteurs. Même dans le cas nantais, où nous avons montré qu'il y existait une forme de partenariat assumé entre autorités organisatrices autour de la gestion des enjeux ferroviaires dans l'agglomération, les rivalités et oppositions de visions existent. Ces rivalités renvoient à des conflits d'usages (entre mobilité urbaine, régionale, interrégionale), de représentations politiques et techniques des fonctions du transport ferroviaire (vitesse, maillage fin, etc.), de visions de la ville et du développement territorial (concentration urbaine versus polycentrisme régional maillé) mais aussi à des écarts de conception dans les objectifs assignés aux politiques de transport (aménagement du territoire *versus* report modal).

3.2.1 Des conflits d'usage

Le développement de l'offre ferroviaire dans les métropoles se heurte à des conflits d'usages. Ces conflits d'usage sont par exemple au cœur des échanges entre la Région Midi-Pyrénées et l'AOT urbaine, Tisséo-SMTC, autour de l'opportunité de développer l'offre ferroviaire régionale. Pour la Région, le développement de l'offre métropolitaine pénaliserait les services ferroviaires à vocation régionale. La structure du réseau ferré en étoile autour de Toulouse accentue la polarisation spatiale du territoire régional. Elle a des conséquences sur la gestion et l'exploitation du réseau et se traduit par une interpénétration forte des enjeux régionaux et métropolitains : la capacité du nœud toulousain[182] détermine la capacité de la quasi-totalité du réseau midi-pyrénéen[183]. De fait, pour la Région Midi-Pyrénées, la tension entre l'objectif d'aménagement du territoire régional (desserte des villes régionales) et de production d'une offre ferroviaire contribuant aux objectifs de report modal et de « mobilité durable » (desserte de l'agglomération toulousaine) renvoie très concrètement à la gestion de la capacité de l'infrastructure ferroviaire mais aussi à l'affectation des ressources régionales et des services. Selon la Région, l'augmentation de la fréquentation et des services depuis la régionalisation concourent à une forme de saturation du transport régional : limites de capacité de l'infrastructure ferroviaire sur certains axes (Toulouse-Colomiers, Toulouse-Muret et Toulouse-Saint-Sulpice), au niveau du nœud de Matabiau[184] ; et limites de capacité du matériel roulant. Le Directeur du service des Transports de la Région résume la position de plusieurs élus et cadres techniques rencontrés à la Région :

> *« On a juste un attachement fort à ce que le développement de l'urbain ne se fasse pas au détriment du développement du reste du territoire. […] Et concrètement dans le cadre de l'agglomération toulousaine, le message c'est on est OK pour faire du ferroviaire, pour autant on ne fera du ferroviaire dans l'agglomération que si ça reste compatible avec ce qu'on envisage de faire à l'extérieur. Un exemple, augmenter le nombre de trains sur la partie urbaine cela veut dire prendre de la capacité qui peut être nécessaire à des trains venant de Tarbes, Montauban, Lourdes, etc. » (Directeur de la Direction Infrastructure et transports, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011).*

Ce sujet renvoie à la spécificité et aux contraintes du système ferroviaire, que ce soit au niveau de l'infrastructure ou de l'exploitation, qui contraint fortement l'action des Régions :

---

[182] On inclut dans le « nœud toulousain » la gare Matabiau mais aussi les segments d'infrastructure ferroviaire situés dans l'agglomération et qui sont communs à plusieurs lignes régionales.

[183] A l'exception de l'axe transversal Rodez-Brive.

[184] Pour le Vice-Président aux Transports, « *l'exploitation de la gare de Matabiau est totalement saturée* » (Entretien avec le Vice-Président aux Transports, Région Midi Pyrénées, 26 juillet 2012). Nous verrons plus loin que cette question fait débats.

« Le ferroviaire est un mode de transport contraignant vis-à-vis de l'utilisation de la ressource, tant d'un point de vue matériel que de l'infrastructure. C'est un matériel spécifique et une infrastructure spécifique partagée entre différentes activités. Autant on peut dire du jour au lendemain qu'on va créer une ligne de bus de tel point à tel point. Mais créer un train ça ne se fait pas du jour au lendemain. Ça se fait d'une année sur l'autre, ce qui n'est pas du tout pareil, et ce, à condition d'avoir le matériel disponible, les moyens, etc. donc on est sur des contraintes qui ne sont pas du tout les mêmes et qui ne sont pas celles du transport urbain » (Directeur de la Direction Infrastructure et transports, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011).

Cette question de la confrontation entre des priorités différentes des acteurs et des conflits d'usage est aussi très présente dans le cas nantais, comme l'illustre le cas de l'axe Nantes-Angers. Ce dernier relie l'aire urbaine Nantes-Saint-Nazaire au reste du territoire national. Il est concerné par une forte mixité de circulation (TGV, Fret, Intercités, TER) et par des problèmes de capacité importants. L'état et les fonctionnalités de l'infrastructure limitent les possibilités de développement des services ferroviaires régionaux alors même que sur cet axe le marché périurbain est considéré comme important, du fait d'une organisation territoriale caractérisée par une urbanisation concentrée entre la Loire au Sud et l'autoroute au Nord. Si des aménagements d'infrastructure sont d'ores et déjà programmés pour permettre le développement des dessertes périurbaines entre Nantes et Ancenis (terminus technique à Ancenis à l'horizon 2018, aménagement du pôle d'échange, amélioration de la signalisation), l'augmentation significative de la capacité sur cet axe supposerait l'ajout de voies supplémentaires, projet rendu difficile par la proximité de la vallée de la Loire. Sur cet axe, les arbitrages qui sont faits sur les circulations à privilégier, et qui font l'objet d'un consensus entre la Région, Nantes Métropole, l'État, RFF et la SNCF, se font en faveur des liaisons nationales et en défaveur du transport régional et périurbain. L'exemple de l'axe Angers-Nantes illustre alors les ambiguïtés de la position de Nantes Métropole : d'un côté, elle défend une étoile ferroviaire densément desservie et maillée avec le réseau de transport urbain ; de l'autre, elle affiche aussi l'ambition de peser dans le système métropolitain national et européen avec l'idée que la compétitivité de la métropole nantaise dépend de son accessibilité. De fait, elle défend une priorité aux dessertes nationales et TGV sur les axes présentant une mixité de circulation :

« C'est toute la différence entre un réseau urbain et un réseau ferroviaire qui a plusieurs missions. Qui doit d'abord permettre l'attractivité européenne, française puis l'attractivité entre les différentes grandes agglomérations proches des régions, et puis il y a le maillage du transport collectif mais il y a quand même une hiérarchie et il ne faut pas qu'on l'oublie. » (Chargé de mission, Direction générale des déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012).

Cette posture est aussi partagée par la Région Pays de la Loire dont la participation à de nombreux projets à vocation nationale et européenne (aéroport de Notre-Dame-des-Landes, ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, Interconnexion Sud) traduit sa volonté d'améliorer son accessibilité nationale et européenne, perçue comme la condition de son attractivité.

Ces questions de conflits d'usage renvoient à la spécificité de l'infrastructure ferroviaire qui est le support de circulation ayant des vocations différentes et des contraintes de capacité qui nécessitent des arbitrages entre différents usages. Cet enjeu se pose au niveau des axes mais aussi au niveau des nœuds et à d'éventuels aménagements de l'infrastructure rendant possible des usages différenciés. À Toulouse, plusieurs pistes de solutions sont envisagées parmi lesquelles la diamétrialisation des dessertes

ferroviaires[185], la création de terminus intermédiaires ou de gares « bis » pour désengorger les nœuds centraux[186] ou la mise en place de systèmes de tram-train. Plus largement, cette question de l'augmentation des capacités de l'infrastructure ferroviaire pour permettre le développement de l'offre ferroviaire fait l'objet d'attentions importantes dans les deux métropoles de la part des Régions, des autorités organisatrices des transports urbains et de RFF. Actuellement, par exemple, dans les deux cas d'étude des réflexions sont en cours autour de l'augmentation de la capacité de l'infrastructure des nœuds nantais et toulousains, dans le cadre entre autres du Grand Plan de Modernisation (GPMR) en cours de préparation par RFF. Il met l'accent sur les « transports du quotidien » et l'amélioration des capacités de l'infrastructure sur les étoiles ferroviaires. La préparation du GPMR est alors actuellement une scène importante de mise en discussion des différentes visions du rôle du transport ferroviaire dans la métropole.

3.2.2. Des contraintes de ressources

Ces questions de conflits d'usage renvoient plus généralement à des questions d'allocation des ressources et de financement. Sur ce point, les capacités financières des Régions sont contraintes. Elles ne disposaient pas, jusqu'à présent, de ressources propres, contrairement aux autorités organisatrices des transports urbains. Ce sujet du financement est un point important des négociations et échanges autour de l'opportunité d'utiliser le réseau ferré pour la desserte métropolitaine. Cette question du financement explique par exemple les tensions entre la Région Midi-Pyrénées et l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains ou encore l'opposition de certains acteurs de Nantes Métropole au développement de l'offre ferroviaire périurbaine.

Dans le cas toulousain, le développement de l'offre ferroviaire dans l'agglomération toulousaine à la hauteur des ambitions de l'AOT urbaine (cadencement au quart d'heure sur l'ensemble des axes) sans pénaliser les dessertes régionales, nécessiterait des investissements importants en matière d'infrastructure et de matériel roulant. Ces investissements sont limités par les ressources de la Région, qui a fortement investi dans le Plan Rail et qui fait face à une croissance importante de la fréquentation du transport régional. Le développement de l'offre ferroviaire urbain a un coût pour la Région :

> *« Le ferroviaire peut jouer un rôle dans l'urbain, dans l'urbain dense mais ça suppose un développement de sa capacité et qui dit développement dit financement et ça renvoie à d'éventuels autres financeurs que la Région. » (Directeur des transports, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011).*

Pour le moment, il n'y a pas d'accord de financement et la Région reproche à l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (Tisséo-SMTC) de vouloir utiliser le ferroviaire non pas en complément mais en substitut du réseau de transport collectif urbain :

> *« Dans le PDU et le SCOT, l'accent était très fort sur le rôle du ferroviaire sur ces périmètres urbains et périurbains - le ferroviaire venant se substituer à des dessertes urbaines, relevant de*

[185] La diamétralisation correspond à l'idée d'une transversalité des dessertes de manière à dégager de la capacité au niveau des nœuds centraux. Au lieu d'être un terminus, la gare Matabiau à Toulouse serait une gare traversée, ce qui permettrait d'améliorer sa capacité.

[186] La création de terminus intermédiaires ou de gares « bis », connectées au réseau de transport urbain lourd (métro, tramway) vise à réaliser des gains de capacité sur la partie centrale par la mise en place de systèmes de navettes ferroviaires connectées aux transports collectifs lourds (sur le modèle de la Ligne C). Plusieurs possibilités de gares « bis » sont envisagées (Labège, Saint-Agne, La Vache) sur le modèle de la station des Arènes qui permettraient aux usagers d'accéder directement au réseau de transport urbain sans passer nécessairement par la gare Matabiau.

la compétence urbaine. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012).

« Je pense que côté urbain, il y a l'idée que le développement du ferroviaire pourrait faire économiser de l'investissement urbain.» (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012).

Dans le cas nantais, au sein de Nantes Métropole, l'opportunité qu'il y aurait à développer l'offre ferroviaire dans l'agglomération ne fait pas consensus, au regard entre autres du coût du transport ferroviaire régional. Dans un contexte où Nantes Métropole cherche à maîtriser l'investissement et le coût d'exploitation de son réseau de transport urbain (Chapitre 4) et à produire une offre de transport adaptée à la demande privilégiant les bus aux tramways, certains acteurs au sein de l'institution opposent le coût du transport ferroviaire au coût et à l'efficacité comparative des transports urbains :

« Quand l'argent public est rare, on se demande où est-ce qu'on le met. Est-ce qu'il faut mettre des millions sur cette offre-là ou est-ce qu'il faut la mettre sur des chronobus ? [...] La question s'est posée dans le cadre de l'élaboration du PDU. C'est quoi la stratégie de Nantes Métropole ? Est-ce que c'est d'aider la Région à développer le tram-train sur toutes les branches de l'étoile ferroviaire en faisant du cadencement Couëron, Indre-Saint-Herblain, Nantes ? Quand vous voyez le prix du Nantes-Châteaubriant pour le nombre de voyageurs par jour, quand vous écoutez RFF qui vous dit que le sillon de Couëron-Indre, c'est le sillon de Rennes, Saint-Nazaire, et qu'il n'y a plus de place et qu'il faudrait investir des dizaines de millions d'euros pour faire du tram-train cadencé, il faut faire des choix ! » (Chargé de mission, Direction générale de l'urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012).

L'élaboration du Plan de déplacements urbains a alors été l'occasion, au sein de Nantes Métropole, de débats et de négociations autour de l'opportunité que présente le transport ferroviaire pour la desserte intramétropolitaine. Si le PDU affiche un objectif important de développement du transport ferroviaire dans l'agglomération, son contenu ne fait pas consensus, au sein même de Nantes Métropole, entre les différentes Directions et les différents élus. Le contenu du PDU correspond alors plutôt à l'inscription de différentes demandes locales qu'à la formulation d'une vision commune et partagée de Nantes Métropole sur le rail dans l'agglomération, comme l'explique un de nos interlocuteurs :

« Il y avait un premier projet de PDU « technique » et ensuite il y a eu des élus qui sont passés et qui ont ajoutés des points : la halte de Couëron, de Sainte-Luce, on a bougé celle de Rezé. Le consensus technique existe, au niveau des grands élus aussi, après la réalité d'un territoire c'est qu'on fait avec les forces d'un territoire et que voilà, tous les élus ne sont pas alignés. » (Chargé de mission, Direction générale de l'urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012).

Dans les deux cas d'étude, les services de l'État et les établissements publics (RFF) sont souvent porteurs d'un discours en faveur d'une économie de moyen et formulent des réserves sur le coût qu'engendrerait le développement du ferroviaire urbain et périurbain. À Toulouse, ces questions de coût sont mises en avant par la Région pour justifier, auprès du SMTC ses réticences à développer l'offre ferroviaire à la hauteur des demandes du SMTC et à étendre la tarification urbaine. *A contrario*, la Région Pays de la Loire ne fait pas état de cette question du coût et des limites financières au développement du transport régional, ce qui est source d'interrogations du côté des services de l'État :

« La position de la Région est vraiment une politique de développement de l'offre tout azimut qui nous interpelle un peu. Ce n'est pas le cas des collectivités urbaines parce qu'elles sont dans une situation financière autre et elles sont beaucoup plus prudentes. […] C'est peut-être une question de maturité de la collectivité qui n'est pas très ancienne, les autres collectivités ayant des dépenses obligatoires fortes. Une agglomération comme Nantes, le coût de son réseau en termes de fonctionnement est énorme par rapport aux coûts d'investissement et ils sont très

attentifs au développement de l'offre qui a encore augmenté les coûts obligatoires. La Région, le coût de fonctionnement de son réseau est élevé mais par rapport à sa capacité d'investissement ça reste supportable, manifestement. » (Chef de la division Transports, DREAL Pays de la Loire, 13 février 2012).

3.2.3. Des stratégies territoriales distinctes

Enfin, les débats sur l'opportunité de développer l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine renvoient aussi à des stratégies de développement territorial différentes. Comme nous l'avons rappelé, les Régions et les acteurs du transport et de l'aménagement urbain ont des périmètres de compétence distincts. Si la Région n'a pas de compétence spécifique en matière d'aménagement urbain, elle a une compétence générale d'aménagement et de développement du territoire régional. Le tableau 5.5. résume les différents modes d'intervention des Régions en matière d'aménagement du territoire.

Tableau 5.3. Modalités d'intervention des Régions en matière d'aménagement du territoire

Type d'intervention	Précisions	Midi-Pyrénées	Pays de la Loire
Stratégique	Planification territoriale	SRADDT	SRADDT
	Planification sectorielle : transports	SRIT	SRIT
		Plan régional des transports	-
Contractuelle	Politiques contractuelles	Contrats de Pays	Nouveaux contrats régionaux
		Contrats d'Agglomération	-
		Contrats de développement territorial de Parcs Naturels Régionaux	-
		Contrats de Pôles Touristiques Pyrénées	-
Financière	Projets pouvant faire l'objet de subventions de la Région au titre des politiques contractuelles	Aménagement des parkings liés aux gares et intermodalité	L'innovation, l'économie de proximité, l'agriculture,
		Equipements culturels	Les circuits courts, l'artisanat, le tourisme
		Equipements sportifs intercommunaux	Services publics de proximité, le logement, la santé, la petite enfance, la jeunesse, la culture et le sport
		Petite enfance	Biodiversité et le climat
		Etablissements de santé	Etudes (Fonds régional d'études stratégiques)
		Mise en accessibilité des bâtiments publics	Logement
		Rénovation énergétique des bâtiments publics	Rénovation urbaine (ANRU)
		Aménagement des espaces publics	-
		Habitat locatif	-
		Appel d'offre "Appui à l'émergence de SCOT ruraux"	-
Partenariale	Personne Publique Associée	Documents de planification (SCOT, PDU, PLH, PLU)	Documents de planification (SCOT, PDU, PLH, PLU)
	Pôle d'appui aux territoires	Mise en réseau des acteurs des territoires, support d'ingénierie, etc.	-
	Partenaire	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine (AUAT)	Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise (AURAN)

Source : Régions Pays de la Loire et Midi-Pyrénées.

Cette échelle régionale de compétence structure le contenu de la politique ferroviaire des Régions et explique qu'elles mettent l'accent sur « *l'équilibre* » du territoire régional. De leur côté, les AOTU développent des politiques de transport qui sont au service de la desserte et du développement de l'agglomération mais défendent aussi, dans les PDU, un modèle de développement métropolitain polarisé et compact. Dans ce contexte, elles sont favorables à une amélioration de l'offre ferroviaire sur leur territoire, dans l'agglomération et dans la zone urbaine dense, mais peuvent aussi exprimer des réticences vis-à-vis d'un développement de l'offre périurbaine plus lointaine. À Toulouse, il apparaît que l'ampleur de la périurbanisation et des contraintes croissantes de déplacements centre-périphérie explique que le discours des acteurs du transport urbain à différentes échelles (Toulouse Métropole, Tisséo-SMTC, InterSCOT) est plutôt favorable au développement de l'étoile ferroviaire en réponse à cet étalement urbain. La position de Nantes Métropole semble différente. Certains cadres techniques de la Direction de l'urbanisme mais aussi certains élus considèrent que le développement du transport ferroviaire urbain et périurbain est contradictoire avec la stratégie de développement urbain défendu par Nantes Métropole, appuyé sur la centralité et la compacité. Ils identifient ce développement comme un potentiel vecteur d'étalement urbain. Les propos d'un chargé de mission de la Direction générale de l'urbanisme à Nantes Métropole expriment cette idée :

> *« Ce modèle du tram-train qui s'arrête tous les deux kilomètres dans chaque village, finalement, ce n'est jamais que le modèle de la route avec ses échangeurs, transposé au ferroviaire. Ça a les mêmes effets : l'étalement urbain. » (Chargé de mission, Direction générale de l'urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012).*

Cette idée d'effets négatifs du développement du transport ferroviaire sur l'étalement urbain a été partagée avec la Région Pays de la Loire :

> *« J'ai entendu cela au moins une fois à Nantes métropole : « Ne densifiez pas trop la desserte du périurbain parce que quelque part cela va vous augmenter l'attractivité hors de la ville centre. Ils préfèrent que l'attractivité reste concentrée dans le périmètre de l'agglo. En gros, ils nous disent : si vous densifiez des pôles comme Clisson, vous augmentez les distances de déplacement, les gens peuvent aller s'installer plus loin alors qu'ils préfèreraient densifier le cœur du pôle. » (Responsable du pôle Desserte et périurbain, Région Pays de la Loire, 14 février 2012).*

Si cet argument ne fait pas l'unanimité au sein de Nantes Métropole[187], il montre que l'opportunité d'utiliser l'offre ferroviaire fait l'objet de débats. Cette idée d'une forme de contradiction entre le développement de l'offre ferroviaire et la nécessité de maîtriser l'étalement urbain est aussi partagée par les services de l'État, comme l'illustrent les propos d'un de nos interlocuteurs à la DREAL des Pays de la Loire :

> *« - Sur les autres projets régionaux, on partage l'avis que le périurbain est un gros enjeu de demain. Maintenant, il y a un souci auquel personne ne sait répondre : est-ce qu'on ne favorise pas l'étalement urbain de cette manière-là.*
> *- C'est-à-dire ?*
> *- En favorisant le réseau de transport, est-ce qu'on n'incite pas les gens à aller plus loin ? » (Chef de la division Transports, DREAL Pays de la Loire, 13 février 2012).*

Ces débats autour de l'éventuelle contribution du développement du transport ferroviaire régional à l'étalement urbain renvoient à des visions différentes du développement territorial et à des oppositions entre des visions différentes du lien entre politique de transport et politique d'aménagement. D'un côté, les acteurs du transport urbain et de l'aménagement des deux métropoles d'étude défendent le développement

[187] Cet argument a surtout été mis en avant par nos interlocuteurs à la Direction générale de l'urbanisme.

de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine dans la mesure où il peut permettre de structurer le développement du territoire. De l'autre, les Régions, qui disposent de peu de leviers en matière d'aménagement, cherchent surtout à accompagner le développement et à répondre à l'étalement urbain.

3.3. Coopérer : des instruments divers, le primat de l'approche par projet

Dans ce contexte de contraintes fortes, l'organisation du transport ferroviaire dans les métropoles et l'articulation de cette offre au système de transport urbain nécessitent des arbitrages et des négociations entre des visions et des intérêts différents.

Les outils mis en avant à l'échelle nationale pour organiser la coopération entre les acteurs du transport et les autorités organisatrices sont souvent institutionnels. Les Syndicats Mixtes type SRU sont souvent évoqués par le législateur comme une piste favorable à une coopération entre autorités organisatrices pour la mise en cohérence des politiques de transport sur les territoires métropolitains (Richer *et al.*, 2011). Dans le cas nantais, nous avons vu que les outils « institutionnels », type Conférences des AOT, sont peu valorisés comme pouvant être des instruments d'action opportuns. Dans le cas toulousain, c'est un peu différent. Face au constat de désaccords importants entre l'AOT urbaine et la Région autour du rôle du transport ferroviaire dans la métropole, certaines collectivités expriment le besoin de structures de coopération formelles, sous la forme de Syndicats Mixtes, par exemple. Lors de l'enquête, plusieurs interlocuteurs exprimaient le besoin d'une coopération plus institutionnalisée qui permette aussi d'aborder l'hypothèse de co-financement. Les acteurs interrogés à Toulouse Métropole, principale entité de l'AOTU Tisséo-SMTC défendent, par exemple, pour la plupart, la mise en place d'une « obligation à coopérer », supposant des évolutions législatives et réglementaires :

> *« Je ne crois pas beaucoup à la génération spontanée de la collaboration. Il faut obliger à collaborer. À un moment, il y a eu une perspective de Syndicats Mixtes (de type loi SRU), pour essayer de raisonner, de réfléchir ensemble entre Région, Département, Autorité Organisatrice des Transports Collectifs et Urbains. Mais ça ne s'est pas fait. Mais il faut obliger. Autrement, cela ne marchera jamais. Le cadre législatif aujourd'hui, n'est pas clair, puisqu'il n'oblige pas à collaborer. » (Directeur général des services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2012).*

> *« On a un vrai sujet global sur la compétence transport. Je suis un de ceux qui la posent de manière très forte. L'enjeu de l'intermodalité, d'une gouvernance unique, d'un Syndicat Mixte ouvert unique où on puisse coordonner les compétences sur des objets bien délimités. […] Je pense que la forme conventionnelle a ses limites. Je suis partisan d'une forme plus institutionnelle. Alors on l'appelle comme on veut pour ne faire peur à personne, Syndicats Mixtes, association, il faut qu'il y ait un objet social, des délimitations et puis une contrainte de coordination. » (Vice-Président de Toulouse Métropole, Chargé des transports et des déplacements, 9 juillet 2012).*

Depuis peu, une conférence des autorités organisatrices a été mise en place pour traiter de quelques sujets nécessitant une coopération sans que nous puissions en mesurer les implications. Cette instance de coopération apparaît surtout en charge de sujets restreints (billettique) et n'est pas un lieu de mise en discussion de l'hypothèse du partage des ressources pour le développement du transport ferroviaire dans l'agglomération.

Mais finalement, dans les deux cas d'étude, contrairement à d'autres agglomérations comme Lyon ou Lille - où la gestion des problématiques ferroviaires dans les métropoles est prise en charge par des institutions ou à travers des dispositifs dédiés -, les arrangements entre autorités organisatrices et acteurs ferroviaires autour de la définition et de la production des politiques ferroviaires opèrent au sein de scènes de

décision multiples. La gestion des enjeux liés à la mobilité dans les métropoles n'opère pas par ajout d'une « *nouvelle strate* » institutionnelle, « *dans une recherche effrénée et peu concluante de congruence entre espace des problèmes et espace politique* » (Offner, 2006) mais par « *affranchissement »* des périmètres institutionnels « *par l'instauration de régulations plus souples* » et localisées (Damay, 2013, p. 26), en fonction de logiques de projet.

Conclusion

Ce chapitre montre que, dans les deux terrains d'étude, dans un contexte de poursuite des dynamiques d'étalement urbain, le sujet de l'utilisation du rail pour la desserte urbaine et périurbaine prend de l'ampleur. Le rail tend à être identifié comme une offre de transport collectif « à l'échelle » d'aires urbaines de plus en plus étendues où les difficultés de déplacement sont de plus en plus fortes. La question de l'utilisation du transport ferroviaire régional pour la desserte des espaces urbains et périurbains fait l'objet d'attentions croissantes, tant de la part des Régions que des acteurs du transport urbain. Plus largement, les acteurs des transports (exploitants de transport urbain) et de l'aménagement, que ce soit les Agences d'urbanisme, les intercommunalités et collectivités locales, les Départements ou encore les associations d'usagers ou d'habitants[188] expriment des attentes de plus en plus fortes en termes de développement de l'offre ferroviaire et d'amélioration de l'intermodalité entre les systèmes de transport avec l'objectif d'offrir un service lisible et attractif pour les usagers.

Cependant, la concrétisation des différents schémas projetant un système de transport ferroviaire urbain et périurbain dense et maillé, intégré au système de transport urbain, soulève de nombreuses difficultés liées au fait que les divers acteurs concernés ont des priorités différentes qui peuvent entrer en contradiction du fait de ressources contraintes. Ce chapitre montre que, loin des discours consensuels sur l'opportunité que présenterait le transport régional pour la mobilité quotidienne, le développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine soulève des tensions importantes. Ces difficultés sont liées non seulement à la réalité matérielle et fonctionnelle du réseau ferré, aux contraintes économiques et aux contextes territoriaux, mais aussi à des tensions entre des visions divergentes du rôle territorial du transport ferroviaire régional qui vont de pair avec des priorités distinctes des acteurs ferroviaires et des collectivités locales en matière de politique de transport et de développement du territoire.

Dans ce contexte, l'organisation et le développement de l'offre ferroviaire dans les deux métropoles d'études soulèvent la question des modes de coopérations des acteurs publics dans la gestion des décalages entre le périmètre des problèmes posés et celui des institutions censées y répondre (Offner, 2006). Les deux cas d'étude mettent en évidence le fait que les outils institutionnels prévus par le législateur ne sont pas mobilisés par les acteurs locaux, qui privilégient la négociation autour de projets concrets. Les coopérations se font par projet, de manière négociée, et le recours aux instruments conventionnels permet de formaliser les termes des partenariats. En dépit des tensions existantes, de nombreux projets émergent, et constituent autant d'initiatives, d'innovations, de « *bricolages* » techniques, organisationnels, réglementaires et financiers entre autorités organisatrices et exploitants pour dépasser les frontières institutionnelles et produire une offre de transport adaptée aux besoins (Faure, 2006).

[188] Dans les deux cas d'étude, les associations d'usagers des transports, rassemblés à l'échelle nationale au sein de la Fédération Nationale des Usagers des Transports, se positionnent fortement en faveur d'un développement des étoiles ferroviaires. Elles sont plus ou moins entendues mais constituent néanmoins des acteurs importants de l'animation des réflexions sur l'usage du réseau ferré dans les agglomérations.

Les chapitres suivants permettent d'aborder la question du lien entre ces visions du développement du transport ferroviaire et les politiques territoriales et d'aménagement qui y sont associées en s'intéressant précisément aux pratiques concrètes de coopération entre acteurs du transport ferroviaire et acteurs du transport et de l'aménagement urbain autour de l'élaboration et la mise en œuvre de projets ferroviaires régionaux.

CHAPITRE 6.
STRUCTURER LES MÉTROPOLES PAR LE RAIL : L'ARTICULATION URBANISME-TRANSPORT DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

Depuis le début des années 2000, dans les deux métropoles d'étude, plusieurs changements contribuent à modifier la manière dont sont pensés et construits les liens entre urbanisme et transport ferroviaire régional. D'une part, on constate un changement d'approche des liens entre aménagement et transport collectif et l'énoncé de nouvelles orientations en matière d'articulation de l'urbanisation aux réseaux de transports collectifs (Chapitre 4). D'autre part, le transport ferroviaire régional tend à être identifié comme une offre de transport pertinente pour les déplacements inframétropolitains (Chapitre 5). Ces deux changements ont conduit à l'énoncé, dans la planification territoriale métropolitaine, de nouvelles orientations et normes d'aménagement en matière de structuration de l'urbanisation autour du rail et de densification urbaine autour des gares.

Ce chapitre s'intéresse à la manière dont sont formulées ces nouvelles orientations dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) mais également au processus de planification et d'élaboration.

Il étudie, ainsi, d'une part, le contenu de la planification territoriale qui inscrit de nouvelles normes d'aménagement axées sur la polarisation et la densification urbaine autour du réseau ferré. Comment l'objectif d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré énoncé à l'échelle nationale est-il décliné dans la planification territoriale à l'échelle des deux métropoles d'étude ? Quels objectifs lui sont associés ? Il rend compte, d'autre part, du processus d'élaboration des documents de planification et de la manière dont sont construites et négociées ces nouvelles normes. Il interroge la contribution de la planification territoriale et des processus associés à la coordination des politiques d'aménagement urbain et de transport ferroviaire régional à l'échelle métropolitaine. Comment les différents acteurs de l'aménagement (Agences d'Urbanisme, Syndicats Mixtes de SCOT, intercommunalités et communes) négocient le contenu des documents de planification territoriale ? Est-ce que les acteurs ferroviaires sont associés à l'élaboration de ces documents ? Comment perçoivent les orientations en matière d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré ?

Si l'ensemble des SCOT qui concernent les deux métropoles d'étude ont été consultés, ce chapitre se concentre ici sur une analyse de quelques cas qui sont apparus pertinents pour appréhender les modes de définition et d'appropriation de l'objectif de cohérence urbanisme-transport ferroviaire à l'échelle métropolitaine. Ce chapitre s'appuie principalement sur l'analyse, d'une part, du contenu des documents de planification territoriale et des documents associés, et, d'autre part, des entretiens

réalisés auprès des Syndicats Mixte de SCOT, des agences d'urbanisme, des services de l'État et des services techniques des intercommunalités. Sont aussi mobilisés les entretiens réalisés auprès des élus locaux des communes étudiées (maires ou adjoints à l'urbanisme) dont certains sont représentants dans les Syndicats mixtes de SCOT et les instances intercommunales ainsi que les entretiens menés auprès des services techniques et des élus des Régions.

Dans un premier temps, nous étudions le contenu des SCOT des deux aires d'étude en matière d'articulation du développement urbain au réseau ferré régional (1). Ensuite, nous nous intéressons au processus de planification à l'échelle métropolitaine et à la manière dont les acteurs de l'aménagement et les acteurs ferroviaires perçoivent et négocient le contenu des SCOT. Cette analyse met en évidence des divergences de visions autour du contenu des SCOT en matière d'articulation de l'aménagement au réseau ferré (2). Enfin, nous évoquons les instruments prévus à l'échelle métropolitaine pour la mise en œuvre des orientations fixées dans la planification territoriale (3).

- **Préambule : l'évolution du contenu et des méthodes de la planification territoriale**

L'analyse de la planification territoriale à l'échelle métropolitaine doit être replacée dans un contexte général d'évolution du contenu et des méthodes de la planification territoriale[189].

En France, la loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000 marque une évolution des objectifs assignés à la planification territoriale et des méthodes de planification. Cette loi fixe un objectif de cohérence spatiale, sectorielle et temporelle aux politiques publiques urbaines (Gallez, Maksim, 2007) et a mis en place de nouveaux instruments pour répondre à ces objectifs, parmi lesquels les SCOT. Des lois récentes, en particulier la loi Engagement National pour l'Environnement (dite loi Grenelle II, 2010), ont renforcé cet objectif et invitent les collectivités territoriales compétentes à inscrire, dans les documents de planification territoriale (SCOT, PDU, PLH), des normes précises en matière de régulation du développement urbain (obligation de fixer des objectifs chiffrés de consommation d'espace) et d'articulation du développement urbain et des transports collectifs (planchers de densité, développement urbain prioritaire dans les zones desservies en transport collectif, etc.)[190]. La planification territoriale à l'échelle métropolitaine se voit ainsi assigner des objectifs renforcés en matière de cohérence entre urbanisation et transports collectifs.

En parallèle de l'évolution du contenu de la planification territoriale, on constate également une évolution des méthodes de la planification, caractérisées par ce qui serait le passage d'un modèle « *rationnel* » à un modèle « *collaboratif* »[191]. En effet, depuis les années 1990, le modèle de planification « *collaborative* » s'est imposé, en opposition par rapport au modèle traditionnel. Plusieurs termes ont été utilisés pour qualifier cette

[189] Selon P. Merlin et F. Choay, la planification urbaine désigne « un ensemble d'études, de démarches, ou de procédures juridiques, qui permettent aux acteurs publics de connaître l'évolution des milieux urbains, puis de définir des hypothèses d'aménagement, afin d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues (Choay, Merlin, 2009).

[190] Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

[191] Le modèle traditionnel de la planification rationnelle-globale repose sur des « interactions » entre responsables politiques et planificateurs-experts, pour la production de plans permettant de réguler l'usage des sols et orienter la croissance en définissant des zonages, des densités de construction et des lieux d'implantation des équipements (Douay, 2013). L'élaboration comme la mise en œuvre de ces documents repose sur des outils réglementaires et une logique verticale. Le modèle de la planification « stratégique » transposé du monde de l'entreprise au champ de la planification urbaine au début des années 1980, s'appuie sur un processus « *pragmatique* » orienté vers l'obtention de résultats à travers la mise en place de dispositifs de projets ou de contrats mobilisant aussi bien les acteurs politiques que les acteurs économiques autour « *d'objets particuliers* » (Douay, 2013).

évolution : « *communicative planning* » (Innes, 1995), « *collaborative planning* » (Healey, 1998), « *planification stratégique spatialisée* » (Motte, 2006). Selon ce modèle, « *l'élaboration puis la mise en œuvre de la planification passent par la mise en place de nombreux dispositifs d'échanges qui servent d'instruments à la production d'interactions entre les acteurs afin de créer des normes et des visions d'actions communes* » (Douay, 2007). Au terme du processus, les acteurs aboutissent à la formulation d'une stratégie métropolitaine mais aussi à la formalisation et à l'institutionnalisation d'un réseau d'acteurs (Le Galès, 1995). Le processus de planification vise alors moins la rédaction d'un plan, d'un programme d'aménagement précis et normatif, que la mise en place d'un processus de dialogue, de concertation, de confrontation entre les différents acteurs de l'aménagement devant conduire à l'émergence d'un consensus (Gallez, Maksim, 2007). La mise en œuvre de la planification repose alors sur la permanence de situations d'interactions entre les acteurs permettant le « *maintien du consensus entre les acteurs* » et la mise en œuvre des actions selon une logique moins descendante qu'ascendante (*bottom-up approach*). Actuellement, les auteurs s'accordent pour considérer que, dans la pratique, on note moins le remplacement d'un modèle par un autre qu'une convergence des différents modèles, « *avec une planification moins spatiale, plus stratégique mais pas encore tout à fait collaborative* » (Douay, 2013, p. 54).

En France, à l'échelle métropolitaine et intercommunale, la nature des schémas évolue ainsi « en devenant moins précise quant à la régulation juridique de l'usage des sols, ce qui lui permet d'être plus stratégique de manière à être plus flexible pour pouvoir créer plus de consensus à la fois dans l'élaboration et la mise en œuvre » (Douay, 2013, p. 55). Dès lors, comme le soulignent C. Gallez et H. Maksim « la complexification des enjeux, la multiplication des échelles d'intervention et la diversification des systèmes d'acteurs tendent à assigner à la planification urbaine des objectifs de nature à la fois substantielle - définir les orientations d'un développement urbain durable – et procédurale – servir de prétexte, de support ou de cadre à la mise en place d'une gouvernance urbaine » (Gallez, Maksim, 2007, p. 49). Ainsi, les processus de planification sont « tiraillés » entre « définition de la norme » et « organisation de la gouvernance locale » (Gallez, Maksim, 2007). Cependant, dans un contexte incertain et multi-acteurs, la planification territoriale devient souple pour anticiper les évolutions, s'adapter au changement et orienter l'action en fonction d'« exigences nouvelles », dans une logique de « co-évolution » du plan et des projets et d'interaction entre les différentes échelles spatiales de décision (Zepf, Andres, 2013). Dans ce contexte, le contenu de la planification, résultat de compromis entre acteurs locaux, serait alors, pour certains, en deçà des objectifs fixés par la loi en matière de cohérence de l'urbanisme et des transports : périmètres inadaptés, contenu insuffisant, pilotage difficile, opposition des élus locaux, etc. (Desjardins, Leroux, 2007). Le passage du plan au projet serait toujours aussi incertain, en même temps que la distinction entre ces différents temps de la fabrique urbaine serait de plus en plus inadaptée pour comprendre les processus complexes en jeu dans la production de la ville (Zepf, Andres, 2013).

Ces évolutions justifient, de s'intéresser non seulement au contenu de la planification territoriale mais également aux processus de planification, pour comprendre comment sont construites les « visions » de l'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire à l'échelle métropolitaine et la contribution des processus de planification à la coordination des politiques de transport ferroviaire régional et d'aménagement.

1. Structurer la métropole autour du rail : nouveau modèle de la planification

Depuis le début des années 2000, le contenu de la planification territoriale dans les deux métropoles d'étude indique des évolutions importantes dans la manière dont est pensé le lien entre urbanisme et transport. L'accent est mis sur la cohérence urbanisme-déplacement et ce principe d'aménagement concerne, depuis peu, le réseau ferré régional. L'objectif de cohérence urbanisme-transport ferroviaire est décliné dans la planification territoriale à l'échelle métropolitaine à travers des orientations d'aménagement plus ou moins précises : de la formulation d'un simple principe de polarisation du développement urbain sur les communes bénéficiant d'une gare à l'inscription d'objectifs précis de densification autour des gares. Dans cette section, nous analysons le contenu des SCOT qui concernent les deux territoires d'étude. Ils constituent le principal instrument de régulation du développement urbain à l'échelle supracommunale. Ils fixent les règles de répartition du développement démographique et économique sur les territoires à l'échelle intercommunale et fixent des orientations en matière de forme urbaine, qui doivent être intégrées dans les Plans d'Urbanisme Locaux (PLU). L'analyse des SCOT qui concernent les territoires d'étude met en évidence un accent sur les enjeux de structuration de l'urbanisation autour du réseau ferré et des gares.

1.1. La relance de la planification territoriale

Comme l'ont montré X. Desjardins et B. Leroux, la loi SRU a été le fer de lance d'un renouveau de la planification territoriale en France (2007). Son adoption a conduit à la couverture du territoire par les SCOT. Les deux aires d'étude n'échappent pas à ce constat et la Loi SRU a relancé la planification à l'échelle métropolitaine en même temps qu'elle a conduit à en faire évoluer le contenu.

1.1.1. À Toulouse : de l'InterSCOT aux SCOT

Fin 2001, le Préfet convoque l'ensemble des maires de l'aire urbaine[192] pour les pousser à réfléchir à la régulation du développement urbain sur leur territoire, dans un contexte de critiques fortes à l'égard de la périurbanisation. La mise en place de cette démarche à cette échelle est inédite en France et traduit la volonté de faire émerger un processus de planification à « la bonne échelle » dans un contexte de morcellement institutionnel fort et d'inadéquation grandissante entre les périmètres fonctionnels et les périmètres institutionnels de gestion du développement urbain[193]. Ainsi, pour la première fois à Toulouse, le périmètre de planification territoriale intègre les espaces périurbains (Bonnin-Oliveira, 2012).

Suite au lancement de la démarche, un diagnostic de l'aire urbaine est établi par l'Agence d'urbanisme AUAT qui formalise ensuite une « Charte InterSCOT » approuvée fin 2004 par l'ensemble des maires (AUAT, 2005). En parallèle de l'approbation de la Charte, les maires de l'aire urbaine ont été consultés, fin 2004, pour savoir s'ils préféraient la mise en place d'un unique SCOT sur l'ensemble de l'aire

[192] Le périmètre Insee de l'aire urbaine considéré à cette date est celui de 1999. L'aire urbaine inclut alors 342 communes, soit 342 maires.

[193] A cette date le SDAT de 1998 couvre 63 communes et l'Insee indique que l'aire urbaine de 1999 est composée de 342 communes.

urbaine ou plusieurs : 65 % des maires se sont prononcés en faveur de quatre SCOT (Carte 6.1.). Ce choix reflète des logiques classiques d'opposition centre-périphérie[194] mais est également lié à la volonté de rapprocher l'échelle de planification des territoires concernés, comme l'exprime le Directeur du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain :

> *« C'est plus facile de discuter chacun dans notre territoire de ces problèmes-là, que d'aller à Toulouse en discuter entre le maire de Toulouse, ou celui de Balma. Par exemple, le maire de Bax, dans le SCOT Sud - Bax, c'est 60 habitants aujourd'hui - il va pouvoir discuter, pouvoir parler, s'exprimer. [...] Il n'aurait pas pu le faire dans une structure SCOT unique. Je pense que le choix de quatre SCOT a certainement favorisé la prise de conscience et le dialogue avec les élus.» (Directeur technique du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, 9 mars 2011)*

Pour pallier le risque « d'incohérence » spatiale des orientations, lié au choix de plusieurs SCOT, une structure de coordination a été mise en place, le GIP InterSCOT[195], associant les quatre Syndicats Mixtes de SCOT et d'autres partenaires dont la Région, le Département et l'État. Le lien entre les différents SCOT est ainsi assuré par l'organisation de rencontres régulières à l'échelle de l'InterSCOT et par la conduite d'études mutualisées avec pour objectif de « *garantir une cohérence spatiale des politiques conduites* », comme l'explique le maire de Pinsaguel et Vice-Président de la Communauté d'agglomération du Muretain, représentant au SMEAT :

> *« Le problème de l'aire urbaine toulousaine, caractéristique en termes Insee, c'est d'être à la fois la plus étalée et la plus fragmentée institutionnellement, avec des curseurs très importants. Elle est autant étalée que l'aire urbaine de Barcelone et institutionnellement trois fois plus fragmentée. Que vous le vouliez ou non. L'expérience du GIP InterSCOT est un peu la réponse à cet étalement et à cette grande fragmentation. » (Maire de Pinsaguel, 11 mars 2011)*

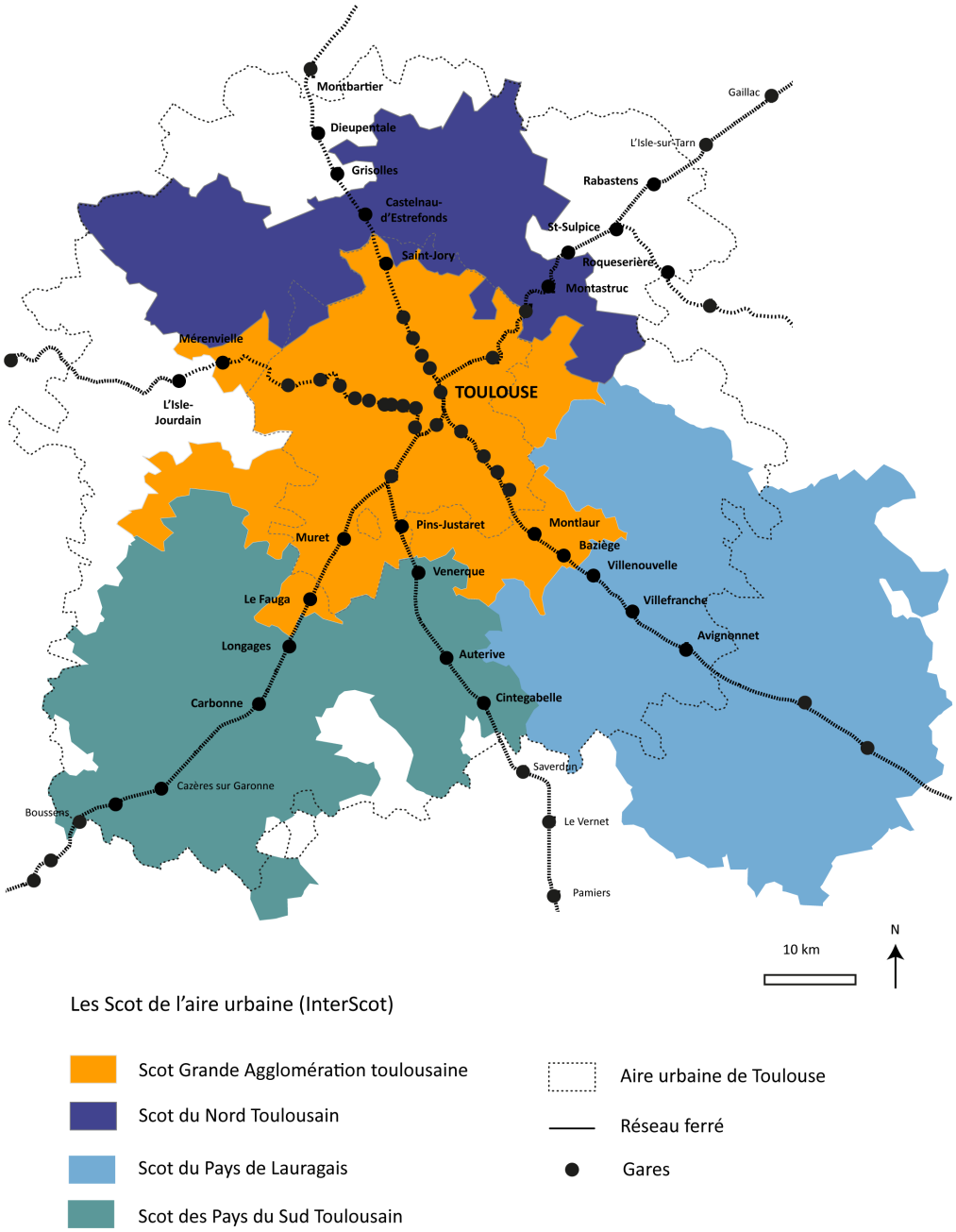
Encadré 6.2. La définition des périmètres de SCOT : entre rigueur administrative et logiques territoriales

Les périmètres des 4 SCOT choisis sont le résultat d'un ensemble de compromis pour ajuster au mieux les périmètres de planification aux dynamiques fonctionnelles, aux logiques d'intercommunalité et aux stratégies politiques locales. Les principales contraintes ont été les limites du département et des intercommunalités existantes. En effet, les communes incluses dans l'aire urbaine mais situées hors du département ont été exclues des SCOT tandis que les SCOT intègrent des communes situées hors de l'aire urbaine mais appartenant à la Haute-Garonne. Le choix par l'État de limiter le périmètre des SCOT aux limites du département s'est traduit par exemple par le non-respect des périmètres de Pays (pour le SCOT Lauragais). Ainsi, alors même que la démarche affiche un objectif de « cohérence territoriale », les périmètres ne sont pas établis sur des logiques d'organisation et de fonctionnement des territoires, ni sur des logiques de projets, mais avant suivant des contraintes administratives.

[194] Si l'hypothèse d'un SCOT unique était plutôt défendue par l'État, l'AUAT et les élus de l'agglomération toulousaine, l'hypothèse de plusieurs SCOT était, elle, appuyée par les élus du périurbain et par le Conseil Général de Haute-Garonne qui ne souhaitait pas voir l'agglomération toulousaine « phagocyter » les territoires périphériques dans un contexte de tensions fortes et d'opposition politique entre la ville centre de Toulouse et le Conseil Général. Le Conseil Général s'est positionné, comme souvent, en appui des périphéries et en « *soutien aux territoires les moins armés* » (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 328).

[195] Créé par un arrêté préfectoral d'Octobre 2006.

Carte 6.1. Périmètres des quatre SCOT de l'aire urbaine toulousaine appartenant à l'InterSCOT



Source : DDT Haute-Garonne, Insee. Réalisation: J. Maulat, 2014

Suite à l'approbation de la Charte, les quatre Syndicats Mixtes ont été chargés de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre des SCOT. À cette date, l'État est mis en retrait et les élus et acteurs locaux reprennent la main sur le processus de planification (Bonnin-Oliveira, 2012). Un premier travail de déclinaison des orientations fixées par la Charte InterSCOT abouti à la formalisation en septembre 2010, par l'AUAT, de la « Vision stratégique de l'InterSCOT », document cadre devant guider l'élaboration des SCOT (AUAT, 2010). Ensuite, les différents SCOT ont été élaborés en prenant en compte ces grandes orientations. L'AUAT a été responsable de l'élaboration du SCOT « central », celui de la Grande Agglomération Toulousaine, tandis que l'Agence Technique Départementale de Haute-Garonne s'est chargée des trois autres SCOT dits

« périphériques »[196]. Tandis que le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine correspond à un SCOT type SRU, les autres prennent en compte la loi Engagement National pour l'Environnement, qui renforce leur rôle prescriptif. Depuis leur approbation en 2012, les quatre Syndicats Mixtes sont chargés de leur mise en œuvre et en particulier du suivi des Plans Locaux d'Urbanisme.

Dans le cas toulousain, le dispositif de planification territoriale comprend deux niveaux. Le premier, de niveau métropolitain, est celui de l'InterSCOT, dispositif chargé de la définition des grands principes d'aménagement à l'échelle de l'aire urbaine et de la cohérence entre les différentes démarches de planification sur le territoire. Il repose sur un principe de coopération volontaire et associe de nombreux acteurs publics (Annexe 6.1). Le second, inframétropolitain, est celui des SCOT, dont l'élaboration et la mise en œuvre est confiée à des Syndicats Mixtes composés de différentes intercommunalités et où siègent les élus des communes concernées par chacun des SCOT. Certains ont été créés pour l'occasion, tandis que d'autres préexistaient. Par exemple, dans le cadre du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, celui-ci a été pris en charge par le SMEAT (Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine), appuyé au niveau technique par l'AUAT. Le SMEAT a été créé pour l'élaboration du SDAT de 1998 et, à ce titre, bénéficie d'une expérience de la planification plus forte que pour les autres territoires de l'InterSCOT. Ces Syndicats Mixtes fonctionnent selon un principe de représentativité des différentes intercommunalités et des communes et sont les lieux où est défini le contenu du SCOT par les élus locaux, en interface avec les services de l'État et des appuis techniques, AUAT et ATD, dans le cas toulousain.

Encadré 6.3. Le fonctionnement des Syndicats Mixtes de SCOT : le cas du SMEAT

Le SMEAT, Syndicat Mixte d'études pour entreprendre et mettre en œuvre la révision du SCOT de l'agglomération toulousaine, inclut en 2013 plusieurs intercommunalités : la Communauté urbaine de Toulouse Métropole, les Communautés d'Agglomération du SICOVAL et du Muretain, les Communautés de Communes de la Save-au-Touch, des Côteaux de Bellevue, et d'Axe-Sud ainsi que 6 communes adhérentes directes. Il regroupe 117 communes. Chaque intercommunalité élit des représentants au Syndicat. Le nombre de représentants est fonction du poids démographique. De fait, Toulouse Métropole détient 46 sièges sur 67 et P. Cohen, maire de Toulouse, est Président du SMEAT. Les représentants siègent au Comité Syndical qui prend les décisions dont l'exécution est de la responsabilité du Président. Le Comité Syndical élit le Bureau qui comporte au maximum 15 personnes dont le Président et plusieurs Vice-Présidents. Le Comité Syndical délibère et rend l'avis sur les PLU.

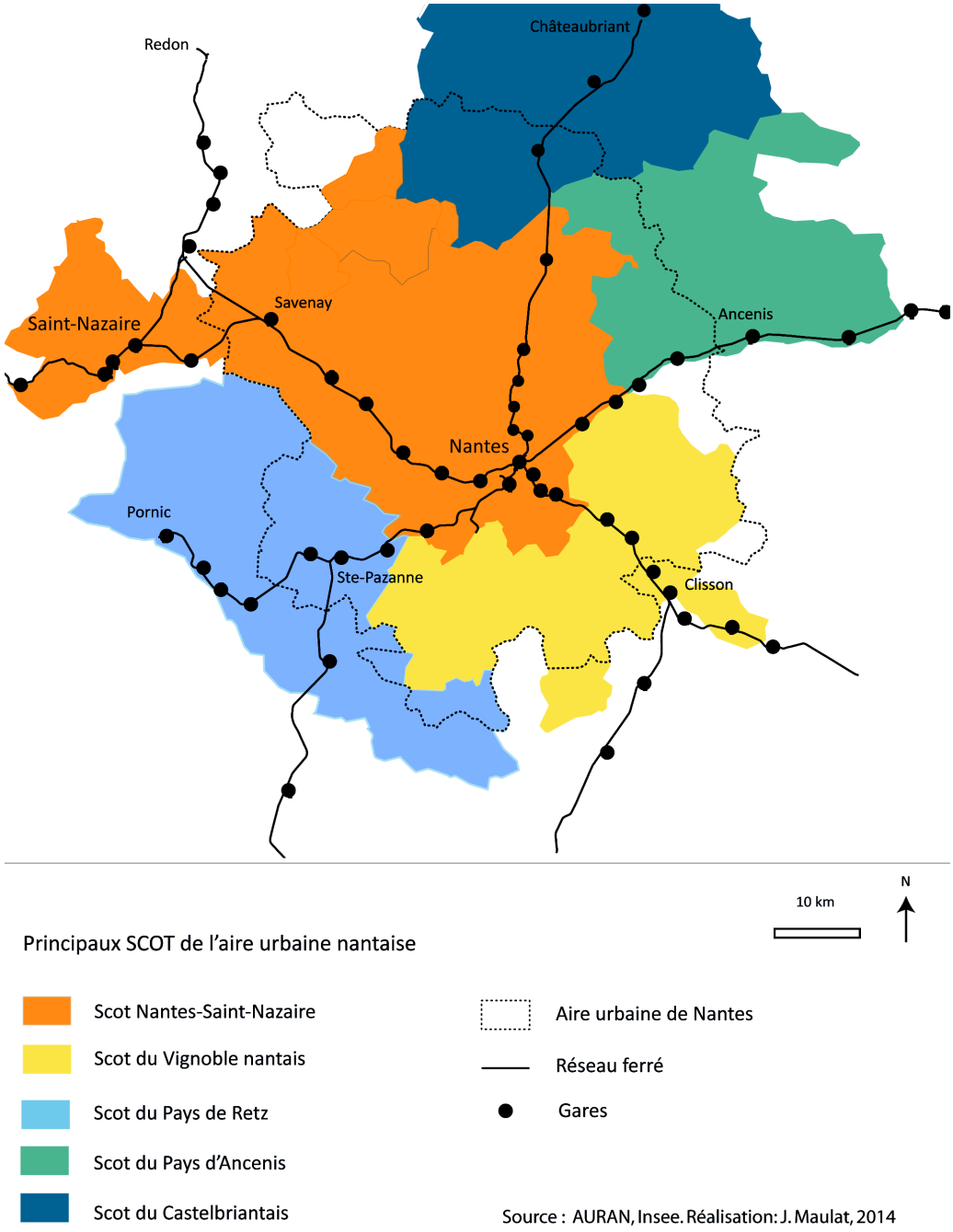
1.1.2. À Nantes : un SCOT métropolitain, des SCOT périphériques

L'aire urbaine nantaise, au sens de l'Insee, est couverte par un SCOT « central », le SCOT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire, entouré de nombreux autres SCOT approuvés ou en cours d'approbation (Carte 6.2.). Le territoire a pour particularité d'être concerné par une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire, approuvée en 2006 par l'État, qui s'impose aux SCOT[197].

[196] Ce partage est lié à la volonté du Conseil Général de conserver son rôle dans l'aménagement des périphéries mais aussi à la volonté des présidents des Syndicats Mixtes de ne pas voir leur SCOT élaboré par une agence dont l'expertise est considérée comme « trop urbaine ».

[197] La DTA Estuaire de la Loire a été approuvée par un décret du 17 juillet 2006. Les DTA sont des documents de planification stratégique d'aménagement du territoire rédigés par l'État en concertation avec les collectivités locales. Elles ont été créées par la loi LOADT de 1995 et modifiées successivement par les lois LOADDT (1999), SRU (2000) et Grenelle II (2010). Les DTA fixent les orientations de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. En France, il y a six DTA. Elles s'imposent aux SCOT,

Carte 6.2. Les territoires des principaux SCOT de l'aire urbaine nantaise



À Nantes, la loi SRU a également été le moteur de la relance de la planification territoriale à travers, le lancement en 2003 de l'élaboration du SCOT Nantes-Saint-Nazaire sur un périmètre vaste[198]. C'est la première fois qu'une démarche de planification intercommunale se concrétise à Nantes (Chapitre 4). Il a été élargi récemment (juillet 2010) à la Communauté de Communes de la Région de Blain. Comme ailleurs, la délimitation du territoire du SCOT métropolitain correspond à un

aux PDU, et aux PLU en cas d'absence de SCOT. Ces documents doivent être « compatibles » avec la DTA, cela signifie qu'ils peuvent contenir des principes contradictoires avec cette DTA et ne doivent pas empêcher sa mise en œuvre.

[198] Actuellement, le périmètre du SCOT Nantes-Saint-Nazaire est un des plus vastes de France : il intègre 61 communes sur 1900 km², concerne 800 000 habitants et 350 000 emplois. A titre de comparaison, le SCOT du Grand Lyon regroupe 55 communes sur 500 km².

territoire de projet, fondé sur un accord politique dans la continuité des échanges initiés entre les élus de l'agglomération nantaise et de l'agglomération nazairienne dans le cadre de la métropole d'équilibre, comme l'explique le Directeur du Syndicat Mixte :

> *« La porte était ouverte à qui voulait venir. Il y a eu une très grande discussion politique et il y a des positions d'élus qui ont dit, je veux un SCOT dans le vignoble, un SCOT dans le Pays-de-Retz, sur Ancenis. […] Le périmètre du SCOT métropolitain qui n'est pas parfait, on l'assume mais qui est le périmètre d'élus qui veulent travailler ensemble. » (Directeur Technique, Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012)*

L'élaboration du document a été prise en charge par le Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, créé à cette occasion. Il s'est appuyé, au niveau technique, sur les deux agences d'urbanisme de Nantes et Saint-Nazaire, l'AURAN et l'ADDRN. Des élus « *animateurs* » ont été désignés pour prendre en charge le pilotage de commissions thématiques et dès 2004, les élus ont fait le choix de mener deux choses de front : l'élaboration du SCOT et l'organisation de « Conférences Métropolitaines ». Ces conférences correspondaient à des moments de réflexion collective « *sans obligation de contenu et sans obligation de périmètres*.» [199]. L'objectif était de « *forger une culture commune* »[200] et d'être un « *accélérateur de la conscience métropolitaine* » (Devisme *et al.*, 2009, p. 33). Le SCOT a été approuvé en mars 2007. Depuis, le Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, devenu Pôle Métropolitain, est chargé, comme à Toulouse, du suivi des PLU et de la révision du SCOT, en cours actuellement. Le Syndicat Mixte s'appuie sur une équipe réduite : un comité technique rassemblant les Directeurs Généraux des Services des six intercommunalités et les deux agences d'urbanisme que sont l'AURAN et ADDRN. Le Syndicat Mixte repose également, comme à Toulouse, sur la représentation des communes.

Encadré 6.4. Le fonctionnement du Syndicat Mixte Nantes-Saint-Nazaire

Le Syndicat Mixte de la métropole Nantes-Saint-Nazaire est composé de 61 communes et 6 intercommunalités. Il est présidé par le maire de Nantes. Le comité syndical rassemble l'ensemble des élus des communes appartenant au Syndicat. Il a la responsabilité de l'élaboration du SCOT et se réunit plusieurs fois par an. Un bureau syndical, regroupant un nombre restreint d'élus, les « élus animateurs », assure le pilotage du processus. Les intercommunalités sont toutes représentées au bureau, qui se réunit régulièrement, et est amené à définir les grandes orientations mais également à intervenir sur le suivi des documents d'urbanisme locaux.

Le Syndicat Mixte s'appuie également sur le relais des intercommunalités qui sont chargées de la déclinaison territoriale du SCOT à travers les Schémas de Secteur. En effet, hors du territoire de Nantes Métropole et de la CARENE, le contenu du SCOT Nantes-Saint-Nazaire a été décliné dans des schémas de secteurs, élaborés par les intercommunalités qui composent le SCOT. Si la rédaction d'un Schéma de Secteur n'est pas obligatoire, la quasi-totalité des intercommunalités en ont approuvé un[201]. Ces

[199] Entretien avec le Directeur technique, Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012.

[200] Entretien avec le Directeur technique, Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012.

[201] À l'exception de la Communauté de Commune Cœur d'Estuaire et de la Communauté de Commune de la Région de Blain qui n'est entrée au SCOT qu'en 2012. Dans le cas de Cœur d'Estuaire, les élus locaux n'ont pas souhaité élaborer un Schéma de Secteur du fait de réticences vis-à-vis du SCOT et de l'imposition d'une échelle de planification supracommunale, comme l'explique le Directeur Général des services de la Communauté de Communes : « On n'a pas fait de Schéma de Secteur, la possibilité était offerte par le SCOT, mais c'est un petit territoire et les élus n'ont pas souhaité, ils voyaient cela comme une nouvelle perte d'autonomie. Après, la Communauté de Communes est associée à l'élaboration des PLU, les communes s'associent entre elles, mais on n'a pas vu une réelle plus-value à un Schéma de Secteur. » (Directeur Général des Services, Communauté de Communes Cœur d'Estuaire, 1 février 2013)

Schémas de Secteur doivent assurer la déclinaison territoriale du SCOT et préciser les normes qui doivent guider le développement urbain local.

Si leur contenu doit être cohérent avec le contenu du SCOT [202], les intercommunalités disposent d'une marge de manœuvre importante dans la définition du contenu des documents. Par ailleurs, le Syndicat Mixte suit les PLU, même si les intercommunalités sont les premiers lieux d'évaluation des PLU proposés par les communes au regard du contenu des Schémas de Secteur. L'objectif est de s'assurer du respect et de la conformité de leur contenu au regard des orientations du SCOT.

Des dispositifs similaires sont mis en place pour l'élaboration et le suivi des autres SCOT de l'aire urbaine. À chaque fois, les Syndicats Mixtes correspondent, d'une part, à une structure technique qui s'appuie souvent sur l'AURAN ou d'autres ressources techniques publiques (services de l'État) ou privées (bureaux d'étude) ; et, d'autre part, à une structure politique où siègent les élus des communes relevant des différentes intercommunalités composant le SCOT. Les Syndicats Mixtes comportent alors souvent deux niveaux de décision : des conseils syndicaux rassemblant l'ensemble des élus et des structures de décision plus restreintes rassemblant quelques élus clefs, représentants de chacune des intercommunalités qui composent le SCOT.

1.2. Les visions stratégiques de l'articulation urbanisme-transport ferroviaire dans la planification métropolitaine

Comment est décliné l'enjeu d'articulation urbanisme-transport dans la planification territoriale à l'échelle des deux métropoles d'étude ? Les documents déclinent l'objectif d'articulation de l'urbanisme aux transports collectifs et au réseau ferré à travers différentes prescriptions en matière de polarisation du développement urbain, de densification urbaine préférentielle autour des gares et d'aménagement de l'accès aux gares en transport collectif et en modes alternatifs à la voiture. Ces orientations sont souvent nouvelles et n'étaient pas présentes dans les documents de planification antérieurs.

1.2.1. Toulouse : le modèle de la ville compacte sur les rails

Dans la métropole toulousaine, l'analyse du contenu de la planification à l'échelle métropolitaine met en évidence un changement récent. Le réseau régional est identifié comme un levier pour une organisation multipolaire et une densification de la métropole, ce qui n'était pas le cas dans les documents de planification précédents (Annexe 6.2.).

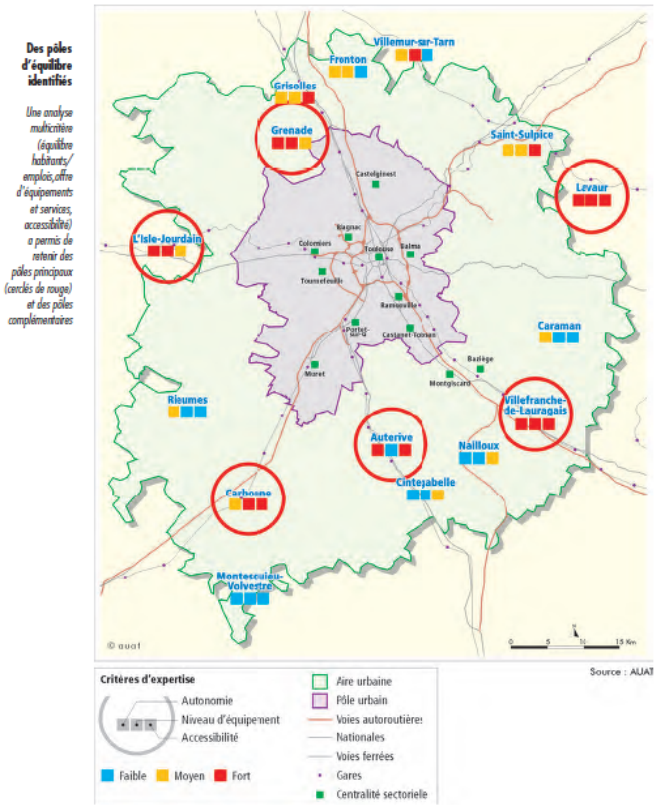
- **L'InterSCOT : polariser le développement urbain à l'échelle de l'aire urbaine**

À Toulouse, la démarche d'InterSCOT a constitué un premier niveau de « percolation » des nouvelles normes de la loi SRU. À l'échelle de l'InterSCOT, la vision stratégique du développement métropolitain, exprimée par les différents documents produits en amont de l'élaboration des SCOT par l'AUAT et qui ont été approuvés par les maires de l'aire urbaine associés au processus, met l'accent sur un modèle de développement mêlant concentration de la croissance dans l'agglomération et

[202] Le SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire décrit ainsi le rôle et le contenu attendu des schémas de secteur élaborés à l'échelle des intercommunalités : *« Ces schémas de secteur élaborés sous la responsabilité des présidents de chaque intercommunalité complètent en détaillant et précisant le SCOT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Ils peuvent donc choisir de compléter l'ensemble des orientations déterminées par le SCOT ou n'en choisir que quelques-unes qui nécessitent un détail à une échelle plus fine. Dans tous les cas, les Schémas de Secteur doivent préciser les orientations sur lesquelles le SCOT renvoie, volontairement, aux Schémas de Secteur.* » (AURAN, ADDRN, 2007a, p. 31).

développement polycentrique articulé au réseau ferré en périphérie (Figure 6.1.). Par exemple, la « Charte InterSCOT » approuvée fin 2004 par les maires identifie plusieurs communes à l'échelle de l'aire urbaine devant être des lieux de « polarisation » du développement urbain (AUAT, 2005). Ces pôles disposent, pour la plupart, d'une gare et la Charte préconise de « *faciliter les synergies entre les dessertes cadencées ferrées et le développement des bassins de vie et de leurs polarités à l'échelle de l'aire urbaine* » (AUAT, 2005, p. 29). Cet accent sur une structuration du territoire métropolitain autour des transports collectifs et ferroviaires est confirmé par le contenu de la « Vision stratégique » de l'InterSCOT rédigée en 2010 par l'AUAT et qui a guidé l'élaboration des quatre SCOT du territoire (Annexes 6.3. et 6.4.). Ce document défend un modèle d'aménagement maîtrisé et polycentrique où l'essentiel de la croissance démographique est concentré dans l'agglomération toulousaine et dans des « pôles d'équilibre » périurbains[203]. Dans ce document cadre, le mode ferroviaire est identifié comme l'armature en transport collectif des territoires périurbains, devant relier les périphéries au centre et servir d'appui à la polarisation urbaine (AUAT, 2010). Ces objectifs ont été déclinés de manière différenciée dans les différents SCOT.

Figure 6.1. La polarisation du développement urbain en fonction de la desserte ferroviaire dans la Charte InterSCOT de l'aire urbaine toulousaine.



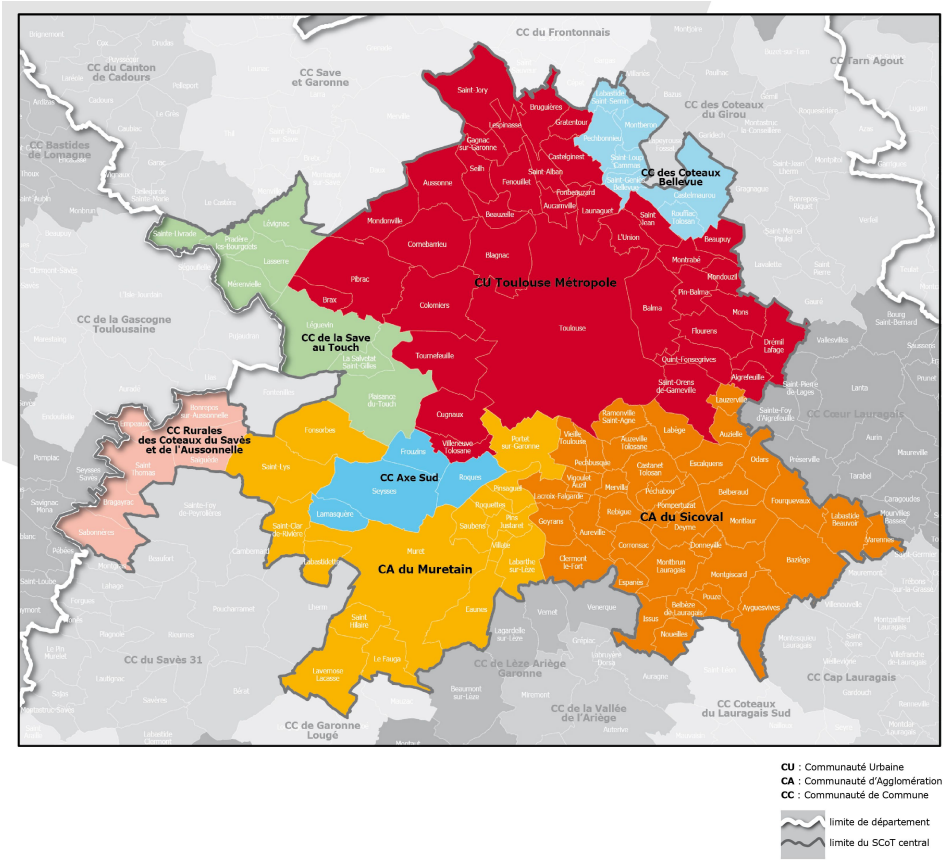
Source : (AUAT, 2010)

[203] La document prévoit ainsi que 75% de la croissance démographique prévue entre 2008 et 2030 à l'échelle de l'aire urbaine se concentre dans le SCOT « central » - le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine - et que, dans les territoires des SCOT périphériques, 50% de la croissance soit localisée dans les pôles d'équilibre (AUAT, 2010, p. 21).

- **Le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine : des pixels pour planifier la densification**

Dans le cas du SCOT « central », le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine (SCOT GAT), correspondant au territoire le plus dense de la métropole et regroupant six intercommunalités (Figure 6.2.), la transposition des objectifs de l'InterSCOT dans le SCOT se traduit par un renforcement des objectifs de concentration et de densification urbaine autour des transports collectifs.

Figure 6.2. Territoire du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine



Source : AUAT

Le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine défend tout d'abord un modèle de « ville compacte ». Il formule l'objectif de concentrer 80 % de la croissance démographique dans deux des trois territoires qui sont distingués : le cœur d'agglomération et la ville intense (Figure 6.3.). Les territoires du « développement mesuré », correspondant à des territoires moins équipés et non desservis en transports collectifs disposent alors de droits au développement limités (Tableau 6.1.). Par ailleurs, les documents de planification antérieurs ayant échoué à maîtriser et à polariser le développement urbain autour des transports collectifs [204], l'ambition est affichée d'inverser la tendance en conditionnant le développement urbain à la desserte des territoires en transport collectif et en inscrivant des objectifs précis de densification

[204] À ce titre, le Bilan du Plan de Déplacements Urbains en 2007 est éloquent : « Sur la plupart des gares de l'agglomération, le tissu urbain environnant ne favorise pas l'usage du ferroviaire : tissu urbain peu dense, une localisation parfois à l'écart des centralités, un maillage avec les réseaux de transports collectifs urbains et interurbains peu performants, des accès à pied et à vélo peu confortables et attractifs » (Tisséo-SMTC, 2009, p. 27)

urbaine. Ainsi, le SCOT inclut des objectifs de densification précis qui sont traduits, dans la carte de destination générale de l'occupation des sols, sous la forme de « pixels » posés sur les zones à urbaniser[205] et par des pointillés pour les zones de renouvellement urbain (Figure 6.4.). Un pixel correspond à un site de 9 hectares à urbaniser[206], à un usage (logement, activités ou mixte) et à une densité brute « *recommandée* » qui dépend de la localisation du site par rapport aux axes de transport en commun et aux centralités existantes.

Tableau 6.1. Les préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine en matière de densité urbaine

Territoires mixtes	Densité (habitants + emplois/ha)	Densité de logements (nombre de logements/ha)	Densité d'emplois (nombre d'emplois/ha)	Modes	Zone d'influence
Cœur d'agglomération	200	70	45	Tous modes	
Ville intense	200	70	45	Métro	600 m
				Tram	500 m
	140	50	30	Gare	600 m
				BHNS	400 m
	100	35	20		Autres territoires de la ville intense
Développement mesuré	55	15	10		Pôle de services et noyaux villageois
	30	10			Hors pôles de services et hors noyaux villageois

Source : SMEAT, AUAT, 2013, p. 43

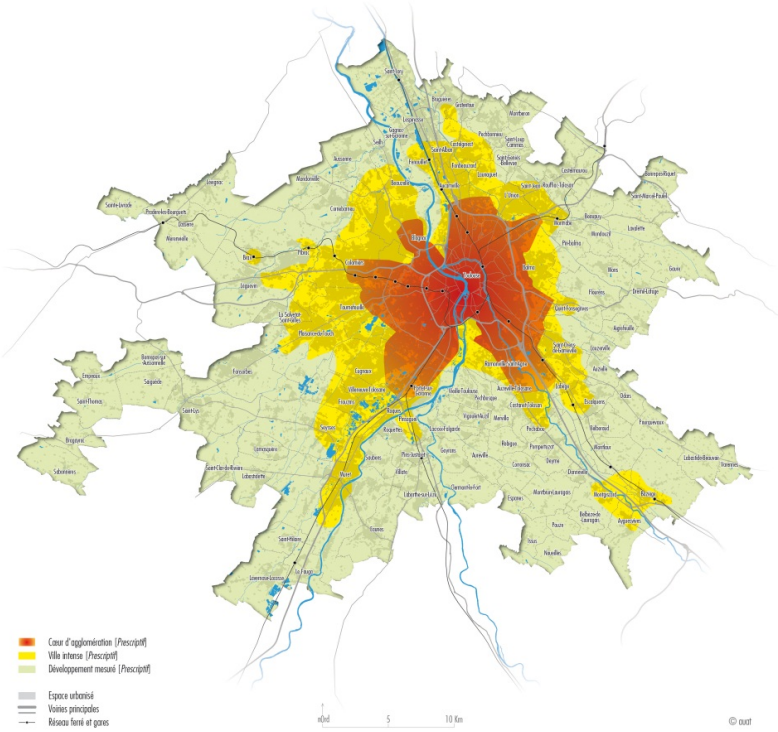
Par rapport au Schéma Directeur précédent, qui mobilisait déjà l'outil des « pixels » (SMEAT, 1998), ceux-ci se voient affectés, dans le nouveau SCOT, des objectifs de densité. Les niveaux de densification identifiés pour les zones d'urbanisation future sont fonction des trois types de territoires délimités par le SCOT (cœur d'agglomération, ville intense et territoire du développement mesuré) et du niveau de desserte en transports collectifs. Ils sont exprimés en termes « d'intensité urbaine », indicateur correspondant à la somme des logements et des emplois par hectare. Ces préconisations ne correspondent pas à des planchers de densité mais à des objectifs à atteindre et à ce titre, elles sont relativement souples et « modulables ». Autour des gares, les objectifs sont plus faibles qu'autour des stations de transports collectifs en site propre urbains (métro et tram). Ce choix correspond au constat que l'offre ferroviaire est insuffisante pour justifier des densités aussi importantes à proximité des gares qu'à côté des stations de tramway ou de métro[207]. Ainsi, le contenu du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine est fortement prescriptif en matière d'articulation de l'urbanisation aux transports collectifs et de densification urbaine.

[205] Le SCOT prévoit par ailleurs un phasage des ouvertures à l'urbanisation dans le temps pour permettre aux services urbains de suivre l'évolution de la population : « Dans les territoires de développement mesuré, les capacités foncières en extension de chaque commune ne pourront être ouvertes dans les PLU qu'à hauteur de 50 % avant 2020 et 50 % après 2020, dans le respect des différentes densités recommandées. Cette règle s'applique à chaque commune.» (DOG, p. 29-40).

[206] Ces pixels sont posés soit sur des fonciers non-bâtis dans des zones ouvertes à l'urbanisation, soit sur des fonciers situés dans des zones d'urbanisation futures (AU), soit sur des zones encore non ouvertes à l'urbanisation dans les PLU.

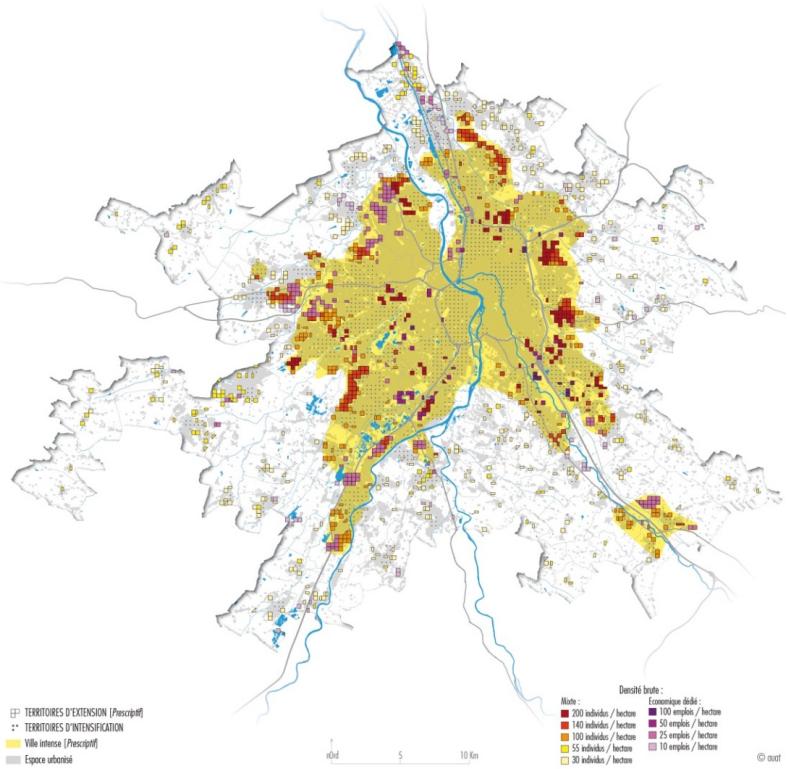
[207] Entretien avec le Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011.

Figure 6.3. Carte extraite du DOG du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine : un modèle de développement monocentrique de ville « compacte »



Source : SMEAT, AUAT, 2013, p. 38

Figure 6.4. Carte de « Cohérence urbaine » du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine



Source : SMEAT, AUAT, 2013, p. 88

- **Le passage de l'InterSCOT aux SCOT périphériques : l'effacement du principe de polarisation du développement**

Les orientations en matière de structuration du développement en lien avec les transports collectifs et le rail, tels qu'énoncés dans l'InterSCOT, se retrouvent également dans les SCOT « périphériques ».

Le SCOT des Pays du Sud Toulousain défend également un modèle d'organisation multipolaire du territoire où quelques pôles, nommés « pôles d'équilibre », concentrent le développement démographique et économique (Figure 6.5.). Ici, la desserte ferroviaire a été un des critères de sélection des pôles « d'équilibre » (Carbonne, Cazères et Auterive). Plus largement, le niveau de développement urbain auquel sont autorisées les communes, exprimé en nombre de logements à construire, est fonction du niveau de desserte en transport collectif[208]. Dans ce contexte, les communes situées hors des pôles d'équilibre[209] mais qui sont dotées d'une gare, disposent de droits de développement supplémentaires. Cela a permis, par exemple, aux communes de Boussens et Martres, dont la gare est pourtant peu desservie, de se voir autoriser par le SCOT une croissance démographique et des droits à construire plus importants que les autres communes hors pôles d'équilibre, présentant un poids démographique et un niveau d'équipement similaire.

Le contenu du SCOT des Pays du Sud Toulousain signale une forme de dilution du principe de polarisation du développement urbain par rapport aux orientations fixées dans la Charte InterSCOT avec l'apparition de « pôles » supplémentaires. Il inscrit néanmoins un objectif de polarisation du développement qui marque un changement par rapport à la dynamique de développement urbain antérieure[210], et inclut des préconisations précises en matière de densification. Par exemple, chaque commune se voit affecter un maximum d'accueil de population, de construction de nouveaux logements et de consommation d'espaces agricoles à l'horizon 2030. Cette évolution et l'énoncé de normes précises marquent un changement important par rapport à la période antérieure caractérisée par l'absence de dispositif intercommunal de régulation du développement urbain.

Dans le cas toulousain, le principe de cohérence entre urbanisme et déplacement est présent à l'échelle de l'InterSCOT et dans les différents SCOT. À l'échelle métropolitaine, la desserte ferroviaire régionale est identifiée comme une opportunité pour les déplacements et comme un critère de sélection des pôles d'équilibre devant « structurer » le territoire. La déclinaison des orientations de l'InterSCOT se traduit, dans le cas du SCOT central, par un renforcement des préconisations, tandis que le contenu des SCOT « périphériques » signale plutôt un assouplissement du principe de polarisation. Cependant, dans les deux cas, la planification à l'échelle métropolitaine indique un changement important par rapport à la période antérieure au regard des enjeux de cohérence spatiale et sectorielle, que ce soit en termes de forme (InterSCOT chargé de la cohérence entre les différents documents, permanence des instances de Syndicat Mixte, etc.) et de contenu (identification du réseau ferré, objectifs précis et localisés de densification, etc.).

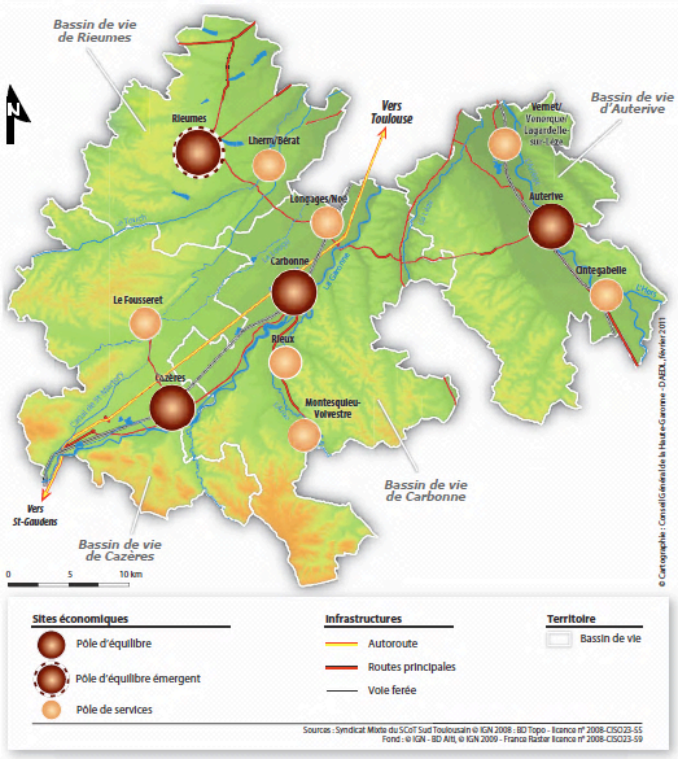
---

[208] Entretien avec le Directeur technique du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, 9 mars 2011.

[209] Dans le SCOT, les communes sont autorisées à accueillir de la population supplémentaire devant permettre uniquement de maintenir les équipements en place, les faire fonctionner, et permettre un renouvellement de population. Elles doivent se partager « les 30 % » de croissance démographique restant, hors pôles.

[210] Au cours des dix dernières années, plus de 40 % de la croissance démographique s'est localisée en dehors des communes aujourd'hui identifiées comme pôle d'équilibre ou de services, alors que le SCOT prévoit que 70% de la population nouvelle se concentre sur ces pôles. (Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, Agence Territoriale du Département de Haute Garonne, 2012, p. 12).

Figure 6.5. La polarisation du développement urbain en fonction de la desserte ferroviaire et en transport collectif dans le SCOT du Pays du Sud Toulousain



Source : Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, Agence Territoriale Départementale de Haute Garonne, 2012, p.11

1.2.2. Nantes : le modèle de la ville polycentrique sur les rails

Dans le cas nantais, la planification territoriale à l'échelle métropolitaine inclut également des orientations en matière d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré qui n'étaient pas présentes dans les documents précédents (Annexe 6.5.).

- **Le SCOT Nantes-Saint-Nazaire : organiser la métropole autour du rail**

Le SCOT Nantes-Saint-Nazaire a été approuvé en mars 2007. Il reprend les orientations d'aménagement fixées dans la DTA Estuaire qui prescrit une polarisation du développement urbain sur vingt pôles d'équilibre dont neuf sont desservis par le rail (Annexe 6.6.). Ainsi, le SCOT Nantes-Saint-Nazaire, qui fixe les orientations et principes d'organisation de la métropole à l'horizon 2020, privilégie un modèle de développement polycentrique accroché au réseau de transport ferroviaire. Il promeut « *une armature urbaine hiérarchisée et connectée au réseau ferroviaire* » et une « *politique de structuration du territoire par les réseaux ferroviaires et les transports collectifs* » (AURAN, ADDRN, 2007c, p. 11). L'adjectif « structurant » est utilisé de manière récurrente dans le document pour qualifier le réseau ferré et son rôle de support du développement du territoire. Cinq « *pôles structurants* » sont ainsi identifiés à raison d'un pôle par intercommunalité qui compose le SCOT[211]. Parmi ces pôles, trois sont desservis par le réseau ferré régional (Savenay, Nort-sur-Erdre et Saint-Etienne-de-Montluc) (Figure 6.6.). Ainsi, si le SCOT indique que la présence d'une gare est une condition nécessaire dans le choix des pôles structurants, leur sélection a fait l'objet d'enjeux politiques : il

[211] La Communauté de Commune du Pays de Blain a été intégrée au SCOT en 2010. Blain a alors été désignée pôle structurant du SCOT.

s'agissait d'identifier un pôle structurant par intercommunalité composant le SCOT suivant une logique « d'équilibre territorial ». Le cas du rassemblement des deux communes limitrophes de Treillères et Grandchamp-des-Fontaines en un unique pôle structurant est, à ce titre, assez éloquent. Ces deux communes ne disposaient ni des services et équipements nécessaires, ni d'une desserte ferroviaire pouvant justifier leur identification comme pôle structurant. Deux éléments ont justifié leur désignation comme pôle. D'une part, le maire de la commune de Treillères, limitrophe de Nantes Métropole, s'était engagé lors des élections municipales de 2001 à faire adhérer la commune à la Communauté Urbaine. Suite à son élection, il organise un référendum où le non l'emporte, ce qui met fin au processus d'intégration à Nantes Métropole. Ainsi, « c*e pôle a été un peu une compensation pour montrer qu'il y avait une structuration métropolitaine* »[212]. D'autre part, le second enjeu était de répondre aux équilibres politiques au sein de la Communauté de Commune Erdre et Gesvres en créant un second pôle au Sud-Ouest du territoire de l'intercommunalité. Si l'identification de ce pôle correspond à un choix politique, il s'explique aussi par les représentations de certains urbanistes pour lesquels une forme idéale du territoire équilibré et multipolarisé justifie la création de centralités périphériques nouvelles :

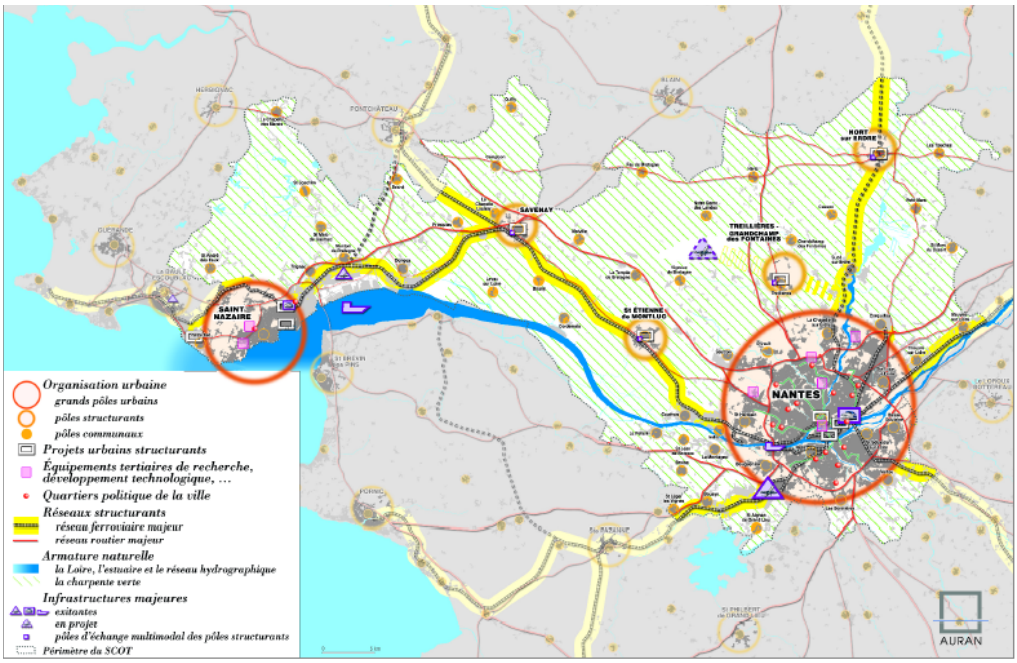
> *« Treillières-Grandchamp,n'est pas un pôle mais on souhaite le faire émerger parce qu'on voit bien qu'entre Nort-sur-Erdre et l'agglomération nantaise, en quelque sorte il y avait un vide et on a besoin de structurer le territoire et d'en trouver un par là. » (Directeur technique SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012)*

Le SCOT Nantes-Saint-Nazaire recommande également de privilégier la « densification et le renouvellement urbain », et une extension urbaine « en continuité du tissu existant afin de favoriser la ville des courtes distances et l'utilisation des transports collectifs » (AURAN, ADDRN, 2007c, p. 11). Il mentionne plusieurs orientations devant guider l'aménagement des pôles structurants du SCOT : « favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs », « favoriser la construction de logements, de services, d'activités tertiaires et d'équipements en priorité à proximité des stations et axes de transports collectifs », « traiter les gares et les principaux points d'échanges de transports collectifs en pôles de centralité », « articuler transport de fret et sites d'activités » (AURAN, ADDRN, 2007a). L'aménagement des pôles structurants doit, selon le document, suivre quatre orientations : développer une offre de bâtiments tertiaires, développer une fonction de pôle d'échange, être les lieux d'accueil privilégiés des opérations d'habitat, notamment social, assurer les liaisons entre le pôle d'échange et la commune. Il s'agit de faire de ces pôles des points de concentration du développement urbain et des services et équipements. La polarisation du développement urbain sur les quelques communes desservies par le rail vise alors à réduire les déplacements en créant des logiques de « bassins de vie » et en incitant aux déplacements de proximité, mais aussi à limiter les déplacements automobiles vers l'agglomération nantaise, comme l'explique le responsable des SCOT à l'AURAN :

> *« Le SCOT a défini qu'il fallait que ces pôles structurants soient reliés par le train. Et on conforte le rôle des pôles structurants comme les lieux où finalement la population de leur bassin de vie viendra chercher tous les équipements et services nécessaires et éviter les déplacements trop importants vers les grandes agglomérations. Limiter vraiment les déplacements automobiles vers les grandes agglomérations » (Chargé de mission SCOT, AURAN, 1 février 2012)*

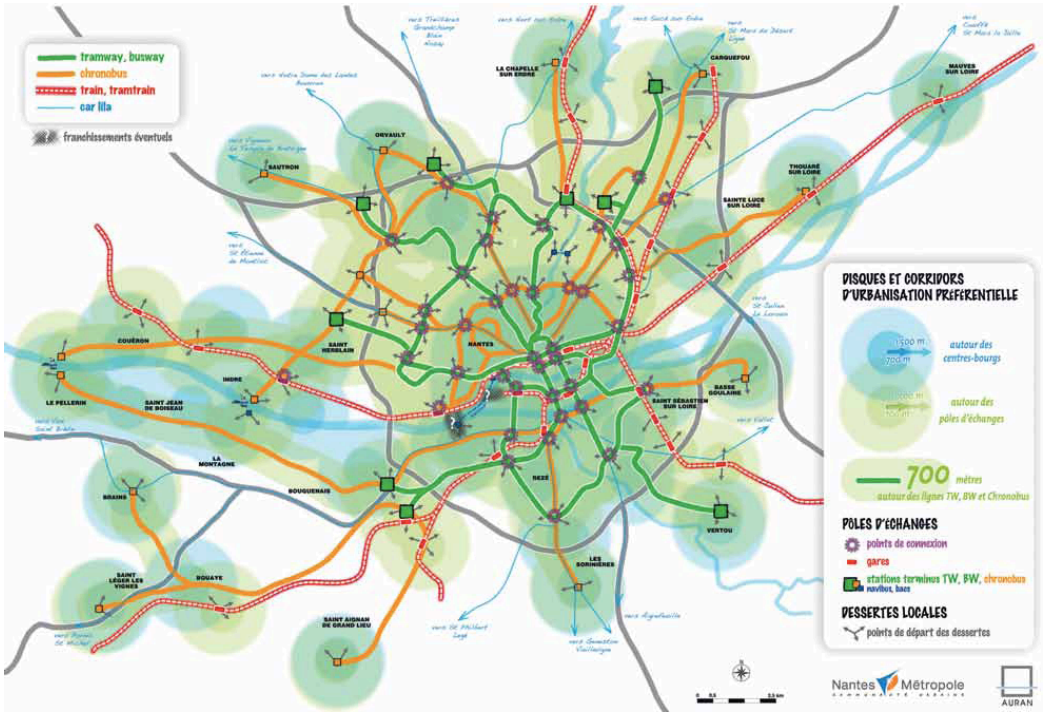
[212] Entretien avec le Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012.

Figure 6.6. Organisation de l'espace urbain, polarités et réseau ferré selon le Document d'Orientations Générales du SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire



Source : AURAN, ADDRN, 2007b, p. 2

Figure 6.7. Carte « Synergie Urbanisme et Déplacement » extraite du Plan de Déplacements de Nantes Métropole 2010-2030



Source : Nantes Métropole, 2011, p. 55

Contrairement à l'InterSCOT toulousain, ce SCOT ne prévoit pas de restriction du développement urbain hors des pôles d'équilibre, à l'exception d'un objectif de réduction globale d'au moins 10% de la consommation annuelle d'espace[213]. Il ne fixe pas non plus de préconisations précises en matière de densification autour des gares. Ainsi, tandis que dans d'autres agglomérations, le SCOT est conçu comme un document de planification s'imposant aux PLU et devant orienter le développement urbain, ici, les objectifs de polarisation du développement urbain, de densification, de mixité sociale et de promotion des modes alternatifs à la voiture individuelle apparaissent surtout être de grandes orientations dont l'interprétation et la traduction concrète est laissée aux intercommunalités (à travers les Schémas de Secteurs) et aux communes (à travers les PLU).

- **L'articulation urbanisme-transport ferroviaire dans la planification de Nantes Métropole**

Sur le territoire de Nantes Métropole, le contenu du SCOT n'a pas été décliné sous la forme d'un Schéma de Secteur. En attente du Plan d'Urbanisme Métropolitain en cours de préparation, les principaux documents de planification sur le territoire sont le Plan de Déplacements Urbains et le Plan Local de l'Habitat approuvés en 2011. Ces deux documents, liés entre eux par un chapitre commun censé assurer leur cohérence, inscrivent également des orientations en matière d'articulation et de densification de l'urbanisation au réseau ferré. Les transports collectifs sont identifiés comme les « *pilotes de l'urbanisation* » et les stations de transports collectifs et les gares comme des lieux privilégiés de densification urbaine, comme l'indique la carte extraite du PDU de Nantes Métropole (Figure 6.7.). Les secteurs situés dans un périmètre de 700 mètres autour des gares sont désignés comme des secteurs d'urbanisation « *préférentielle* », au même titre que les autres stations de transport collectif. Les abords des gares ferroviaires doivent faire l'objet d'une densification et d'aménagements favorables à l'usage des transports collectifs comme l'explique la chargée de mission en charge du PDU :

> *« Un périmètre de 700 mètres autour des gares, à densifier, à valoriser. La gare, en tant que telle, est un pôle de vie et ce qui est valable pour les corridors tramway est valable pour les gares, pas pour la ligne, pour les gares. Donc un cercle de 700 mètres à densifier, à valoriser. Après on n'a pas du tout le même niveau d'offre en termes de quantité, par contre en termes de qualité, c'est vrai que c'est imbattable. » (Chargée de mission PDU, Direction de la Stratégie, Nantes Métropole, 1er février 2012)*

Contrairement au SCOT toulousain, dans le cas du PDU de Nantes, le principe d'urbanisation et de densification préférentielle ne précise pas des niveaux de densité à atteindre. Les seules normes précises sont l'inscription de normes restrictives en matière de stationnement dans les bureaux autour des stations de transport collectif et des gares, restriction identifiée comme un moyen de décourager l'usage de l'automobile. Cependant, le PDU prévoit différents outils pour permettre une traduction des orientations : un guide métropolitain de l'Ecoquartier, comprenant des principes de mise en cohérence de l'urbanisme et des déplacements ; un document d'analyse des impacts en matière de déplacements pour tout projet urbain; un programme-cadre d'urbanisation dans les corridors des axes de transports collectifs structurants, existants ou potentiels (Nantes Métropole, 2011, p. 54).

[213] Pour illustration, le SCOT fixe un objectif de réduction de 10 % de la surface agricole consommée pour le développement urbain tandis que le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine fixe un objectif de 50 % (SMEAT, AUAT, 2013).

- **Du SCOT aux Schémas de Secteur**

Hors des agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire, le contenu du SCOT Nantes-Saint-Nazaire a été décliné dans des Schémas de Secteurs, élaborés par les intercommunalités. le Schéma de Secteur élaboré par la Communauté de Commune « périurbaine » d'Erdre et Gesvres (CCEG) propose un modèle d'armature urbaine hiérarchisée autour de plusieurs niveaux de pôles, définis en fonction de leur niveau de services et d'emplois et en fonction de leur niveau de desserte en transport collectif. Dans cette affirmation d'un objectif de polarisation du territoire, se joue, pour l'intercommunalité, à la fois la question de la préservation d'une « identité » agricole et paysagère mais également la maîtrise de la périurbanisation et l'autonomie par rapport à l'agglomération nantaise qui connaît une extension importante[214]. Dans le document, les principes de polarisation du développement urbain et de maîtrise de l'extension urbaine se traduisent par l'identification de quatre types (« familles ») de bourgs, devant capter différemment le développement urbain (Annexe 6.7) : Les pôles structurants du SCOT (Treillères-Grandchamp et Nort-sur-Erdre), Sucé sur Erdre, les pôles communaux intermédiaires et les pôles communaux de proximité.

Autour des gares actuelles de la CCEG (deux stations sur la ligne Nantes-Châteaubriant) et des futures stations envisagées (Treillères-Grandchamp), le Schéma de Secteur préconise des aménagements permettant : une mixité fonctionnelle, des densités plus importantes à travers une majoration des volumes constructibles, un rabattement et un stationnement automobile et vélo efficace (CCEG, 2011a, p. 30). Dans le cas de ce Schéma de Secteur, nous constatons ainsi une appropriation et une traduction locale des objectifs du SCOT. Ceux-ci sont précisés à travers l'inscription d'objectifs de densification. Cela conduit à un affaiblissement des objectifs de polarisation inscrits dans le SCOT Nantes-Saint-Nazaire (apparition d'un pôle structurant supplémentaire à Sucé-sur-Erdre). Par ailleurs, dans ce territoire périurbain, si le transport ferroviaire est identifié comme un support du développement, le réseau routier est également identifié comme un réseau important. Le projet de liaison départementale Savenay-Ancenis a orienté de nombreux partis pris d'aménagement dont la sélection des pôles.

- **Le SCOT du Pays de Retz : le rail pour justifier la densification urbaine**

Comment l'objectif d'articulation urbanisme-transport ferroviaire est-il formulé dans les SCOT périurbains autour de Nantes ?

Le SCOT du Pays de Retz est un exemple intéressant. Celui-ci a été approuvé en juin 2013. Il concerne 41 communes et 6 intercommunalités sur un territoire périurbain et rural, situé dans l'influence de l'agglomération nantaise, mais marqué par la dynamique littorale. Le SCOT intègre plusieurs éléments relatifs à la polarisation du développement, en particulier sur les communes desservies par une gare, et à l'articulation de l'urbanisation aux transports collectifs : sélection de pôles d'équilibre desservis par une gare, réduction de l'urbanisation hors des pôles, ouverture de nouvelles zones d'urbanisation subordonnée à une réflexion concernant les conséquences sur les déplacements (études d'impact), etc. Il intègre également des

[214] Comme l'indiquent ces extraits du Schéma de Secteur : « *Il faut freiner les effets pervers de la périurbanisation. En d'autres termes, il s'agit de doter le territoire de pôles structurants suffisamment attractifs pour éviter une trop forte dépendance vis-à-vis de Nantes et son agglomération. Ces pôles diffuseront des services et équipements « d'ordre supérieur » facilement accessibles pour l'ensemble des habitants du territoire. […] Conjurer toute dispersion de l'espace bâti en proposant une stratégie d'aménagement claire et pérenne tenant compte des capacités d'accueil différentes des communes, […] préserver les motifs paysagers du territoire et son capital agricole et naturel […] La structure urbaine du territoire ne devra pas altérer ce capital agrinaturel. – « créer un « sas territorial » au Sud de la communauté afin de prévenir toutes velléités de rapprochement des tissus urbains avec l'agglomération nantaise* » (CCEG, 2011b, p. 20).

orientations en matière de densification urbaine autour des gares. Il inscrit des planchers de densité pour les zones à urbaniser situées dans les pôles d'équilibre et autour des gares[215], tandis que les abords des gares sont identifiés comme des « *secteurs urbains stratégiques* » (AURAN, 2013, p. 15). Néanmoins, comme ailleurs, l'élaboration du SCOT et la nécessité de produire un document faisant consensus se traduisent par un affaiblissement du principe de polarisation du développement urbain avec une multiplication des pôles d'équilibre : entre la DTA et le SCOT, deux pôles d'équilibre supplémentaires ont été identifiés (Sainte-Pazanne et Légé).

À Nantes, comme à Toulouse, on constate un accent, dans la planification territoriale à l'échelle métropolitaine, sur la « structuration » du développement urbain autour du rail. Néanmoins, si le contenu des différents documents semble similaire, des différences importantes apparaissent.

1.3. La cohérence urbanisme-transport déclinée dans la planification

1.3.1. Standardisation

Des similitudes fortes apparaissent entre les documents, tant au niveau des principes d'aménagement énoncés que des objectifs assignés à une cohérence accrue entre urbanisme et déplacement (Tableau 6.2.).

Les SCOT intègrent des préconisations en matière de : concentration du développement urbain sur quelques communes-pôles desservies par le réseau ferré, de densification de l'urbanisation autour des gares, d'aménagement de l'accès multimodal aux gares et de maîtrise de l'extension urbaine. Les gares, auparavant uniquement conçues comme pôles d'échange, sont identifiées comme des centralités et des lieux privilégiés de renouvellement urbain (Richer, 2008). L'inscription de ces préconisations est nouvelle et n'était pas présente dans les documents de planification antérieurs. Cette évolution est liée au développement des services ferroviaires régionaux et à l'évolution du cadre législatif en matière d'aménagement, de plus en plus normatif et précis sur la question de l'articulation de l'urbanisation aux transports collectifs.

Dans les documents, ces principes de polarisation et de densification autour du rail se voient assigner des objectifs explicites similaires. Ils visent à réduire l'étalement urbain, favoriser les centralités et diversifier l'offre de logement, mais également à contenir les effets anticipés du développement de l'offre ferroviaire sur l'étalement urbain[216]. Ces normes d'aménagement visent également à agir sur les déplacements.

Dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, cet enjeu d'action sur les déplacements par une densification du territoire est doublé d'un objectif supplémentaire. La densification urbaine a aussi pour objectif de créer une organisation territoriale pouvant justifier le développement du réseau de transports collectifs urbain et ferroviaire. Cet objectif est présent de manière forte dans les discours des élus de Toulouse Métropole, à propos du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine :

> *« Toulouse, que ce soit la ville, la commune ou l'agglomération, c'est la moins dense de France, avec un éparpillement total de logements n'importe comment, qu'on ne sait pas desservir. Parce qu'on peut faire tous les discours qu'on veut on ne sait pas desservir des zones aussi diffuses. On a ce problème. » (Ancien Vice-Président aux transports de la Région Midi-*

[215] L'objectif de densité moyenne minimale par commune : 18 à 20 logements à l'hectare pour les pôles d'équilibre (actuellement environ 9 logements/hectare), 15 logements à l'hectare dans les autres communes. Les abords des gares, les pôles d'échanges multimodaux et à proximité des transports collectifs performants » sont identifiés comme des « secteurs urbains stratégiques .(AURAN, 2013, p. 15).

[216] Entretien avec le Directeur technique du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, 9 mars 2011.

Pyrénées, Maire adjoint, Délégué aux transports et aux déplacements à Toulouse Métropole, 3 mars 2011)

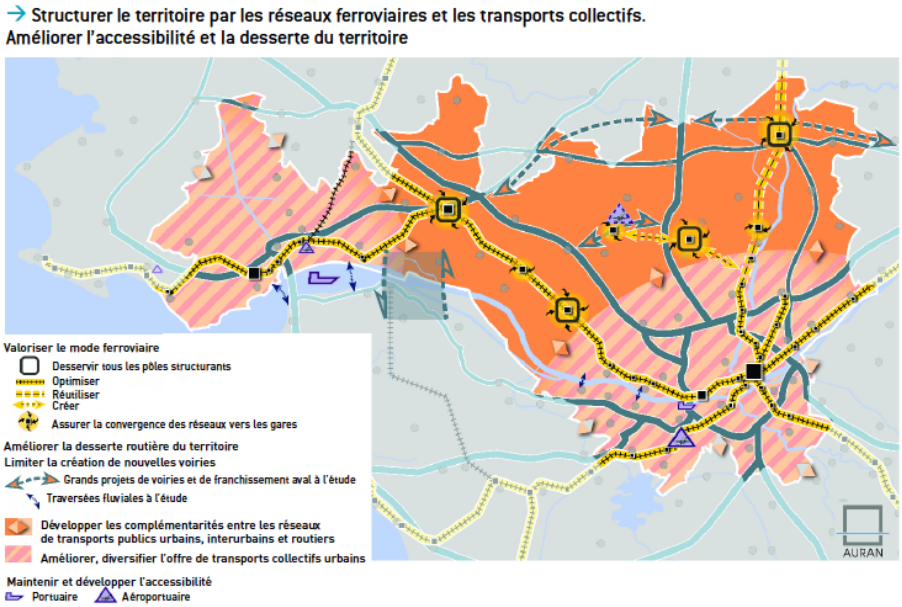
« La particularité de Toulouse est qu'on a une densité qui est 25% inférieure à la moyenne des grandes métropoles de France. Faible densité, donc difficile, dès que vous êtes dans le transport, prix d'exploitation exorbitants, vous allez desservir la pampa, de l'habitat diffus. » (Vice-Président de Toulouse Métropole, Chargé des transports et des déplacements, 9 juillet 2012)

Au-delà des enjeux d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré, les SCOT intègrent également des éléments relatifs au développement de l'offre ferroviaire et à l'aménagement des accès et de l'intermodalité autour des gares. Les SCOT étant des documents à vocation intersectorielle, ils peuvent s'exprimer sur le développement des transports collectifs et ce d'autant plus lorsqu'ils sont liés avec les Plans de Déplacements Urbains. Ainsi, à Toulouse, le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine a été élaboré sur le même périmètre que le PDU, ce qui explique le lien étroit entre les documents. Au-delà de cet exemple, les autres SCOT sont également des lieux de formalisation d'une vision de la politique des déplacements à l'échelle intercommunale et ces SCOT sont souvent liés aux Plans de Déplacements, comme dans le cas du SCOT des Pays du Sud Toulousain ou du Schéma de Secteur de la Communauté de Communes d'Erdre et Gesvres.

Plusieurs SCOT contiennent alors des éléments relatifs au développement de la desserte ferroviaire et sont utilisés par les acteurs de l'aménagement pour rendre visibles leurs revendications en matière de développement de l'offre vis-à-vis des acteurs ferroviaires concernés et, en particulier, des Régions. Le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, qui reprend les cartes du Plan de Déplacements Urbains, projette ainsi un cadencement au quart d'heure des dessertes ferroviaires sur l'étoile toulousaine. Le SCOT Nantes-Saint-Nazaire, adopté en 2007, inscrit également plusieurs projets ferroviaires, parmi lesquels la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant, la desserte ferroviaire de l'aéroport Notre-Dame des Landes et la réouverture de la ligne Nantes-Carquefou au trafic voyageur, qui sont considérés comme des projets nécessaires pour soutenir le développement du territoire (Figure 6.8.). Un autre exemple intéressant est le SCOT du Pays de Retz qui inscrit, dans plusieurs cartes, des projets de développement de l'offre ferroviaire qui ne sont pas prévus par la Région, comme, par exemple, la réouverture de la ligne Saint-Hilaire de Chaléons-Paimboeuf (Figure 6.9.).

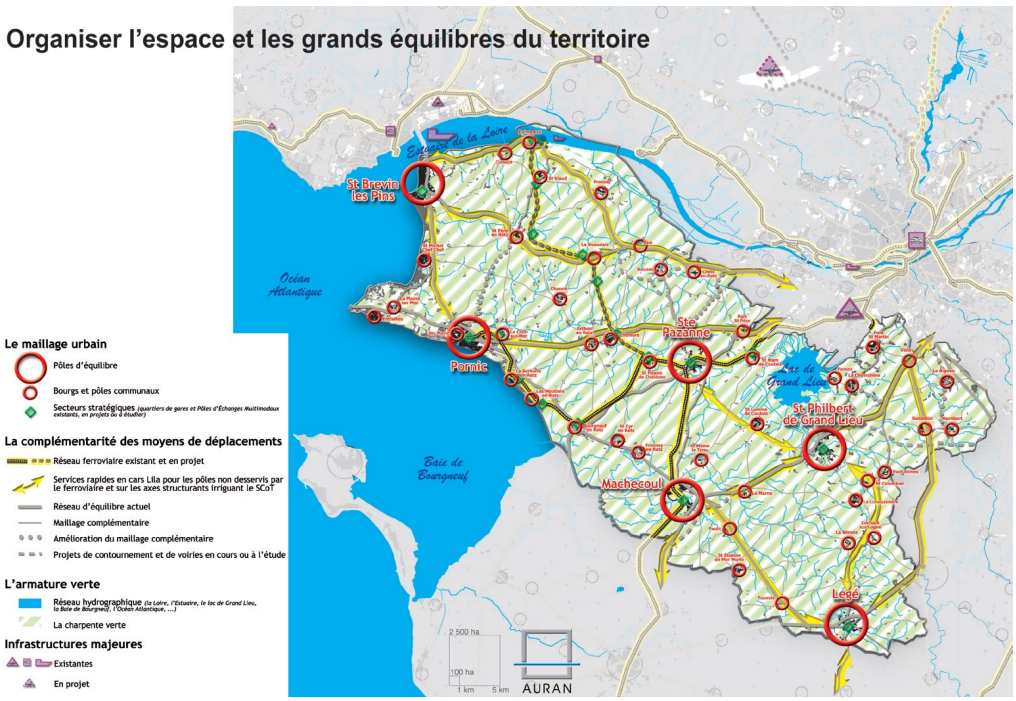
Les SCOT intègrent également des éléments relatifs à l'organisation de l'intermodalité et des accès aux gares. Le SCOT Nantes-Saint-Nazaire recommande pour l'aménagement des pôles structurant que soit mis « *en place un système de déplacements durable en structurant le territoire par les modes ferroviaires* », pour « *développer la ville des courtes distances* » et « *encourager à utiliser l'automobile autrement* », (AURAN, ADDRN, 2007a). Le Schéma de Secteur de la Communauté Erdre et Gesvres préconise un « *rabattement et un stationnement automobile et vélo efficace* » autour des stations (CCEG, 2011a, p. 30). Dans le SCOT des Pays du Sud Toulousain, il est indiqué que les liens entre les gares et les communes non desservies en transport ferroviaire doivent être organisés.

Figure 6.8. Valoriser le transport ferroviaire et structurer la métropole autour. Carte extraite du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire.



Source : AURAN, ADDRN, 2007b, p. 28.

Figure 6.9. La polarisation du développement urbain en fonction de la desserte ferroviaire et en transport collectif dans le SCOT du Pays de Retz



Source : AURAN, 2013. SCOT du Pays de Retz - Document d'Orientations Générales, p. 102.

1.3.2. Différenciation

Ainsi, les SCOT présentent des similitudes importantes qui renvoient à un processus de standardisation lié à l'existence d'un cadre normatif national en matière de planification urbaine qui contraint tant la forme que le contenu des SCOT. Cependant, cette forme de standardisation des documents s'accompagne également de différenciations importantes (Tableau 6.2.).

Elles apparaissent alors entre les SCOT « centraux » et les SCOT « périphériques », entre les générations de document (SCOT type SRU ou SCOT type Grenelle II, après 2010) et entre les deux cas d'étude. À titre d'exemple, les SCOT « centraux » cherchent à densifier et à contenir au maximum l'urbanisation et considèrent le réseau ferré comme un maillon du réseau de transport collectif, tandis que les SCOT « périphériques » cherchent à capter de la croissance et du développement urbain en s'appuyant principalement sur le transport ferroviaire qui est souvent l'unique système de transport collectif lourd desservant le territoire. Dans un cas, le contenu du SCOT est prescriptif, dans l'autre il l'est moins pour ne pas « bloquer » le développement du territoire.

De nombreuses différences apparaissent également dans le détail du contenu des préconisations inscrites dans les SCOT : diversité des définitions des périmètres autour des gares pour la densification (700 mètres dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, 2 kilomètres dans le cas du SCOT du Pays de Retz), objectif de polarisation plus ou moins fort, intensité et niveaux de densité préconisés variables, niveaux de densité différenciés ou non en fonction du niveau d'offre de transport collectif, objectif de densité restreint au logement ou incluant les activités, etc. En ce qui concerne le niveau de précision des objectifs de densification, dans le cas du SCOT Nantes-Saint-Nazaire ou des documents de planification qui concernent Nantes Métropole, le principe de « densification » autour des transports collectifs ne fait pas l'objet de précisions et n'est pas adapté en fonction du niveau de service ferroviaire tandis qu'il l'est dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine.

Ces différences constatées dans les différents documents s'expliquent, d'une part par des contextes territoriaux différents, mais également par le fait que, dans les deux cas, le processus d'élaboration des documents de planification constitue une première étape de « territorialisation » des standards de développement durable tels qu'ils sont définis à l'échelle nationale (Faure, 2010). Les orientations sont définies en fonction non pas de normes d'aménagement génériques mais sont adaptées, en partie, aux contextes géographiques locaux et sont surtout négociées par les élus locaux. Le périmètre, la forme et le contenu des SCOT sont principalement le résultat d'interactions entre des propositions faites par les services techniques des intercommunalités, des Syndicats Mixtes de SCOT ou des Agences d'urbanisme, et la vision et les intentions des maires des communes concernées. Le caractère négocié des documents de planification est le principal facteur de leur différenciation. Ce dernier point nous invite à nous intéresser plus en détail au rôle des différents acteurs dans ce processus de planification et leur position face aux nouvelles normes en matière d'urbanisation autour des transports collectifs.

Tableau 6.2. Contenu des SCOT concernant les métropoles de Toulouse et Nantes en matière de cohérence urbanisme-transport ferroviaire

		T	T	T	T	T	N	N	N	N	N	N
		InterSCOT	SCOT GAT	SCOT des Pays de Lauragais	SCOT des Pays du Sud Toulousain	SCOT du Nord Toulousain	SCOT Nantes-Saint-Nazaire	SCOT du Pays d'Ancenis	SCOT du Vignoble Nantais	SCOT du Pays de Retz	Sch. Secteur Edre et Gesvres	Sch. Secteur Loire et Sillon
		AUAT	AUAT	ATD*	ATD*	ATD*	AURAN, ADRN	Citadia	Terres Neuves	AURAN	Terres Neuves	Terre urbaine
		2007	2012	2012	2012	2012	2007	2013	2008	2013	2011	2007
Polariser	**Modèle mono-centrique**		■									
	Modèle polycentrique et communes gares identifiées comme polarités	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■
Densifier autour des gares	**Identification des potentiels d'urbanisation réels**									■		
	Objectif de densification autour des gares	■		■	■	■	■	■	■	■		
	Objectifs de densité autour des gares territorialisés		■									
Mixer les fonctions	**Localisation préférentielle des activités autour des gares**		■	■	■	■	■	■	■	■	■	
	Construction de logements sociaux dans les secteurs les mieux desservis	■	■	■	■		■				■	
Relier	**Rabattement et accès multimodal**	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Maîtriser	**Limitation de la croissance urbaine hors des pôles ou secteurs desservis en transport collectif**	■	■		■	■			■	■	■	
Desservir	**Création de lignes ferroviaires, de haltes pour adapter le réseau au territoire**		■				■			■	■	

Source : AUAT, 2005 ; AURAN, ADDRN, 2007a ; CCEG, 2011a ; Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain -, Agence Territoriale Départementale de Haute Garonne, 2012a ; Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain -, Agence Territoriale Départementale de Haute Garonne, 2012b ; Communauté de communes du Pays d'Ancenis, 2013 ; AURAN, 2013 ; SMEAT, AUAT, 2013.

2. La fabrique de la planification et la négociation de la norme

Comment expliquer ces différences ? D'une part, les grandes orientations en matière de cohérence urbanisme-transport et d'urbanisation préférentielle autour des transports collectifs sont ajustées en fonction des contextes territoriaux locaux. D'autre part, le contenu des SCOT est négocié par les élus locaux.

En effet, les processus de planification territoriale à l'échelle métropolitaine sont principalement le lieu d'une négociation entre acteurs de l'aménagement, qui mobilisent d'une part des acteurs « techniques » : Agences d'urbanisme, services techniques des Syndicats Mixtes, services déconcentrés de l'État, voire services du Département dans le cas toulousain, et d'autre part des acteurs « politiques » : élus des communes et des intercommunalités. Les deux cas étudiés font apparaître que la planification est principalement le produit de négociations « horizontales » entre les maires, les services de l'État et les services techniques des Agences d'Urbanisme qui associent peu les acteurs du transport ferroviaire :

> *« De manière générale, le SCOT, tout en devenant un document de plus en plus prescriptif dans l'ordre de la hiérarchie des normes, a surtout été ressenti comme un document, comme un lieu de dialogue horizontal, d'échange horizontal. » (Directeur technique du SMEAT, 3 juillet 2012)*

Cette section analyse le rôle de ces deux groupes d'acteurs qui ont une place centrale dans l'élaboration des documents de planification et la définition d'une vision « métropolitaine » de l'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire : les acteurs publics « techniques » de l'aménagement (Agences d'urbanisme, État et services techniques des Syndicats Mixtes de SCOT et des intercommunalités) et les élus locaux.

2.1. La promotion de la norme par l'État, les agences d'urbanisme et les Syndicats Mixtes de SCOT

Dans les deux cas d'étude, deux acteurs ont un rôle central dans la percolation de la norme en matière d'articulation « urbanisme-transport ». D'une part, les Agences d'urbanisme ont un rôle clef dans l'élaboration des documents de planification, mais aussi dans leur mise en œuvre et leur suivi. Elles sont souvent les « bras armés » des Syndicats Mixtes de SCOT, comme l'illustrent les cas de l'InterSCOT Toulousain, des SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine ou du SCOT Nantes-Saint-Nazaire. D'autre part, les services de l'État, chargés du suivi des documents de planification (Directions Départementales des Territoires), ont également un rôle important. Ils interviennent non seulement, en aval, pour vérifier la validité des documents approuvés par les Syndicats Mixtes de SCOT, mais aussi en amont, pour appuyer certaines collectivités dans l'élaboration de documents de planification « conformes » à la loi et favorables à la mise en œuvre de politiques « cohérentes ».

Ces acteurs transmettent la doctrine planificatrice en matière d'articulation de l'urbanisation et des transports collectifs. Ils ont un rôle important dans l'existence d'une forme de standardisation du contenu et de la forme des documents de planification. Dans le cas nantais, l'AURAN intervient dans l'élaboration de nombreux SCOT à l'échelle de l'aire urbaine et au-delà. Si le contenu des différents SCOT est défini avec les élus locaux et adapté aux contextes territoriaux, l'AURAN mobilise systématiquement une méthodologie similaire, qui confère par ailleurs une place importante à un travail sur l'estimation des potentiels d'urbanisation autour des gares du transport ferroviaire régional. Dans le cas toulousain, de la même manière, les trois

SCOT dits « périphériques » ont été élaboré par l'Agence Technique Départementale qui a mobilisé une méthodologie similaire qui se traduit par des SCOT relativement similaires en termes de forme et de contenu. Cependant, ces acteurs proposent aussi aux élus d'adapter les grandes orientations en matière de cohérence urbanisme-transport des SCOT aux contextes territoriaux locaux. Dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, si les préconisations en matière de densité, qui sont déclinées en fonction du niveau de desserte en transport collectif, ont été construites par l'AUAT à partir de la mobilisation d'un référentiel extraterritorial[217], elles ont aussi été adaptées aux réalités territoriales, comme l'explique la Directrice du Pôle Planification de l'AUAT :

> *« Pour notre démarche, nous avions regardé ce qui se passait à Lyon et dans d'autres agglomérations, pour voir les densités qu'il y avait autour des transports collectifs. D'abord, quelles étaient les bandes d'influence repérées dans les autres agglomérations. On a donc pris 600 mètres sur le métro, 500 mètres le tram, 600 mètres les gares, le BHNS : 400mètres. […] On a regardé ce qui se passait ailleurs, comme on fait dans nos études. On ne va pas inventer l'eau chaude. Et puis, c'est des choses qu'on a donné aux élus, pour arrêter une décision ensuite. Et après, sur les densités, on regarde un peu ce qui se passe ailleurs, mais on regarde surtout notre territoire, parce qu'on part de rien nous ici. Et déjà, l'exigence de 70 logements à l'hectare. » (Directrice du pôle Planification et politiques urbaines, AUAT, 27 septembre 1012).*

Ces acteurs ont également pour mission de faire adhérer les élus locaux aux nouvelles normes en matière d'aménagement urbain. Pour cela, ils mettent en place des dispositifs qualifiés de « pédagogiques[218] » pour expliquer les nouvelles normes nationales en matière d'urbanisme aux élus locaux et les convaincre d'adopter des schémas d'aménagement volontaristes. Le terme de pédagogie est en effet utilisé par plusieurs de nos interlocuteurs et en particulier par les services techniques des SCOT et les cadres des Agences d'Urbanisme pour qualifier le travail mis en œuvre pour faire accepter les nouvelles normes d'aménagement par les élus, aux différentes étapes du processus continu de planification. Les extraits d'entretien ci-dessous illustrent le recours à ce terme :

> *« Les SCOT, c'est une chose nouvelle, il y a beaucoup de pédagogie et de communication à faire là-dessus. » (Directeur technique du SMEAT, 3 juillet 2012)*

> *« Encore une fois, le SCOT, c'est beaucoup de pédagogie, beaucoup de rencontres, de dialogues avec les élus, il faut pas hésiter. Ce n'est pas quelque chose qu'on peut leur imposer comme ça. Il faut qu'il y ait tout un travail. » (Directeur technique du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, 9 mars 2011)*

> *« Moi j'ai l'impression que c'est quelque chose qui à force d'être ressassé, et le SCOT ça a été un processus long qui a permis de faire de la pédagogie, on a l'impression que si on interroge les élus sur quel est l'objectif fondamental du SCOT ils vont parler de densité et de cohérence urbanisme/transport. » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Grand Toulouse, 21 février 2011)*

> *« L'AUAT a un rôle d'assistance, de pédagogie, assistance technique, elle anime les groupes de suivi, et produit une analyse technique. » (Directrice du pôle Déplacement, AUAT, 8 mars 2011)*

---

[217] Par exemple la formule de « ville intense » fait explicitement référence à la délibération cadre de Lille Métropole datée de 2009 intitulée « faire la ville intense ».

[218] Ce terme, selon le dictionnaire du Trésor de la Langue Française informatisé désigne « l'instruction, éducation des enfants, de la jeunesse », la « science de l'éducation des jeunes, qui étudie les problèmes concernant le développement complet (physique, intellectuel, moral, spirituel) de l'enfant et de l'adolescent » ou « l'ensemble des méthodes dont l'objet est d'assurer l'adaptation réciproque d'un contenu de formation et des individus à former ».

Ainsi, le terme de pédagogie est mobilisé par certains de nos interlocuteurs pour qualifier un processus visant à faire adhérer les élus locaux aux objectifs et au contenu de la norme nationale en matière « d'urbanisme durable » afin qu'ils adoptent des SCOT répondant à ces objectifs. Ce processus pédagogique intervient au moment de l'élaboration des SCOT mais également, en aval, au moment de leur mise en œuvre. À ce titre, les différents temps de mobilisation des élus locaux dans le cadre de l'élaboration des SCOT, tels que les temps consacrés à la présentation aux élus locaux des diagnostics ou travaux prospectifs sur l'aire urbaine par les agences d'urbanisme ou bureaux d'étude chargés de l'élaboration des SCOT, sont autant de moment d'« acculturation » des élus locaux à l'échelle métropolitaine. Ainsi, de nombreux élus rencontrés nous ont fait part de l'apport, en particulier intellectuel, que constitue, pour eux, leur implication dans les processus de planification, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous :

> *« Et le SCOT ? C'est une instance de réflexion qui nous a apporté beaucoup de choses, en termes de réflexions, sur l'urbanisation, etc. par rapport aux études de population, à tout ça. Ce sont des outils intéressants pour nous mais ça reste au niveau de la réflexion. En opérationnel c'est très limité. » (Maire de Saint-Etienne de Montluc, 13 juillet 2012)*

Dans ce processus, les Agences d'urbanisme, en particulier, mobilisent différents instruments pour expliquer la loi, convaincre de la pertinence des nouvelles orientations en matière de « développement durable » et faire adhérer les élus locaux aux projets pouvant en découler (densification, urbanisation autour des gares, logements collectifs, mixité, etc.). Ils s'appuient autant sur leur expertise technique et leur connaissance du territoire pour produire des outils d'aide à la décision à destination des élus, que sur les « grands élus » ou « élus médiateurs », qui disposent d'un leadership à l'échelle métropolitaine, connaissent les grands enjeux métropolitains, maîtrisent les rouages de l'intercommunalité et jouent un rôle de « pédagogue » auprès des autres élus.

Pour favoriser une « adhésion » aux nouvelles normes de l'urbanisme durable en matière d'articulation urbanisme-transport et de densification, les Agences d'urbanisme mobilisent différents instruments[219]. Certains outils sont imaginés spécifiquement pour convaincre les élus, tels que des études visant à évaluer le potentiel d'urbanisation autour des gares et à « rendre visible » aux élus locaux les potentiels de développement autour du réseau ferré.

Dans le cas nantais, les services de l'État, que ce soit la DREAL, les DDT, mais également les bureaux d'expertise comme le CETE de l'Ouest, ont produits, depuis 2005 de nombreux travaux portant sur l'évaluation des potentiels d'urbanisation autour du rail ou sur le suivi du développement urbain autour du réseau ferré. Ces travaux avaient pour objectif, dans la perspective des orientations de la Directive Territoriale d'Aménagement, de favoriser une « prise de conscience » par les élus locaux de l'opportunité que présente le réseau ferré pour leur territoire et de favoriser l'intégration dans la planification territoriale d'orientations en matière de densification urbaine autour des gares (CETE de l'Ouest, 2007a ; CETE de l'Ouest, 2007b ; CETE de l'Ouest, 2008 ; CETE de l'Ouest, 2009). L'AURAN intervient pour favoriser l'adoption de

[219] Les deux agences d'urbanisme (AUAT et AURAN) ont toutes les deux rédigé en 2007 un guide intitulé « Densité et Formes urbaines » qui avait pour objectif de lever les réticences des élus locaux vis-à-vis de la densification en leur montrant que des densités fortes pouvaient prendre des formes très différentes. Autre exemple, le Syndicat Mixte des Pays du Sud Toulousain a élaboré une charte paysagère et architecturale pour « rendre visible » la densité (Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, 2013). Ces guides sont utilisés pour démontrer que la « densité n'est pas ce qu'elle est » et que certaines formes urbaines « agréables » correspondent à des espaces très denses et que les densités perçues ne correspondent pas aux densités réelles. Le travail consiste à détacher la densité de l'image des ensembles collectifs d'habitat social des années 1970 à laquelle elle est souvent associée. Pour convaincre les élus, les agences d'urbanisme et services techniques des SCOT s'efforcent de mobiliser des exemples concrets et proches des contextes locaux.

SCOT intégrant des orientations à une urbanisation accrue autour du rail. Pour illustration, depuis le milieu des années 2000, l'AURAN s'est spécialisée dans les études visant à évaluer les « potentiels d'urbanisation » autour des gares. Pour l'AURAN, ces études visent non seulement à disposer d'une connaissance fine du territoire permettant de produire des documents de planification adaptés aux potentiels locaux, mais elles sont également utilisées pour faire adhérer les élus locaux à un modèle d'urbanisation articulé au réseau ferré. L'offre ferroviaire et la gare sont utilisées comme argument pour légitimer, justifier et rendre acceptables des politiques en faveur d'une maîtrise du développement urbain et de la limitation de la consommation d'espaces naturels. Dans ce cas, les Agences d'urbanisme, voire les services de l'État, cherchent à convaincre les élus locaux d'adopter des documents de planification territoriale favorables à une polarisation et à une densification urbaine en mettant en avant que de telles orientations dans les SCOT constituent aussi un signal auprès des acteurs ferroviaires et un argument pour appuyer des demandes en faveur d'un développement de l'offre ferroviaire sur leur territoire.

Dans le cadre de l'élaboration du SCOT du Pays de Retz, l'AURAN a utilisé le réseau régional comme un argument pour appuyer un discours en faveur de la polarisation et de la densification du territoire. Elle a réalisé, en 2007, une étude sur les potentiels d'urbanisation autour des gares du territoire. Cette étude s'appuyait ainsi sur une analyse historique du lien entre aménagement urbain et réseau ferroviaire et insistait sur le rôle qu'aurait eu le chemin de fer dans le développement et la « structuration » du territoire. Dans le cadre de cette étude, le chargé de projet a mobilisé des cartes anciennes du réseau ferré, dont des cartes du réseau en 1935, à son apogée, pour faire apparaître l'irrigation ancienne du territoire par le chemin de fer et convaincre les élus locaux de l'opportunité que présenterait le transport ferroviaire pour organiser le développement du territoire. La mobilisation des élus locaux autour d'une réflexion sur les potentiels de développement urbain autour des axes ferroviaires en service ou fermés (Saint-Hilaire-Paimboeuf) a alors un double objectif. Il sert d'abord à légitimer un discours en faveur de la densification urbaine, en mettant en avant que cette densification est la condition d'un développement du transport ferroviaire sur le territoire. En retour, ce discours permet de renforcer les arguments en faveur de la réouverture des lignes fermées ou du développement des lignes existantes en planifiant un développement urbain articulé au réseau ferré. L'urbanisation autour des gares sert à appuyer des demandes locales en faveur du développement ou de la réouverture de lignes ferroviaires[220].

Une démarche similaire a été déployée par l'AURAN auprès d'autres intercommunalités, comme celle du Pays de Blain, intégrée récemment au SCOT Nantes-Saint-Nazaire. Dans le cadre de l'élaboration du Schéma de Secteur et de la démarche des « pôles structurants », l'AURAN a défendu auprès des élus locaux, la nécessité de construire un projet de territoire qui « *retrouve le lien avec le train* »[221], alors même que le territoire n'est plus desservi par le train depuis les années 1950. En effet, la commune de Blain a été identifiée à partir de 2011 comme pôle structurant du SCOT. Contrairement aux autres pôles, la commune n'est pas desservie en train et aucun projet ferroviaire n'est prévu sur ce territoire. Cependant, dans le cadre de l'étude « pôle structurant » et de l'élaboration du Schéma de Secteur, l'AURAN a été missionnée au

[220] La réouverture de l'axe ferroviaire de Saint-Hilaire-Paimboeuf est inscrite au SCOT adopté en juin 2013. Début juillet 2013, la Région a néanmoins annoncé avoir étudié l'opportunité de ce projet mais que les résultats mettaient en évidence un potentiel insuffisant pour justifier la réouverture.

[221] Propos du Chargé de mission SCOT de l'AURAN (1er février 2012)

début de l'année 2012, par le SCOT pour fournir un appui technique à la commune. Dans ce cas, l'AURAN a mis en avant le fait que la densification était une condition nécessaire pour que le territoire soit un jour de nouveau desservi par le train. La presse locale a relayé cette initiative en relevant l'étonnement et les réticences de certains élus (Ouest-France, 2012). Cependant, la démarche semble avoir convaincu et, l'étude étant financée par le Syndicat Mixte du SCOT, les élus ont accepté de s'y engager :

> *« Hier, ça a été vraiment intéressant parce qu'on a réussi à les impliquer, ça y est, ils sont vraiment intéressés par le projet, parce qu'ils ont compris tout l'enjeu qu'il y avait pour leur territoire et tout l'enjeu qu'il y avait à lier déplacement, urbanisme et renouvellement, et comment sur Blain, le train pourra un jour venir et répondre à un certain nombre de besoins et à un certain nombre de problèmes de déplacement.. » (Chargé de mission SCOT, AURAN, 1er février 2012)*

2.2. La négociation de la norme par les élus locaux

À Toulouse et à Nantes, la relance de la planification territoriale est liée à une impulsion étatique forte issue de la loi SRU et a été pris en charge, initialement, par les services de l'État et les Agences d'urbanisme. Mais les élus locaux se sont progressivement saisis de l'élaboration des documents à travers leur participation aux Syndicats Mixtes de SCOT. Quel rôle ont les élus locaux dans la définition du contenu de la planification et dans la négociation de la norme ? Comment ont-ils négocié le contenu des documents ? Comment cette norme est-elle mise en débat ?

2.2.1. Une adhésion différenciée aux nouvelles normes de « l'urbanisme durable »

Pour les élus locaux et les maires concernés par les démarches de planification étudiées, la mise à l'agenda d'orientations en matière de polarisation et de densification urbaine autour du réseau ferré, mais également de maîtrise du développement urbain hors des polarités et des secteurs desservis en transport collectif, constitue un changement de référentiel pour les politiques d'urbanisme locales. Cela est particulièrement vrai pour des élus locaux qui jusqu'à présent étaient engagés dans des politiques urbaines visant à accueillir un maximum d'habitants sans que cette stratégie ne soit reliée à des interrogations sur les conditions de mobilité des habitants ou sur les équipements et services à offrir aux populations. Ce changement de référentiel implique pour de nombreux élus de passer d'un référentiel communal à un référentiel intercommunal, supposant une « dilatation de la territorialité » de référence (Loubet, 2011), de passer d'une logique d'extension urbaine à une logique de renouvellement urbain et enfin de passer d'un référentiel dominé par l'automobile et l'accessibilité routière à un référentiel privilégiant les transports collectifs et ferroviaires.

L'enquête menée auprès des communes disposant d'une gare montre que ce changement de paradigme en matière d'aménagement urbain et de déplacement fait l'objet d'une adhésion par les élus locaux. Les objectifs de ces nouveaux principes d'aménagement sont compris et les points d'interrogation concernent surtout les modalités de mise en œuvre. Le processus d'élaboration du SCOT est l'occasion de faire progressivement émerger un consensus autour des principes de densification urbaine et de cohérence urbanisme et transports collectifs. Les processus de planification à l'échelle métropolitaine sont également des temps d'appropriation, par les élus locaux, des nouvelles normes en matière d'aménagement et d'urbanisme durables. La confrontation d'élus issus de territoires différents aux « promoteurs » des nouvelles normes d'aménagement, favorise des évolutions dans la manière de percevoir, par exemple, les enjeux de densification urbaine. Cette idée revient dans les propos de nombreux interlocuteurs :

« Progressivement, parce que c'est dans l'air du temps, qu'on en discute avec les maires, parce que tout le monde finit par se trouver coincé dans une réflexion collective, on arrive à faire progresser ces idées, à essayer de localiser les ZAC à proximité des pôles d'échanges, à maîtriser l'urbanisation entre les axes. » (Ancien Président de Tisséo-SMTC entre 2008 et 2009, 25 février 2011)

« Maintenant on ne parle plus de pourquoi il faut maîtriser l'étalement urbain et les déplacements urbains, les élus entendent cela depuis un moment, ils ont compris, maintenant c'est comment on fait. Depuis deux-trois ans on est plus sur le pourquoi, mais le comment. » (Directrice du pôle Déplacement, AUAT, 8 mars 2011)

« Nous avons très bien perçu une évolution sensible sur la prise en charge par les élus de la problématique de la densification. Pendant un certain temps, il a fallu convaincre, dire et redire. Puis, à un moment, quand on le disait aux élus, ils nous disaient : « arrêtez, on le sait. Ne nous le dites plus, nous sommes convaincus ». Voilà. » (Directeur technique du SMEAT, 3 juillet 2012)

Deux types de facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer ce changement. D'une part, les élus locaux adoptent le nouveau référentiel métropolitain parce qu'il correspond à un contexte général de mise à l'agenda politique des enjeux écologiques et des problématiques de développement durable. Ces objectifs deviennent les maîtres mots des politiques publiques et s'imposent aux élus locaux. D'autre part, l'adhésion des élus locaux s'explique par une forme de convergence entre les enjeux globaux et leurs préoccupations locales. Plusieurs facteurs jouent en faveur d'une adhésion au référentiel métropolitain de communes (péricentrales ou périurbaines) auparavant engagées dans des politiques d'urbanisme extensives : souci de la préservation du « cadre de vie », besoin de diversification de l'offre de logement pour offrir un parcours résidentiel aux habitants, diminution des capacités financières des communes, préoccupations sociales, etc.

L'adhésion globale des élus locaux aux discours sur la densification et la polarisation du développement urbain autour des transports collectifs ne doit pas occulter l'hétérogénéité importante des communes et la diversité de leurs réactions aux normes inscrites dans la planification supracommunale. Loin d'être consensuel, ce principe d'aménagement soulève des débats et des réactions différenciées de la part des élus locaux. Pour nombre de nos interlocuteurs à l'échelle intercommunale, la différence est nette entre les élus des communes périurbaines et ceux des agglomérations ; leur adhésion aux nouvelles normes en matière de polarisation, de densification et de maîtrise du développement urbain est contrastée. Nos interlocuteurs soulignent la disparité des niveaux d'apprentissage et de compréhension de la norme :

« Nous, je pense que les élus urbains en ont pris conscience, mais il y a un enjeu pour que les élus périurbains en prennent vraiment conscience. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).

« Les collectivités, les communes, sur l'agglomération nantaise, ça fait longtemps qu'on en parle, les élus sont porteurs, on n'a plus vraiment de choses à leur apporter, sauf des exemples pour éviter les problèmes qu'ils peuvent ensuite avoir avec les habitants, mais, sur les communes périurbaines, ce discours-là ne passe pas encore tout à fait. » (Chargé de mission SCOT, AURAN, 1er février 2012)

« Une majorité de « grands élus » a participé à l'élaboration des schémas de planification et de cohérence urbanisme-transport, et adhère consensuellement aux principes retenus. Pour autant, la diffusion de ces idées dans les communes (élus et habitants) reste embryonnaire et peu comprise ou acceptée, dès lors qu'elle est confrontée aux contingences locales, électorales, de court terme. » (Ancien Président de Tisséo-SMTC entre 2008 et 2009, 25 février 2011)

Cette distinction doit cependant être nuancée. La discrimination urbain-périurbain ne suffit pas à expliquer seule les différentes postures des élus locaux. De nombreux

points de tension portent par exemple sur le poids croissant des échelons supralocaux en matière d'aménagement. Certains maires supportent bien cette ingérence nouvelle. Elle est conforme à leur vision du territoire et leur permet, en retour, de bénéficier de l'appui et de l'aide financière des intercommunalités. D'autres l'acceptent plus difficilement. Ils la perçoivent comme une perte de maîtrise du développement de leur territoire. L'ancienneté de l'intégration des élus locaux aux processus d'action publique à l'échelle intercommunale semble alors mieux expliquer leurs différents degrés d'adhésion au processus de planification supracommunal (Chapitre 10).

2.2.2. Les élus communaux et la négociation des SCOT

En effet, en dépit de l'adhésion consensuelle aux objectifs généraux du SCOT, certaines communes expriment des réticences vis-à-vis de la démarche de planification des orientations nationales en matière de cohérence urbanisme-transport. Les élus communaux ont un rôle central dans l'élaboration de ces documents, comment en négocient-ils le contenu ?

Les maires ont un rôle important dans la définition du contenu des SCOT, en interface avec les services techniques (Agences d'Urbanisme, services techniques des Syndicats Mixtes de SCOT). Ils développent des stratégies pour faire en sorte que le contenu de la planification supracommunale corresponde à leurs projets locaux. Plusieurs points font l'objet de négociations entre les élus : les droits à construire, les niveaux de densité et l'offre de transports collectifs.

- **La négociation de la polarisation et des « droits au développement »**

Le premier point concerne l'affectation des droits à construire. Selon les préconisations des lois SRU et Grenelle II, les SCOT doivent, en principe, favoriser une polarisation et une limitation du développement urbain dans les secteurs non-desservis en transports collectifs. Parmi nos cas d'études, plusieurs SCOT affichent effectivement cet objectif. C'est le cas des SCOT toulousains, comme le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et, dans une moindre mesure, le SCOT des Pays du Sud Toulousain. Ces principes d'aménagement créent une différenciation importante entre les communes concernées. Certaines voient leur développement freiné, d'autres, encouragé. Les communes devant accueillir l'essentiel du développement urbain correspondent en général, aux villes-centres des métropoles, aux communes de leurs banlieues, aux communes identifiées comme des « pôles » structurants des territoires périurbains et enfin, aux communes périurbaines disposant d'une gare. Les territoires où le développement est limité correspondent à des communes périurbaines disposant de peu d'équipements et ne bénéficiant pas d'une desserte en transports collectifs lourds.

Les préconisations de certains SCOT[222] impliquant une forme d' « arrêt » du développement de ces communes soulèvent des tensions importantes. Certains élus locaux voient comme une forme d'injustice le fait que d'autres communes conservent le droit de se développer, soit parce qu'elles disposent d'un niveau d'équipement suffisant, soit parce qu'elles sont soumises à des documents de planification moins contraignants. Dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, le schéma assigne à la « ville intense » un objectif de concentration de 80% de la croissance démographique de l'aire urbaine. Il restreint donc l'urbanisation de nombreuses autres communes. Certaines d'entre elles acceptent mal cette contrainte, et ce d'autant plus que les

[222] Par exemple, comme rappelé plus haut, le SCOT Nantes-Saint-Nazaire ne fixe pas de contrainte forte au développement des communes hors des pôles structurants. Ce choix correspond à la volonté politique de ne pas limiter le développement de certains territoires.

communes situées dans des SCOT périphériques ou hors du Département ne sont pas soumises aux mêmes obligations. Ce problème est exprimé par plusieurs élus locaux :

> *« Pour en avoir discuté avec certains maires des Coteaux du Gers, ils sont un peu inquiets, parce que là ils ont tout bloqué. […] La maire de Sainte-Livrade, elle ne peut plus rien ouvrir […] elle a la haine. Elle dit en plus : « je suis à la limite du Gers mais, je suis en Haute-Garonne, je suis bloquée et les autres du Gers ils vont construire à outrance à côté. » (Adjoint à l'Urbanisme, Brax, 3 mars 2011)*

> *« Le SCOT fixe ses règles d'urbanisation : développement mesuré, pôle de service, développement intense et tout ce qui va avec. Je dirais que si l'on compare le SCOT central avec les SCOT périphériques, le SCOT central il a des règles plus sévères, plus strictes par rapport au développement. On dit l'aire urbaine, l'agglomération toulousaine, doit recevoir 80% de la population, le reste devant être réparti à l'extérieur après il faut se battre pour avoir une partie de ces 20% ; et, il y a beaucoup de monde qui se bat ! Donc des fois, les maires ne sont pas toujours content parce qu'on les contraint à fermer ou à ne pas évoluer comme ils le souhaiteraient. […] Chez nous, il y a eu pas mal de discussions, d'observations pour arriver à accepter qu'on soit freiné, qu'on ne puisse pas faire ce qu'on veut et pour le faire passer à la population : pourquoi on n'autorise pas des constructions ? » (Maire, Mérenvielle, 4 mars 2011).*

> *« Actuellement, notre commune, on a pas de restrictions, mais il y a d'autres communes qui prennent mal le fait qu'on ferme les robinets. » (Maire, Pins-Justaret, 4 mars 2011)*

Pour éviter de voir approuver des SCOT contraignants le développement du territoire, les élus locaux peuvent développer plusieurs stratégies.

Tout d'abord, les élus interviennent au moment de l'élaboration des SCOT et de la définition des grandes orientations de développement, pour défendre un développement « équilibré » du territoire. Par exemple, si le SCOT Nantes-Saint-Nazaire affiche un modèle de développement « polarisé » par six pôles structurants, devant capter l'essentiel du développement articulé au réseau ferré, il ne limite pas le développement des communes situées hors des zones bien desservies en transports collectifs. Ce contenu reflète le choix des élus de ne pas contraindre le développement des différents territoires du SCOT[223]. La même logique s'applique au SCOT du Pays de Retz ou au Schéma de Secteur d'Erdre et Gesvres. La nécessité de produire un document consensuel se traduit par un affaiblissement du principe de polarisation du développement urbain avec une multiplication des pôles d'équilibre.

Cet enjeu a également été au cœur des négociations entre élus pour l'élaboration du SCOT du Pays du Sud Toulousain. Le contenu de ce document correspond à un compromis entre : les élus favorables à une concentration du développement urbain et ceux défendant un « droit » au développement de l'ensemble des territoires, comme l'explique le Directeur du Syndicat Mixte :

> *« - Etait-ce acquis dès le départ que l'urbanisation devait être concentrée sur certains territoires ? Rien n'était gagné dès le départ. Très clairement. Ce qu'on appelle la polarisation, accueillir sur les pôles d'équilibre l'essentiel ou une part importante de la population nouvelle, ce n'était pas gagné d'avance. Ça fait l'objet de débats assez longs et tendus au niveau du territoire entre les partisans de la polarisation, qui disaient : "On ne peut pas se permettre de multiplier les équipements sur le territoire, parce que ça coûte cher, parce qu'actuellement, pour tout le monde, il faut faire attention aux finances. La seule solution c'est d'avoir dans chaque bassin de vie des équipements à un endroit où chaque habitant puisse venir pour se retrouver ", et ceux qui disaient : "Attention, en polarisant, vous allez tuer les petites communes, parce que plus personne n'ira y habiter, donc pas de renouvellement de générations ". C'est un débat qui a été tranché, et le résultat aujourd'hui du DOO [Document d'Orientation et d'Objectifs], c'est malgré tout le résultat d'un compromis. » (Directeur technique du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain, 9 mars 2011)*

[223] Entretien avec le Directeur Technique, Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012.

Une autre stratégie des élus locaux consiste à tenter d'échapper aux périmètres des SCOT les plus contraignants pour rattacher leur commune à un SCOT réputé plus souple en matière de maîtrise du développement urbain. C'est pourquoi l'on constate, à Toulouse, comme à Nantes, que les élus ont préféré couvrir l'aire urbaine au moyen de plusieurs SCOT plutôt que d'adopter un document unique. Certaines communes choisissent de se rattacher à des SCOT « périphériques » qui restent souvent dans des logiques de croissance et cherchent à capter un maximum de développement en lien avec le dynamisme des agglomérations[224].

Enfin, certains élus des communes concernés par des SCOT contraignants peuvent négocier le détail du contenu des SCOT pour ne pas voir leur développement trop contraint. C'est le cas par exemple, dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. La carte délimitant les grands territoires du SCOT (cœur d'agglomération, ville intense, développement mesuré) auxquels sont affectés des droits à construire différenciés, n'a pas été définie en fonction de différents indicateurs pouvant permettre d'objectiver les potentiels du territoire et son niveau « d'intensité » (densité, population, niveau de desserte en transports collectifs, niveau d'équipement et de service). Ces périmètres ont été négociés avec les élus. Certains maires ou élus locaux de communes périurbaines ont réussis à faire adapter les périmètres afin d'être inclus dans la ville « intense », leur garantissant des possibilités de développement plus importantes que dans la ville maîtrisée et ne freinant pas leurs projets de développement. C'est le cas, par exemple, de Baziège, commune périurbaine située au Sud-Est de Toulouse, où les élus ont réussi à inscrire la commune dans le périmètre de la « *ville intense* », pour disposer de droits au développement supplémentaires en extension urbaine (des pixels en plus) qui seront utilisés pour des projets dont la logique semble loin de « l'esprit » du SCOT et pour lesquels il s'agit de développer l'urbanisation en lien avec un nouvel échangeur autoroutier (Montgiscard) et non pas en lien avec la gare de Baziège. L'inscription de la commune dans le périmètre de la ville intense visait à permettre la réalisation de projets intercommunaux de développement de zones d'activités et d'habitat portés par la Communauté d'Agglomération du SICOVAL, comme l'expliquent deux de nos interlocuteurs à l'AUAT :

> *« Là tous les pixels ont été installés très loin de la gare, parce qu'il va y avoir l'échangeur de Montgiscard. Donc tu te retrouves face à deux logiques complètement opposées. Un échangeur qui fait très « sixties » et finalement une gare complètement excentrée de tous les projets de pixels.» (Chargé de mission, Pôle Planification et politiques urbaines, AUAT, 27 septembre 2012).*

Dans ce contexte de négociation des droits au développement, certaines communes peuvent ainsi utiliser la présence d'une gare sur leur territoire comme un levier de négociation. Cela a été le cas aussi bien à Toulouse, lors de la distribution des « pixels » du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, qu'à Nantes, lors du choix des pôles structurants. Les propos de plusieurs élus locaux le confirment et la gare est souvent mentionnée comme un élément clef de la négociation des droits au développement :

> *« Dans le cadre du SCOT, on n'a pas eu de restrictions en matière d'urbanisation. La gare est un des éléments moteurs et on est envié par d'autres communes. C'est stratégique pour le développement » (Maire, Pins-Justaret, 4 mars 2011)*

À l'inverse, pour des communes désignées comme zone de développement mesuré, faute de niveaux d'équipement et d'emploi suffisants, la présence d'une gare sur leur

[224] C'est le cas de la commune de Fontenilles, inclut dans l'aire urbaine toulousaine, qui a fait pression pour être rattaché à un SCOT du Département du Gers, lui permettant d'avoir des possibilités de développement urbain importantes.

territoire peut être mobilisée pour demander des droits supplémentaires à construire et au développement aux instances en charge de l'élaboration des SCOT. Les propos du maire de la commune de Mérenvielle, commune du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, illustrent cette stratégie :

> *« Ce qui explique qu'on a la possibilité de pouvoir nous développer dans notre territoire c'est l'atout de la gare. Pour nous, c'est quelque chose qui a été très important pour justifier notre évolution de population auprès du SMEAT. […] La gare nous a permis de nous appuyer là-dessus pour pouvoir justifier notre développement. Parce que, aujourd'hui, […] si on n'a pas de transport performant, on est limité dans nos possibilités de construire. […] Au début, quand on était en phase d'étude de notre secteur en 2007-2008, on nous avait limité en nombre de constructions, l'enjeu a été ensuite, au moins à quatre communes de nous répartir les droits à construire entre différentes communes en fonction de ce que l'on souhaitait faire ou pas, en tenant compte de la gare qui a été un atout. » (Maire, Mérenvielle, 4 mars 2011)*

Dans certains cas, la gare sert alors d'argument pour justifier un modèle de développement à contrecourant des objectifs de densification et de polarisation du développement. C'est le cas de la commune périurbaine du Fauga appartenant au SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. Du fait de son faible niveau d'équipement et de son éloignement, Le Fauga est incluse dans le périmètre de « développement mesuré ». La commune défend un modèle de développement extensif et peu dense et cette stratégie aurait dû être remise en cause par les préconisations du SCOT qui prévoyait initialement de limiter le développement de la commune. Les élus locaux ont alors utilisé la présence d'une gare et de l'autoroute pour négocier avec le Syndicat Mixte l'obtention de droits à construire supplémentaires, pour rendre possible les projets de développement de la commune :

> *« Le seul avantage que nous avons aujourd'hui au Fauga, et je sais qu'au fond d'eux même ça les dérange un peu au SMEAT, c'est que ce que je défends est conforté par les équipements que nous avons en termes d'infrastructures. Pourquoi ? Parce que si aujourd'hui je n'ai pas de gare et que je n'ai pas d'autoroute et bien Le Fauga, 1 pixel ou 2, alors que là on en a huit. » (Adjoint à l'Urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011)*

Tandis que le projet de la commune est en contradiction avec « l'esprit du SCOT » (projet de développement de faible densité, en extension et pas nécessairement en continuité de l'urbanisation), le niveau de service en matière de transport offert sur la commune a été utilisé pour obtenir des droits au développement importants, comme nous l'a expliqué l'adjoint à l'urbanisme :

> *« - Ils ne sont pas d'accord avec votre projet mais le fait que vous ayez une gare et l'autoroute les oblige à vous laisser vous développer ?*
> *- Ils sont obligés de lâcher.*
> *- C'est surtout lié à la gare ou à l'autoroute ?*
> *- Les deux. Mais la gare, aujourd'hui, a pris de l'importance. […] C'est le côté positif que j'ai sur la commune. Ils me disent : il faut densifier, on mange du terrain, etc. Je leur réponds : trouvez-moi des communes qui ont les services que nous avons ! Ils sont un peu mal, là. Ça contrebalance un petit peu ma position en tant qu'élu par rapport à la loi. […] On dérange. Avec nos infrastructures on va un peu à l'encontre de ce qu'ils défendent. Ils ont lâchés beaucoup plus de pixels. […] On répond à 200 % à l'élément de base que demande le SCOT pour lâcher du lest. Heureusement qu'on a ça, sinon on aurait droit à rien. » (Adjoint à l'Urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011)*

Le cas de cette commune est bien connu au sein du Syndicat Mixte en charge du SCOT et à l'AUAT comme un exemple caractéristique, d'une part, de la difficulté à faire évoluer les pratiques, et, d'autre part, des contradictions du SCOT, comme le relate un de nos interlocuteurs à l'AUAT :

> *« Oui, on les connaît. Ils se prennent des avis [du SMEAT]. Mais ça c'est l'ancienne culture des communes. […] Et puis là, c'est vraiment des communes qui faisaient ce qu'elles voulaient*

en demandant l'avis de personne. Et tout à coup, on leur explique que c'est plus comme avant. Alors les élus se servent du discours pour continuer. Ils ont compris la mécanique. Tout système a ses effets pervers. On se sert du discours pour faire n'importe quoi. » (Directrice du Pôle Planification et politiques urbaines, AUAT, 27 septembre 2012)

Ainsi, pour les élus locaux disposant d'une gare et d'une desserte ferroviaire sur leur territoire, celles-ci constituent un atout pour négocier l'obtention de droits à construire supplémentaires avec les instances responsables des SCOT. Cet atout s'avère particulièrement important pour les communes situées dans des territoires où les droits au développement devraient, conformément aux impératifs réglementaires, être limités.

- **La négociation des niveaux de densité**

Un autre point fait l'objet de négociations intenses dans le cadre de l'élaboration des SCOT, c'est la définition des niveaux de densité urbaine. Comme nous l'avons montré dans la première section de ce chapitre, les SCOT fixent des objectifs de densité plus ou moins précis. En général, ceux-ci concernent principalement la construction de logements : les communes se voient attribuer des objectifs de construction de logements et un maximum de surface de terrains à urbaniser, ce qui suppose de combiner construction en extension urbaine et en renouvellement urbain. Ces niveaux de densité font l'objet de discussions importantes au moment de l'élaboration des SCOT. Certains élus locaux considèrent que les objectifs et les niveaux de densification qui leur sont demandés dans les projets urbains, du fait de la présence d'une gare sur leurs territoires, sont trop importants et marquent une rupture trop forte par rapport aux pratiques antérieures. Lorsque les niveaux de densité fixés au SCOT sont considérés comme trop importants, les élus locaux peuvent soit chercher à intervenir en amont, au moment de l'élaboration du SCOT, soit négocier les niveaux de densité au moment de la transposition des normes du SCOT dans les Plans Locaux d'Urbanisme. Par exemple, dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, l'absence d'objectifs précis pour le renouvellement urbain est justifiée par la volonté des élus de ne pas renforcer les contraintes à travers des préconisations considérées comme difficilement appropriables, comme l'explique une des responsables du SCOT à l'AUAT :

« Lors de réunions de travail avec les élus ont leur avait présenté une carte avec des objectifs de densification en renouvellement urbain mais ils nous ont dit, c'est trop compliqué. Déjà les pixels… Sinon on ne va pas s'y retrouver. […] Ils nous ont demandé de simplifier. » (Directrice du pôle Planification et politiques urbaines, AUAT, 27 septembre 2012)

- **La négociation de l'offre ferroviaire et de transport collectif**

Outre ces leviers de négociation, les élus locaux peuvent enfin militer, dans le cadre des négociations autour des SCOT, pour que leur commune soit identifiée comme « pôle structurant ». Une telle désignation leur permet d'avoir un développement pouvant justifier une amélioration des services ferroviaires. Considérant que la Région développe les services en fonction de la demande, certains pensent que leur désignation en tant que pôle de développement leur permettra d'appuyer leurs revendications en faveur d'une amélioration des services ferroviaires sur leur commune.

2.2.3. Des capacités de négociation et d'action inégales

La structure organisationnelle des institutions responsables de l'élaboration des documents de planification intercommunaux explique le contenu différencié des documents et les processus de réinterprétation des normes nationales en matière de cohérence urbanisme-déplacement. Les élus locaux sont en effet au cœur de la décision.

Par exemple, certaines de nos études de cas (SCOT Nantes-Saint-Nazaire, SCOT des Pays du Sud Toulousain) confirment les mécanismes mis en évidence par X. Desjardins et B. Leroux : « *le fonctionnement sur le mode consensuel des effectifs supra-communaux* » en matière de planification territoriale, « *rend très difficile une polarisation du développement sur un nombre réduit de communes*. » (2007, p. 14) et se traduit par l'approbation de SCOT dont le contenu serait plus faible que ce que ne préconise la loi en matière de maîtrise de l'étalement urbain et de densification. Ce processus de réinterprétation de la norme dans la production des SCOT est permis par l'autonomie et les capacités d'initiative croissantes des acteurs locaux de l'aménagement quant à l'énoncé de leur stratégie territoriale, évolution qui a elle-même été rendue possible par la décentralisation et la recomposition du rôle et de l'intervention de l'État. Comme l'écrit R. Epstein, « *la décentralisation et la construction européenne ont permis aux villes et aux régions de s'émanciper de la tutelle étatique, de gagner des capacités d'action et des marges d'autonomie qu'elles ont mise à profit pour concevoir des politiques plus contextualisées et différenciées, procédant moins de la déclinaison des politiques nationales que d'une construction territoriale, indexée sur des enjeux et des ressources spécifiques.* » (Epstein, 2012, p. 130). Le caractère négocié de ces documents est un facteur de différenciation. Le périmètre, la forme et le contenu des SCOT sont, principalement, le résultat de compromis entre des propositions faites par les services techniques des intercommunalités, des Syndicats Mixtes de SCOT ou des Agences d'urbanisme, et la vision et les intentions des maires des communes concernées.

Cependant, les élus locaux et maires ne disposent pas tous de capacités équivalentes d'influence sur le contenu de la planification. Leur capacité d'action et leur poids dans les décisions dépendent de plusieurs facteurs.

D'une part, leur capacité d'action dépend de leur place et de leur degré d'association au processus. L'analyse des différents processus de planification met en évidence des pratiques différentes qui posent la question de la représentativité des élus locaux dans le processus, que ce soit par rapport à la sphère technique ou par rapport à la représentativité politique du dispositif. Dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, les maires semblent avoir été associés étroitement au processus et ce sur le long terme (de l'InterSCOT au SCOT). À de nombreuses occasions, ils ont pu exprimer leurs attentes, soit auprès des organes techniques chargés de l'élaboration des documents (AUAT), soit auprès des élus les représentant au sein du SMEAT. À l'inverse, dans le cas nantais, en dépit de la tenue de plusieurs « Conférences Métropolitaines », certains acteurs locaux, maires et services techniques des intercommunalités, ont mis en avant une faible association au processus de planification[225].

D'autre part, la capacité d'action des élus locaux dépend également de leur poids politique, c'est-à-dire d'une influence qui est fonction de la taille de leur commune, de sa position dans le territoire, de leur couleur politique par rapport à la couleur dominante à l'échelle du territoire du SCOT (être dans la majorité ou dans l'opposition), de leur envergure individuelle ou de leur capacité de *leadership*, de leur degré d'adhésion au processus et, enfin, de leur niveau de connaissance et de maîtrise, technique et politique, de l'intercommunalité et des processus de planification. Le poids des élus dans les processus de planification est conditionné à leurs « *capacités politiques* », qui dépendent de leurs « *niveaux d'expertise* », de « *leur adhésion au référentiel* » métropolitain ou communautaire et de leurs « *appartenances politiques* » et non du poids démographique de leurs communes (Loubet, 2011, p. 297).

[225] Entretien Maire, Saint-Etienne de Montluc, 13 juillet 2012.

2.3. Les Régions face au visions planificatrices de métropoles sur les rails

L'énoncé dans la planification territoriale d'orientations fortes en matière de structuration du développement urbain autour du réseau ferré régional et de densification autour des gares invite à s'interroger d'une part, sur l'association des Régions à l'élaboration de ces documents, et d'autre part à la manière dont elles perçoivent, en tant qu'Autorité Organisatrice du Transport, ces nouvelles normes d'aménagement. Quelle coopération entre les acteurs ferroviaires et ceux de l'aménagement urbain autour de l'élaboration des SCOT ? Comment les acteurs ferroviaires sont-ils associés à la décision ? Que pensent les Régions du rôle alloué au rail par les acteurs de l'aménagement à l'échelle métropolitaine ?

2.3.1. Les Régions peu associées aux processus de planification

Si les processus d'élaboration des SCOT peuvent en principe associer une multiplicité d'acteurs, dans les cas étudiés, les Régions Midi-Pyrénées et Pays de la Loire ont été peu associées en amont aux processus de planification, que ce soit au niveau politique ou technique.

Les documents de planification territoriale à l'échelle métropolitaine ont une vocation « intersectorielle ». Ils comportent des éléments sur le développement de l'offre ferroviaire (SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine) et sur les politiques d'aménagement en lien avec le réseau ferré. Pour autant, les acteurs ferroviaires n'y sont pas directement associés. Dans le cadre du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, la Région Midi-Pyrénées n'a été associée aux discussions qu'au niveau de l'InterSCOT[226]. Par conséquent, elle n'a été invitée à formuler un avis qu'au moment de la consultation des Personnes Publiques Associées, c'est-à-dire une fois le projet arrêté, ce qui a restreint ses possibilités d'agir sur le document et de discuter avec les décideurs en matière d'aménagement urbain. Ces documents n'ont pas été coproduits, ce qui a entraîné des conséquences sur leurs contenus. Par exemple, les orientations fixées en matière de densification urbaine autour des gares n'ont pas été établies en fonction du niveau d'offre ferroviaire. De même, les projets ferroviaires inscrits dans les SCOT ne correspondent pas nécessairement aux projets des Régions.

2.3.2. Les Régions face aux nouvelles orientations des SCOT

Bien que les deux Régions aient été peu associées à l'élaboration des documents de planification, elles ont été amenées à formuler des avis sur ces documents de planification en tant que Personnes Publiques Associées. La consultation de ces avis permet d'apprécier leurs positions vis-à-vis des nouvelles orientations d'aménagement inscrites dans les SCOT. De prime abord, on pourrait penser qu'il existe une convergence d'intérêts entre les acteurs du ferroviaire et ceux de l'urbain. Les responsables de l'aménagement urbain considèrent ce principe d'aménagement comme une occasion de structurer les espaces périurbains par une densification qui peut répondre aux besoins de logements, de locaux d'activités, d'équipements tout en maîtrisant les développements urbains. Les Régions, quant à elle, y verraient un moyen de favoriser l'usage du transport régional et de mieux rentabiliser leurs investissements. En pratique, la position des Régions sur le contenu des documents de planification est plus ambigüe.

[226] La Région est membre associé de l'InterSCOT. Cela se traduit, au niveau politique, à son association au sein du comité de pilotage de l'InterSCOT, avec les Syndicats Mixtes de SCOT, le Conseil Général et l'État. Au niveau technique les services de la Région sont associés au Comité Technique de l'InterSCOT.

- **Les réticences de la Région Midi-Pyrénées face aux impératifs de densification autour des gares**

Les documents cadres de la politique régionale en Midi-Pyrénées (SRADDT et SRIT) contiennent des éléments concernant les enjeux du polycentrisme et de la densification urbaine autour des gares. Cependant, le contenu de ces deux documents relève surtout de l'énoncé de grands principes qui trouvent peu de traduction dans l'action de la Région. Pour comprendre la position de la Région, il est nécessaire d'analyser les discours des acteurs sur le sujet et le contenu de l'action régionale en matière d'aménagement, à travers sa participation à l'élaboration des documents de planification au titre de Personne Publique Associée (SCOT, PDU, PLH, PLU)[227] et ses politiques contractuelles avec les autres collectivités locales.

Dans le cas toulousain, les propos de nos interlocuteurs à la Région, comme l'analyse du contenu des avis rendus sur les documents de planification, font apparaitre une position ambigüe vis-à-vis de l'objectif de densification urbaine autour des gares : d'un côté, sa mission « d'aménagement durable » du territoire régional contraint la Région à ne pas freiner des politiques d'aménagement considérées comme vertueuses et utiles pour contenir l'étalement urbain[228] ; de l'autre, elle s'inquiète des effets de cette densification sur l'usage du transport régional, dont elle anticipe les difficultés de financement. L'extrait d'entretien ci-dessous indique, par exemple, que pour la Direction des Transports de la Région, la densification autour des gares et l'articulation entre les systèmes de transport sont perçues comme des enjeux importants en vue d'améliorer la « performance » du transport ferroviaire, au sens de son usage et de la compétitivité de cette offre par rapport à l'automobile :

> *« Si on veut que le ferroviaire soit performant il faut inscrire une dynamique de densification du bâti et de l'habitat dans les zones agglomérées et d'un meilleur maillage entre les réseaux. » (Directeur Transport, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011)*

Si une politique d'aménagement favorable à une densification autour des gares est identifiée comme pouvant encourager l'usage du transport ferroviaire régional, la Région a pourtant rendu un avis mitigé sur le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. Cet avis met en évidence une réticence de la Région vis-à-vis de politiques d'urbanisme qui pourraient se traduire par une augmentation importante de la fréquentation du transport ferroviaire régional en zone dense. La Région aurait effectivement des difficultés à répondre à une telle augmentation, eu égard à son souci de répartir ses investissements entre la métropole toulousaine et le reste du territoire régional :

> *« Ainsi, encourager l'urbanisation prioritairement le long des axes de TCSP et autour des points nodaux va dans le même sens que les conventions d'agglomération signées par la Région. Toutefois, celle-ci ne pourra pas s'engager sur un niveau de desserte dans des contrats d'axe ou de gare par commune. Le système ferroviaire doit être perçu avec une logique d'ensemble à l'échelle régionale, qui a comme objectif d'homogénéiser et de simplifier les dessertes, en tenant compte des besoins d'aménagement du territoire, afin que l'ensemble des habitants de Midi-Pyrénées puisse accéder à la métropole régionale dans de bonnes conditions » (Avis de Région Midi-Pyrénées sur le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, 2011, p. 11)*

---

[227] Au sein des services de la Région Midi-Pyrénées, la Direction Aménagement est en charge de la rédaction des avis sur les SCOT tandis que la Direction Transport rédige les avis sur les Plan de Déplacements Urbains.

[228] Certains de nos interlocuteurs nous sont apparus familiers des questions d'urbanisation autour des gares, du fait, notamment de leurs participations à des ateliers du CERTU organisés en 2012 sur le sujet et à aux démarches de concertation et de prospective initiées par les Syndicats Mixtes de SCOT.

La Région apparaît donc frileuse sur le sujet de la densification urbaine autour des gares dans les SCOT et PDU, du fait de ses difficultés de financement et de sa crainte qu'en zone dense, la densification urbaine autour des gares ne se traduise par une augmentation trop forte de la fréquentation, comme l'exprime un des maires rencontrés, qui est également conseiller régional :

> *« On va saturer à un moment donné le système. La Région n'est pas forcément là ensuite pour répondre : vous avez saturé le système je vais augmenter la capacité. Ce n'est pas forcément jouable comme ça. Et puis vous savez que chaque augmentation de capacité c'est un coût énorme supplémentaire, parce que c'est un système déficitaire. » (Maire de Portet-sur-Garonne, conseiller régional, 18 mars 2011)*

La Région craint aussi que l'inscription d'orientations en matière de densification urbaine autour des gares ne se traduise par une pression accrue sur les espaces autour des gares et en particulier sur le foncier ferroviaire. Elle est soucieuse de préserver au maximum le foncier ferroviaire autour des gares pour permettre l'accueil d'infrastructures nécessaires au fonctionnement du transport régional (atelier de maintenance des rames, aires de chantiers, etc.). Or, les orientations fixées par la planification supracommunale défendent plutôt une valorisation urbaine et une densification des fonciers ferroviaires disponibles autour des gares.

Enfin, la Région a l'impression que les acteurs de l'aménagement urbain utilisent les documents de planification et l'affichage d'objectifs forts en matière de densification urbaine autour des gares TER moins pour favoriser l'usage des services existants ou limiter l'extension urbaine, que pour « réclamer » à la Région la mise en place de services ferroviaires supplémentaires. Plusieurs de nos interlocuteurs à la Région regrettent ainsi qu'elle n'ait pas été mieux associée à l'élaboration des documents de planification :

> *« Et puis je rappelle quand même que ceux qui font le SCOT sont des acteurs qui densifient autour des gares, donc d'un réseau de TER, mais les acteurs qui font le SCOT ne sont pas ceux qui exercent la compétence du TER, accessoirement. Parce que la Région, jusqu'à présent n'est pas sur un strapontin dans ces instances. Très souvent dans les discussions, le SCOT envisage, considère, les trains…, considère… les lycées, etc. Mais il considère des compétences qui ne sont pas les compétences des acteurs du SCOT ! Donc on a un problème d'acteurs publics qui fait qu'un schéma ne sera jamais parfait. Mais, pour être un schéma acceptable, il faut qu'il associe mieux, en amont de toutes les décisions, un ensemble d'acteurs. Il ne peut pas y avoir une décision de SCOT qui s'imposerait à la Région qui devrait alors doubler les lignes ferroviaires » (Maire de Portet-sur-Garonne, conseiller régional, 18 mars 2011)*

De leur côté, les acteurs publics ayant participé à l'élaboration du document ou qui sont concernés par celui-ci (Intercommunalités, SMEAT, AUAT) analysent ces réserves de la Région vis-à-vis du contenu du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine de deux manières. Ils ont conscience que la Région perçoit la densification urbaine autour des gares comme un risque de voir la fréquentation du réseau régional et leurs charges augmenter :

> *« Elle [la Région] est très précautionneuse. Elle nous dit : « Ce n'est pas parce que vous allez identifier des potentialités que nous forcément on va s'engager à mettre plus de trains dans les gares. » (Chargé de mission, Pôle Planification et politiques urbaines, AUAT, 27 septembre 2012)*

Cependant, ils considèrent que ces réserves trahissent aussi une forme d'impensé, de la part de la Région, des enjeux d'aménagement et de mobilité durable. Pour eux, les réserves de la Région s'expliquent par le fait que, jusqu'à présent, l'évolution de l'offre ferroviaire s'est traduite par une augmentation de la fréquentation. Ce mécanisme « n'oblige » pas la Région à s'interroger sur le « comment » influencer la mobilité, sur le

fait de favoriser l'usage du train en agissant sur la demande de déplacement et en densifiant l'usage des sols autour des gares. Les propos d'un de nos interlocuteurs à Toulouse Métropole expriment l'impression d'une absence de convergence entre les orientations de la planification urbaine dans l'agglomération et le positionnement de la Région, impression corroborée par nos interlocuteurs à l'AUAT :

> *« Je pense que si les gens du ferroviaire ne se penchent pas trop sur la question de l'aménagement urbain c'est qu'il y a une pente du TER qui amène à la fréquentation des trains et quand on urbanise autour de la gare pour eux ils vont presqu'au-devant de problèmes insolubles. On va leur ramener de plus en plus de monde dans les trains, les trains ont une capacité limitée. Le service ferroviaire, plus il y en a, plus ça coûte cher. 70% payés par la fiscalité et on a une capacité de la gare Matabiau qui est limitée à moyens constants. Je l'analyse un peu comme ça. Aucun acteur ferroviaire n'a intérêt à ce qu'il y ait de plus en plus de monde dans les TER. Nous on est convaincus qu'il faut que le ferroviaire joue son rôle en matière de desserte urbaine. Il y a des endroits, de toute façon, il n'y a que le ferroviaire qui peut jouer ce rôle, ce n'est pas le transport collectif urbain, sinon tout le monde continuera à prendre sa voiture » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Grand Toulouse, 21 février 2011)*

Finalement, dans le cas toulousain, il apparaît que les conflits autour de l'opportunité d'utiliser le transport ferroviaire pour des usages urbains et périurbains mis en évidence dans le Chapitre 5, se retrouvent dans l'absence de consensus autour de l'opportunité de concentrer l'urbanisation autour des gares. Dans ce cas, l'élaboration des documents de planification n'est pas un moment de « coproduction » d'un projet de territoire partagé urbanisme-transport. Sur ce point, certaines évolutions semblent favoriser l'émergence de structures de discussion entre acteurs ferroviaires et acteur de l'aménagement urbain autour de ces enjeux. La commission Urbanisme-Transport de l'InterSCOT, par exemple, a initié récemment plusieurs échanges. Des groupes de travail sur le sujet de l'urbanisation autour des gares de l'aire urbaine ont associé de nombreux acteurs, dont la Région, et ces échanges lui ont offert une scène pour prendre connaissance des projets des collectivités et exprimer sa vision des liens entre urbanisme et transport ferroviaire

On ne constate pas d'adhésion forte de la Région aux principes d'aménagement inscrits dans les documents de planification, surtout lorsque les objectifs de densification urbaine concernent des axes ferroviaires qui sont déjà confrontés à une fréquentation importante et à des problèmes de capacité (étoile ferroviaire toulousaine). La Région est engagée dans une action sur l'offre ferroviaire où celle-ci est surtout au service du développement du territoire. Ce constat est corroboré par l'analyse du contenu de l'action régionale qui met en évidence l'absence de lien étroit entre les deux volets de la politique régionale, aménagement et transport. L'exemple de la politique « gares » de la Région est révélateur. À partir de 2007, la Région a mis l'accent sur l'organisation de l'intermodalité avec le réseau de transport urbain lourd. Elle a mis en place, en 2009, un programme de financement des projets d'aménagement de gare, intégré à sa politique contractuelle avec les territoires, pour l'aménagement des parkings et de l'intermodalité autour des gares[229]. Si la question de l'intermodalité est mise en avant par les services de la Région en charge du sujet, le programme a été consacré en grande partie à l'agrandissement des capacités de stationnement aux abords des gares. Aujourd'hui, la Région est attentive à l'intégration de stationnements pour vélos ou d'aménagements « écologiques » dans les projets, mais ne conditionne pas sa participation à la réalisation d'études poussées sur l'opportunité d'un développement du stationnement ou sur l'insertion urbaine du pôle d'échange. Pour elle, la priorité est de faciliter l'accès aux

[229] Auparavant, la Région n'avait financé les gares que pour la réfection des bâtiments voyageurs ou des quais.

gares afin de permettre un accès au plus grand nombre au réseau et d'élargir la couverture territoriale de l'offre ferroviaire.

Cette politique de développement des stationnements aux abords des gares est perçue par les acteurs de l'aménagement de Toulouse Métropole comme contradictoire avec les objectifs de la planification territoriale et comme le signe d'une indifférence des acteurs ferroviaires à l'articulation entre des politiques d'aménagement et leur politique ferroviaire[230].

- **La Région Pays de la Loire : l'émergence d'un discours sur les enjeux d'articulation de l'urbanisme au réseau ferré**

La Région Pays de la Loire consacre un paragraphe dans ses Schémas régionaux (SRADDT et SRIT) à la question de l'articulation entre urbanisme et déplacements. Si le lien entre forme urbaine et transport est perçu comme une interaction[231], cette thématique est traitée de manière très large dans les deux documents et y est reliée à l'objectif d'optimisation du système de transport régional. Le sujet de l'articulation de l'urbanisation au transport ferroviaire est également identifié par la Région dans le suivi des SCOT. En effet, si la Région est associée à l'élaboration de la plupart des SCOT, elle intervient surtout en aval, dans le cadre de ses avis sur les SCOT. Sur ce point, les services de la Région responsables du sujet ont élaboré une grille devant aider à structurer les avis sur les SCOT. Ce guide vise à aider les services à vérifier « la cohérence du SCOT avec les politiques régionales » (Krauss, 2012)[232]. Cela traduit une attention de la Région à ces enjeux. Elle cherche à intervenir dans les SCOT au titre de ses deux missions d'Autorité Organisatrice du Transport ferroviaire et de collectivité locale responsable de l'aménagement du territoire régional[233]. Le guide comporte des éléments relatifs à l'articulation des politiques de transport et d'aménagement urbain, comme l'indique l'extrait ci-dessous :

> *« Quelle référence au Schéma Régional des Infrastructures et des Transports ? Quelle prise de compétence locale sur les transports (Schéma local des transports, nouveau Syndicat Mixte de transports, nouvelles AOT ?). Quelle articulation entre la croissance, la densification urbaine et l'organisation des transports en commun ? Quels projets urbains autour des gares ? Quelles mesures pour favoriser l'intermodalité, les déplacements doux ? Rabattement sur les gares, articulation des réseaux de transports collectifs, prise en compte des modes doux (cheminements piétons, cyclables). Quelle adaptation au réseau TER ? Projets de PEM, renforcement/adaptation des cadencements, création de haltes ferroviaires, réhabilitation de gares. Quelles mesures de restriction de l'usage de la voiture ? Quelles mesures pour maîtriser les capacités routières ? Quelle articulation avec le schéma routier départemental ? » (Krauss, 2012).*

Cependant, ces avis sur les SCOT intervenant en aval des procédures, il est difficile d'évaluer leurs effets sur l'évolution des documents de planification. Au-delà de ces avis, lors de nos entretiens, plusieurs de nos interlocuteurs ont exprimé un point de vue sur les enjeux et les objectifs d'une articulation de l'urbanisation aux gares. Plusieurs

---

230 Entretien avec le Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Grand Toulouse, 21 février 2011.

231 « La forme urbaine et les transports se définissent l'un par rapport à l'autre. D'une part, la mobilité quotidienne se réalise à partir des structures spatiales afin de lier les différents lieux d'activités. D'autre part, les structures urbaines se développent à long terme en fonction de l'accessibilité des lieux. » (Région Pays de la Loire, 2008, p. 71).

232 L'objet de ce guide est présenté ainsi « Dans la mesure où la production d'un avis régional sur un SCOT est un exercice de transversalité entre différentes directions politiques publiques de la collectivité régionale, cette grille présente des questions clés et des points de vigilance permettant de nourrir la réflexion et l'avis de chacun des contributeurs. » (Krauss, 2012, p. 138).

233 Pour les SCOT qui concernent le territoire étudié, nous n'avons pas pu avoir accès aux avis de la Région, cependant, il semble qu'elle n'a pas formulé d'avis sur le SCOT Nantes-Saint-Nazaire.

objectifs ont été évoqués lors des entretiens : réduire l'étalement urbain, favoriser l'usage du transport régional, créer de nouveaux lieux de centralité, diversifier les usages du train. La question de l'articulation urbanisme-transport n'est pas uniquement pensée en termes de densification urbaine, mais également de développement des services et équipements autour des gares, en particulier dans les territoires périurbains, dans une logique d'amélioration de l'usage et de la gestion du transport ferroviaire régional :

> *« C'est un enjeu majeur, mais majeur. Demain il faut que la priorité dans le choix d'implantation d'une maison ce soit d'habiter à « côté d'une gare ou éventuellement à côté d'un car à haut niveau de service. Cela devrait être le critère numéro 1. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

> *« Il y a un autre enjeu, sur lequel le président est attentif. […] C'est de faire des gares des centralités. Des lieux non seulement où on va prendre son train mais où les gens viennent faire autre chose que prendre leur train. Pourquoi il y a un enjeu à cela ? Pour plein de raisons, même la micro raison ça peut être de créer de la vie autour du parking et de dissuader le vandalisme et aussi parce que c'est comme ça qu'on arrivera à créer une véritable attractivité du train. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

> *« On a intérêt à remplir nos trains toute la journée et plus on a (je serai preneur d'étude sur le sujet) de la densité autour des gares plus on a divers usages du train. C'est-à-dire que tant qu'il s'agit d'aller au travail et à l'école, on va prendre le train. On va prendre le train parce que de toute façon c'est tellement englué à l'arrivée à Nantes qu'on va prendre le train. Mais l'enjeu c'est que les gens prennent le train en dehors des heures de pointe. C'est déjà le cas. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

Les entretiens avec les services de la Direction Transport de la Région et l'analyse de l'action régionale font apparaître que, du côté transport, les services sont principalement préoccupés par la politique de l'offre ferroviaire pour permettre aux usagers de renoncer à l'usage de la voiture pour accéder au centre. Cette question de l'accès au centre et de l'efficacité de l'offre ferroviaire a des conséquences sur la promotion et l'appui au développement de stationnements en gares, dont les possibles effets sur l'étalement urbain et la possible contradiction avec les objectifs de densification sont mentionnés, comme l'illustre cet échange entre deux de nos interlocuteurs à la Région :

> *« - Est-ce qu'on préfère avoir des pôles périurbains type Clisson ou Nort-sur-Erdre avec des niveaux de desserte élevés et des parkings loin pouvant accueillir des habitants qui vont habiter à 5-10 kilomètres autour mais au moins atteindre un objectif qui est d'éviter que ces gens ne rentrent pas avec la voiture dans le centre-ville et viennent saturer les parkings du tramway et les P+R, est-ce ça l'objectif ou éviter l'étalement urbain à tout prix ? […]*

> *- C'est complètement ça. Et aujourd'hui, on n'est plus dans cette logique d'incitation à lâcher la voiture plutôt que de verrouiller tout en disant vous ne pouvez pas utiliser la voiture et vous ne pouvez pas utiliser le train si vous n'habitez pas à 500 mètres de la gare. Et puis, c'est la logique, on est une Région de gauche. » (Direction Transport de la Région Pays de la Loire).*

Dans cette perspective, les services de la Région apparaissent plutôt favorables à une approche différenciée de l'aménagement autour des gares, privilégiant la densification urbaine dans les zones centrales et l'aménagement de l'accès au train dans le périurbain[234].

Si à l'automne 2014, la Région Pays de la Loire intervient peu, en pratique, pour agir sur le lien entre urbanisme et transport ferroviaire dans le cadre des démarches de

[234] Source : Entretien avec le Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012.

planification territoriale, des évolutions sont en cours et font apparaître un intérêt croissant pour une coordination entre urbanisme et transport ferroviaire. Pour illustration, en 2011 et 2012, la Direction Transport a fait appel à une stagiaire qui s'est employée à mieux comprendre les interactions entre projets urbains et projets ferroviaires et à définir la manière dont la Région pourrait agir sur les politiques d'aménagement et le contenu des documents de planification territoriale (Krauss, 2012)[235].

2.3.3. Les Régions et le contenu de la planification : accords et désaccords

Dans nos deux terrains d'étude, les processus de planification urbaine n'apparaissent pas comme un moment privilégié de rapprochement ou de coopération entre les Régions et les acteurs responsables de la planification territoriale. Les Régions sont peu associées aux processus et ne semblent pas avoir été jusque-là particulièrement impliquées. Ainsi, les cadres des services Transport des deux Régions que nous avons eu l'occasion de rencontrer sont pour la plupart familiers du contenu des documents de planification mais n'y accordent pas un intérêt particulier, à l'exception de l'un d'entre eux dont la mission est spécifiquement de suivre les documents de planification et de faire le lien entre politiques d'aménagement et politique ferroviaire régionale (Région Midi-Pyrénées). L'enquête met en évidence le fait que les deux Régions semblent peu positionnées sur la question de l'articulation de l'urbanisation au transport ferroviaire régional. Au-delà de l'inscription dans leurs documents de planification régionale (SRADDT et SRIT) de quelques éléments relatifs à la nécessité de coordonner urbanisme et déplacement, concrètement, elles ne développent pas de discours propre et interviennent peu sur le sujet.

Cela peut être expliqué par le fait qu'elles ont peu de compétences en matière d'aménagement et que, au sein des services de la Région, peu de liens sont établis entre les directions responsables des sujets d'aménagement du territoire et celles qui sont responsables des transports. Cependant, il semble plus largement que leur absence de discours et de problématisation de la cohérence entre projets urbains et réseau ferré régional est liée à leur appropriation récente de la compétence d'organisation du transport ferroviaire et qu'elles sont engagées clairement dans une politique de l'offre. Contrairement aux AOT urbaines qui développent une approche plus large des questions de mobilité, où l'action sur la demande de déplacement et l'agencement des ressources dans l'espace sont identifiés comme incontournables pour répondre aux impératifs qui leur sont fixés en matière de report modal, les Régions sont avant tout engagées dans une politique de l'offre de transport, de rattrapage et de réponse à une demande croissante.

En outre, le transport ferroviaire est identifié surtout comme un levier du développement des territoires ou comme une réponse au développement du territoire. Dans ce contexte, le contenu des SCOT est considéré plus comme un entrant - un document qui projette l'évolution du territoire et à ce titre est utile pour définir la politique ferroviaire régionale et programmer les investissements - que comme un schéma sur lequel il est possible d'intervenir, comme l'illustre l'exemple toulousain :

[235] C'est la candidature spontanée de l'étudiante à la Région Pays de la Loire et sa proposition de travailler sur les liens entre projets ferroviaires et urbanisme, dans la continuité des enseignements reçus dans le cadre de son Master d'Aménagement, qui a fait émerger le sujet au sein de la Direction Transport de la Région. Ici, l'intérêt croissant porté par la Région à ce sujet résulte de la convergence entre une impulsion externe (l'étudiante) et des interrogations émergentes en interne.

« Le Plan Régional des Transports, en particulier, a tenu compte de la façon dont nous travaillons et a du coup identifié de manière plus forte un certain nombre de sujets : Carbone, l'Isle Jourdain, Saint-Sulpice, Villefranche de Lauragais, etc. En leur donnant une priorité plus forte et un souhait de cadencement, une possibilité de cadencement plus élevée » (Président du GIP InterSCOT, Vice-Président de Toulouse Métropole, 27 juillet 2012) »

Par ailleurs, dans les deux Régions, l'aménagement autour des gares desservies en transport régional est principalement envisagé en termes d'organisation de l'intermodalité. Celle-ci doit permettre de favoriser l'accès au ferroviaire et d'éviter des débordements sur l'espace public, dus à l'afflux d'usagers. L'intermodalité implique alors des politiques régionales en faveur du développement des parkings-relais (subventions) et une coordination avec les autres autorités organisatrices. Par conséquent, lorsqu'il fait l'objet d'attention de la part des Régions, l'aménagement urbain est analysé essentiellement du point de vue des effets d'un projet sur le développement urbain. Il n'est pas identifié comme un levier pour l'usage du réseau et le report modal, il n'est pas relié à la question de l'optimisation de l'usage du transport régional.

Cependant, l'enquête montre également que les services techniques des Directions Transport de nos deux Régions d'étude considèrent qu'une intervention accrue des Régions dans les processus de planification territoriale pourrait s'avérer nécessaire à deux titres : pour s'assurer de la mise en œuvre de politiques d'aménagement compatibles avec le fonctionnement et le développement du transport ferroviaire régional, et pour impulser des politiques d'aménagement favorables à l'usage du transport régional. Nous constatons ainsi des évolutions en faveur d'une intervention accrue des Régions dans les politiques d'aménagement autour du réseau ferré qui se traduisent par : l'inscription d'objectifs de cohérence dans la planification régionale, la montée en qualité de l'intervention des Régions dans les documents de planification, l'émergence de réflexions sur l'adaptation des politiques contractuelles et des politiques en faveur de l'aménagement de l'intermodalité autour des gares pour en faire des outils de coordination urbanisme-transport ferroviaire, le suivi accru du devenir du foncier ferroviaire, etc. Ces évolutions sont liées à plusieurs facteurs : contexte général, circulation et diffusion de ces impératifs à l'échelle nationale, association des Régions à des groupes de travail nationaux sur le sujet, initiatives locales, etc.

Ces processus sont différents selon les deux Régions étudiées. Dans le cas de la Région Midi-Pyrénées, l'évolution de la fréquentation suit l'évolution de l'offre et la Région n'exprime pas de préoccupations quant à la nécessité d'urbaniser autour des gares pour favoriser l'usage du transport régional. Au contraire, la Région s'inquiète surtout de sa capacité à répondre à une demande croissante. Ce sont les pressions intensives exercées par les acteurs de l'urbain, et en particulier Toulouse Métropole, en faveur d'un développement de l'offre ferroviaire dans l'agglomération et d'une densification urbaine autour des gares qui obligent la Région à se positionner, et à formuler un point de vue sur l'articulation de l'urbanisme et du transport ferroviaire. Dans l'expression de cette position, à travers les avis sur les SCOT ou lors de sa participation aux instances de concertation métropolitaines, la Région tend à défendre sa compétence sectorielle ferroviaire, qu'elle considère pouvoir être mise en difficulté par des politiques urbaines offensives en matière de densification autour des gares dans un contexte où elle cherche à équilibrer son intervention. La Région est donc plutôt en position défensive vis-à-vis des acteurs de l'aménagement. En Pays de la Loire, la Région n'exprime pas non plus de vision propre sur l'enjeu d'articulation de l'aménagement urbain au réseau ferré et ne développe pas pour l'instant d'actions précises. Cependant, récemment, le retour d'expérience sur plusieurs cas de projets

ferroviaires et des stratégies d'aménagement associées conduit les services de la Région à s'intéresser au sujet. Par ailleurs, comme à Toulouse, ce sont également les fortes pressions exercées par les acteurs de l'urbain pour la valorisation urbaine de certains sites ferroviaires (Île-de-Nantes) qui poussent la Région à être de plus en plus attentive au devenir du foncier ferroviaire.

2.4. Les autres acteurs ferroviaires et la planification territoriale

L'inscription d'orientations fortes en matière de polarisation et de densification urbaine autour des gares, à travers les SCOT, invite à s'interroger sur l'adhésion des autres acteurs ferroviaires à ces principes. Est-ce un enjeu ? Comment perçoivent-ils le contenu de ces documents ? Comment agissent-ils sur leur contenu ? Pour illustrer les modalités selon lesquelles les acteurs ferroviaires interviennent dans les documents de planification supracommunaux types SCOT, PDU et PLH, nous évoquerons le cas de RFF et notamment la manière dont il se positionne par rapport à ces documents de manière générale et dans nos deux cas d'étude[236].

Le cadre législatif ne confère ni à RFF, ni à la SNCF, le statut de Personne Publique Associée aux documents de planification quels qu'ils soient, mais les deux organismes peuvent être consultés ou intervenir à différentes phases de la procédure d'élaboration des documents. Dans le cadre des démarches de SCOT ou de PDU, ils peuvent être associés en amont, lors de la rédaction du Porter à Connaissance de l'État (liste des projets ferroviaires et des enjeux associés), au moment de la concertation (type L300-2), au même titre que les autres personnes, ou pendant l'enquête publique, qui fait suite à l'arrêté du Document de planification concerné. Par ailleurs, en fonction des contextes locaux et des démarches de concertation engagées par les institutions responsables de l'élaboration des SCOT, RFF et la SCNF peuvent être sollicités ponctuellement pour participer à des études concernant les liens entre urbanisme et transport ferroviaire (SCOT de Tours), à des exercices de prospective plus généraux ou à des échanges sur les enjeux de mobilité et de transport du territoire. RFF est sollicité à deux titres : en tant que gestionnaire d'infrastructure et maître d'ouvrage des grands projets ferroviaires, et en tant que propriétaire foncier.

L'association de ces deux acteurs ferroviaires est variable. Elle dépend fortement des contextes locaux et de la place de l'enjeu ferroviaire dans les territoires concernés. Certains EPCI ou Syndicats Mixtes de SCOT sollicitent directement RFF, d'autres non. Cependant, cette sollicitation s'accroît du fait de la multiplication des procédures de planification (échelle de mise en conformité, loi « Grenelle II ») et d'une identification de plus en plus forte du gestionnaire d'infrastructure comme un acteur important dans la production des politiques ferroviaires régionales. Cette association peut se faire de manière formelle (courrier des EPCI, du préfet, etc.) ou de manière plus informelle (les bureaux d'études, agences d'urbanisme ou services techniques des collectivités prennent contact avec les Directions Régionales de RFF). De même, RFF est sollicité soit dès le porter à connaissance, soit après que le document ait été arrêté. Dans la majorité des cas, RFF n'est associé que si ses terrains ferroviaires sont concernés, ou si il y a besoin d'une expertise technique liée à l'infrastructure ferroviaire. Dans d'autres cas, RFF est sollicité une fois les documents arrêtés, ce qui laisse moins de marge de manœuvre à l'EPIC pour faire évoluer les documents. Souvent aussi, RFF reçoit, par les Directions

[236] Ce point s'appuie principalement sur notre expérience au sein de l'EPIC et sur une enquête réalisée en 2013 avec A. Frémont, au sein de RFF, dans le cadre d'un groupe de travail sur les enjeux liés à la concertation autour des projets de gares, qui visait à réaliser un état des formes et du contenu de l'intervention de RFF dans la planification territoriale.

Départementales des Territoires et de la Mer, les documents une fois ceux-ci approuvés, avec aucun recours possible.

La réponse de RFF à ces sollicitations est variable. Au sein de RFF, le suivi des documents de planification territoriale est une activité qui n'est ni clairement identifiée, ni structurée. Elle est du ressort des Directions et la participation de RFF au SCOT et au PDU est laissée à leur libre appréciation et à leur propre initiative. En Direction Régionale, les services consultés pour les SCOT peuvent être différents en fonction des sujets et des relations existantes entre la Direction Régionale et les acteurs du territoire. Il s'agit soit du service Aménagement et Patrimoine (SAP), soit du service Commercialisation et Réseau (SCR). En 2013, ce travail est souvent pris en charge par une personne au service du SAP, qui se charge de consulter les autres services de la Direction Régionale pour rédiger un avis sur les documents. L'enquête auprès des directions régionales de RFF a montré que celles-ci considéraient que la participation de RFF aux démarches de planification était importante mais que, face à l'accroissement des sollicitations, elles disposaient de peu de moyens pour participer et suivre ces démarches. Les Directions Régionales cherchent alors à prioriser et à structurer leur intervention. D'une part, les Directions Régionales concentrent leurs efforts sur le suivi des SCOT ou des PDU considérés comme « à enjeux », c'est-à-dire ceux qui correspondent en général aux agglomérations où se croisent des problématiques foncières (valorisation ou préservation d'emprises) et ferroviaires importantes (aménagement de capacité dans les gares centrales, projets ferroviaires etc.). D'autre part, les Directions Régionales mettent en place des outils, en interne, pour faciliter et améliorer le contenu des réponses et des avis formulés sur les SCOT : fiches de consultation des différents services pour la contribution aux documents, grille type d'analyse du contenu des documents, etc.

Le contenu et la précision des contributions de RFF aux SCOT et PDU sont variables. Cependant, on distingue plusieurs sujets sur lesquels RFF est amené à fournir un avis, qui vise principalement à assurer la bonne conduite des projets dont il a la maîtrise d'ouvrage, ou à l'inscription d'orientations d'aménagement conformes à sa politique et aux objectifs qui le lient à l'État comme la modernisation des lignes (anticipation de la maitrise foncière pour leur réalisation) ou la production de logement (foncier déclaré mutable par RFF). Ainsi, le contenu des avis rendus par RFF sur les SCOT concerne principalement les enjeux ferroviaires (projets, état du réseau, etc.) et quelques sujets liés au devenir du foncier ferroviaire (fonciers mutables). La posture de RFF exprimée à travers ces avis apparaît principalement « défensive » en ce qui concerne les projets ferroviaires : il veille à ce que des projets non programmés ne soient pas inscrits trop fermement dans les SCOT et à la préservation des emplacements réservés. Ces avis sont plus précis dans le cas des PLU.

L'intervention de RFF dans la construction de la planification à l'échelle métropolitaine est peu structurée. Quel que soit le cas, RFF reste dans son périmètre de compétence sectorielle et ne s'exprime que sur les projets qui le concernent directement, et non sur les grandes orientations des documents. Du côté des Directions centrales, la Direction Foncière et Immobilière a engagé, à partir de 2010, un travail pour tenter de structurer l'intervention de RFF sur ce sujet. La mise en œuvre est cependant complexe pour différentes raisons : rapports complexes entre directions centrales et régionales, articulation de l'activité développement et projets ferroviaires et de l'activité foncière, relations SNCF-RFF, etc. Comme pour les Régions, il apparaît que, dans de nombreux cas, le SCOT est surtout un entrant pour la définition des projets ferroviaires. Par exemple, certaines Directions Régionales, dans le cadre de l'élaboration du Grand Projet de Modernisation du Réseau, ont analysé le contenu des SCOT et en ont fait la

synthèse pour mesurer l'évolution potentielle du territoire et nourrir la conception de l'offre et des services ferroviaires. Autre exemple, pour l'élaboration des études de trafic, le contenu des documents de planification peut également être pris en compte pour évaluer la demande future. Néanmoins, pour RFF, le sujet du suivi et de la contribution aux documents de planification territoriale bouscule les pratiques sur de nombreux points. Il suppose de former des relations étroites avec les collectivités territoriales, de sortir des problématiques strictement sectorielles et également, en interne, de mettre en place des modes de travail transversaux entre différentes directions et services et entre les deux échelles de décision nationale et régionale.

En ce qui concerne nos deux territoires d'étude, RFF n'a pas exprimé d'avis spécifique sur le contenu des SCOT et des PDU, à l'exception du PLU intercommunal de Nantes Métropole. Contrairement à d'autres Régions où les services des Directions Régionales de RFF ont été plus directement associées aux SCOT, dans nos deux cas d'études, les Directions Régionales ne l'ont pas été. Dans le cas nantais, l'élaboration du SCOT de Nantes-Saint-Nazaire date de 2007, à une époque où RFF était moins visible et moins identifié du côté des acteurs locaux. Depuis, la Direction Régionale intervient systématiquement dans les SCOT qui concernent les principales agglomérations de la Région (Ancenis, le Mans, etc.). Elle a contribué au PLU de Nantes Métropole, dont l'élaboration vient d'être lancée. Dans le cas toulousain, RFF n'a pas émis d'avis sur les SCOT et le PDU. Par contre, la Direction Régionale Midi-Pyrénées (service projet et service patrimoine) a été associée à des échanges, menés dans le cadre de l'InterSCOT, portant sur des enjeux de densification urbaine autour des gares, sous la forme d'ateliers rassemblant les cadres techniques, les élus de différentes institutions (Syndicat Mixte de SCOT, DREAL, DDT, intercommunalités, Région, Conseil Général, RFF, SCNF) et des élus (maires, représentants aux Syndicats Mixtes de SCOT, etc.).

3. Du plan au projet : les outils de mise en œuvre des SCOT

Au-delà de l'énoncé de grandes orientations en matière d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré se pose la question de la mise en œuvre de ces orientations. Les deux études de cas font apparaître des différences dans le bouquet d'instruments prévus à l'échelle métropolitaine pour la transposition des orientations dans les PLU et dans les projets. Ces instruments sont de plusieurs types : normatifs, institutionnels, de projet et contractuels.

3.1. Des dispositifs classiques

Des dispositifs sont prévus par le législateur pour articuler les documents de planification stratégique (SCOT), les documents d'urbanisme locaux et les projets.

3.1.1. Norme et cohérence

Un premier ensemble d'instruments disponibles et mobilisés pour assurer une cohérence entre le contenu des SCOT et celui des documents d'urbanisme locaux est réglementaire.

D'une part, le principe de hiérarchie des documents de planification est identifié comme l'assurance d'une cohérence entre les différentes échelles de décision. Les PLU réglementant l'usage des sols doivent être compatibles avec les SCOT, ce qui est censé assurer ensuite la cohérence des dynamiques effectives de développement urbain avec les orientations fixées dans les SCOT. Les services déconcentrés de l'État (DDT), mais aussi les instances en charge de l'élaboration et du suivi des SCOT, ont la charge de

contrôler et de rendre des avis sur le contenu des PLU au regard de leur compatibilité avec le SCOT[237].

Un premier enjeu correspond à la cohérence « verticale », entre SCOT et documents d'urbanisme locaux. Dans nos deux terrains d'étude, la prise de compétence, par certaines intercommunalités (Toulouse Métropole, Nantes Métropole, Communauté de Commune Erdre et Gesvres), de l'élaboration des PLU en lien avec les communes, est identifiée comme une garantie supplémentaire de la cohérence entre les PLU et les SCOT.

Parallèlement à cet enjeu de cohérence « verticale » se pose celui de la cohérence « sectorielle » ou « horizontale » entre les différents champs de l'action publique urbaine et entre les différents documents de planification sectoriels. Ainsi, dans nos deux cas d'étude, la question de l'articulation entre les SCOT, les PDU et les PLH a été identifiée comme un enjeu important. Dans le cas de Nantes métropole, le PDU et le PLH ont été élaborés au même moment, en lien étroit et sur un périmètre similaire. Il en est de même dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine : PDU et PLH y ont également été élaborés simultanément, en lien étroit et sur un même périmètre. Des outils spécifiques ont alors été prévus pour s'assurer, à l'échelle locale, de la cohérence des projets.

Enfin, un enjeu de « cohérence spatiale » des orientations renvoie à l'articulation nécessaire des périmètres de décision. La loi SRU fixe à ce titre des orientations claires en préconisant une adéquation entre périmètres de planification et périmètres fonctionnels et en invitant les Syndicats Mixtes de SCOT à coopérer pour gérer les « interfaces » territoriales (Desjardins, Leroux, 2007). Néanmoins, comme pour le contenu des SCOT, ce périmètre est négocié par les élus, plus qu'il ne leur est imposé. La volonté de produire un document consensuel se traduit par la définition de périmètres de planification ajustés aux volontés politiques et marqués parfois par de fortes oppositions centre-périphérie.

3.1.2. L'institution et le rôle clefs des Syndicats Mixtes de SCOT : pédagogie, régulations horizontales et contrôle

Conjointement à la règle de compatibilité, un autre outil a été mis en place : la pérennisation des instances chargées de leur élaboration. La loi SRU[238] prévoit que l'institution chargée de l'élaboration du SCOT soit pérennisée pour suivre sa mise en œuvre et évaluer les PLU.

Dans le cas toulousain, à l'échelle de l'aire urbaine, l'élaboration des PLU est principalement de la responsabilité des communes, à l'exception de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole, qui est compétente pour élaborer des PLU en lien avec les communes et les maires concernés. En réalité, les Syndicats Mixtes de SCOT jouent un rôle dans l'élaboration des PLU. Par exemple, dans le cas du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, un groupe de travail a été mis en place dès 2008 au sein du SMEAT pour suivre les PLU. Il s'agissait, en phase d'élaboration du SCOT, d'éviter que les PLU ou les POS ne soient modifiés ou approuvés lorsque leurs orientations étaient

[237] En effet, le Code de l'Urbanisme prévoit une hiérarchie entre les documents d'urbanisme, plans et programmes et un rapport de compatibilité entre eux. Cependant, comme le résume Nicolas Douay, « *la notion de compatibilité n'est pas définie juridiquement » mais « la doctrine et la jurisprudence nous permettent de la distinguer de celle de conformité, beaucoup plus exigeante. Le rapport de compatibilité exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur.* » (Douay, 2013, p. 60 et 61).

[238] Les articles L.122-4 et L.123-1-4 de la loi SRU imposent à l'établissement public en charge de l'élaboration d'un SCOT d'assurer son suivi et sa révision. Il a aussi pour obligation d'évaluer l'application du Schéma.

en décalage avec celles qui se dessinaient dans le futur SCOT[239] à travers la mise en place d'une instance d'évaluation reposant sur une forme d'évaluation « par les pairs ». Actuellement, ce groupe de travail du SMEAT est composé de neuf élus issus du bureau. Il est chargé d'examiner les projets de création, les révisions ou les modifications de PLU présentées par les communes et de proposer au bureau des avis sur les PLU qui sont ensuite soumis au vote du comité syndical. Ces avis ne sont pas opposables, mais doivent être pris en compte pour éviter tout risque de refus des PLU au moment du contrôle de légalité par l'État.

Durant l'élaboration du SCOT, ce groupe de travail PLU du SMEAT a fonctionné comme une instance de contrôle mais également, pendant la phase d'élaboration du document, comme une scène, une instance de concertation autour du contenu du SCOT, ainsi que le détaille le Directeur du Syndicat Mixte de SCOT :

> *« Ce groupe de suivi des PLU fonctionne depuis plusieurs années, donc avant même que le SCOT ne soit arrêté. Il essayait déjà d'anticiper sur le futur SCOT pour envoyer des messages aux collectivités qui faisaient évoluer leurs documents d'urbanisme. À travers ça, il a pu pointer des choses, il a testé l'opérationnalité du SCOT qui était en train de se mettre en place. Il a pu envoyer des messages d'alerte en disant : « attendez, telle disposition, on ne voit pas très bien ce qu'elle veut dire. Il faut voir où on met les pieds ». Il a envoyé beaucoup de messages d'alerte qui ont aidé à cadrer certaines choses. » (Directeur technique du SMEAT, 3 juillet 2012)*

Aujourd'hui, ce comité continue d'être une instance de contrôle de la compatibilité entre les orientations du SCOT et le contenu des PLU, et un vecteur de diffusion de la norme vers les élus locaux. Comme le raconte le maire de Pinsaguel, siégeant dans ce comité, celui-ci sert surtout à « *faire de la pédagogie* », à expliquer aux élus locaux le contenu du SCOT et les implications pour la commune, afin d'amener les maires à soumettre à la commission des projets compatibles avec les orientations et l'esprit du SCOT. Il prend l'exemple d'une commune appartenant au SMEAT et retrace le processus d'évaluation des PLU par la Commission, qui est décrit comme important mais chronophage :

> *« Le Comité de suivi des PLU : c'est là où se fait la percolation de la doctrine du SCOT. La révision du PLU de Fonsorbes tel qu'ils nous l'ont adressé il y a trois mois, il s'agissait de mettre des digues, on ne pouvait plus. Qu'est-ce qu'on a fait ? Deux fonctionnaires ont étudié de près ce qu'il se passait. On a reçu le maire de Fonsorbes, il n'a pas voulu venir, bon. On a reçu le 1er adjoint, on a fait la liste de toutes les choses à revoir et on lui a expliqué. Quand je vous dis, qu'il faut du temps… On lui a expliqué, je crois que le gars a fini par rentrer, à comprendre la mécanique. Il est revenu devant son Conseil Municipal, il a fait voter toutes les modifications en conseil municipal et on a approuvé son PLU. […] Mais c'est chronophage. Et, il faut faire cela avec 117 communes ! » (Maire de Pinsaguel, 11 mars 2011)*

> *« Petit à petit, il me semble que la culture rentre, les élus au SMEAT se mouillent et osent dire à leurs homologues : « non là ce que tu proposes dans ton PLU ça va à l'encontre de ce qu'on essaie de porter dans le SCOT depuis 5 ans ». […] Le SMEAT ne laisse pas passer n'importe quoi dans les PLU, il y a de vrais arbitrages politiques. » (Directrice du Pôle Déplacement, AUAT, 8 mars 2011). »*

Si les élus représentants au SMEAT travaillent au maximum « en amont » pour éviter d'avoir à rendre un avis négatif sur le PLU d'une commune, il arrive tout de même que le SMEAT soit amené à rendre des avis défavorables lorsque les PLU arrêtés ne prennent pas en compte les orientations du SCOT. Ces avis négatifs peuvent porter,

[239] Entretien Directeur technique du SMEAT, 3 juillet 2012.

entre autres, sur le non-respect de la règle de phasage de l'urbanisation ou sur l'inscription de densités insuffisantes.

Ce dispositif de régulation « horizontale », entre élus locaux, autour de l'élaboration de la planification territoriale métropolitaine et locale, traduit un changement par rapport à la période antérieure où l'État était chargé du contrôle et du respect de la règle. Pour de nombreux élus locaux rencontrés, la prise en main par les élus locaux de ce suivi des documents d'urbanisme permet un meilleur contrôle de la cohérence entre les orientations du SCOT et celles des PLU, comme l'explique le Président du GIP InterSCOT :

> *« Avant, c'était l'État qui devait faire respecter la règle du jeu. Or l'État a ceci de très marrant, c'est qu'il apparaît très raide dans sa dialectique, et très souple dans son fonctionnement. C'est-à-dire que quand un maire va voir la DDE à l'époque, en disant : « Eh Pierre, tu m'arranges ça, hein bon, on ferme les yeux hein ? » c'était plutôt oui. Alors que les élus ne ferment pas du tout les yeux, c'est-à-dire que s'il y a un collègue qui vient, on ne veut pas accepter de l'un, ce que l'on n'accepte pas pour soi-même. Donc c'est beaucoup plus raide, c'est-à-dire qu'on a une règle qui est plus souple, le SCOT est formalisé de manière moins tranchée que ne l'était le schéma directeur, mais par contre, l'appréciation des élus est très ferme. » (Président du GIP InterSCOT, Vice-Président de Toulouse Métropole, 27 juillet 2012)*

Le processus repose sur le principe d'un « apprentissage » collectif des règles du SCOT combinant « pédagogie » et recours à la norme. Ainsi, ces élus, « *après avoir souvent critiqué le pouvoir de contrôle et le dogmatisme de l'État, endossent eux-mêmes, derrière le paravent de la pédagogie, ce rôle du juge rappelant à l'ordre ses pairs jusqu'à faire front commun avec les services de l'État* » (Bonnin-Oliveira, 2012, p. 424), comme l'illustre les propos du Président du GIP InterSCOT en 2012 :

> *« Il y a toujours des tentatives de gens qui veulent s'extraire de la réflexion collective, mais là le SCOT est un excellent outil pour contraindre. Donc après on fait appel à l'intelligence et puis au bâton, au bâton du tribunal administratif s'il le faut vraiment. Si le gars ne veut pas comprendre. Ce qui a été le cas, le dernier mandat on a deux maires qui nous ont mis au tribunal administratif, parce qu'on les empêchait de faire des choses. […] 1/Ils ont perdu au tribunal administratif. 2/Ils ont été virés par leur population. Si vous voulez, il y a quand même des effets punitifs. […] On explique, on dit « il ne faut pas le faire », tu le fais quand même, on te dit non, tu ne veux pas. Tu vas au tribunal administratif, tu perds. Tu vas aux élections, tu perds. Bon ben ça calme beaucoup d'autres. » (Président du GIP InterSCOT, Vice-Président de Toulouse Métropole, 27 juillet 2012)*

Des dispositifs similaires existent à l'échelle de l'InterSCOT, dans les autres Syndicats Mixtes de SCOT, mais également dans le cas nantais. Comme à Toulouse, la structure responsable de l'élaboration du SCOT Nantes-Saint-Nazaire a été pérennisée pour le suivi des PLU. L'équipe technique est réduite et s'appuie beaucoup sur les deux agences d'urbanisme de l'AURAN et de l'ADDRN, mais la pérennisation du Syndicat Mixte est reconnue comme indispensable à la poursuite du processus de planification. Cette structure s'appuie également sur le relais des intercommunalités qui sont souvent, comme la Communauté de Communes Erdre et Gesvres, les premiers lieux d'évaluation des PLU proposés par les communes au regard du contenu des Schémas de Secteur. Le bureau du Syndicat Mixte fournit des avis sur les PLU approuvés dans l'ensemble du territoire du SCOT, et en particulier sur ceux réalisés hors des deux intercommunalités centrales Nantes-Métropole et CARENE, c'est-à-dire là où les communes restent seules compétentes pour leur élaboration. L'instance du Syndicat Mixte a alors pour mission de s'assurer du respect des orientations du SCOT.

3.2. Des dispositifs dédiés à l'articulation urbanisme-transport

Venant s'ajouter à ces dispositifs classiques, d'autres outils sont prévus et mis en œuvre pour favoriser la traduction locale des orientations des SCOT.

3.2.1. Le projet

Les premiers outils sont des outils de projet. Parallèlement aux mécanismes institutionnels et réglementaires imaginés pour faire appliquer la norme, plusieurs acteurs de l'aménagement à l'échelle supracommunale (Syndicats Mixtes de SCOT, services déconcentrés de l'État, Agences d'urbanisme) développent des initiatives visant à accompagner la mise en œuvre de projets « conformes » aux orientations fixées dans les SCOT en matière d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré.

Depuis 2007 et suite à l'approbation du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, le Syndicat Mixte a mis en place un dispositif à destination des communes identifiées comme pôles structurants, pour permettre la traduction et la concrétisation des orientations d'aménagement du SCOT sur leurs territoires. Cette démarche s'est développée en deux temps. Le Syndicat Mixte a d'abord financé des études sur les communes identifiées comme pôles structurants afin d'identifier leurs potentiels d'urbanisation, en extension et en renouvellement urbain, notamment autour de leurs gares et afin de sensibiliser les élus locaux à l'enjeu de « polarisation » du développement urbain. Ces études ont été menées par l'AURAN puis par des bureaux d'étude externes. Ensuite, le Syndicat Mixte a missionné une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (la SAMOA) et d'autres bureaux d'études pour aider les communes et les intercommunalités concernées à définir plus précisément leurs projets de développement urbain. L'objectif d'un tel dispositif, dont nous analyserons un cas concret de mise en œuvre dans la partie suivante, est d'apporter aux communes et aux intercommunalités les moyens de définir et de conduire des projets qui correspondent aux orientations inscrites dans les SCOT, pour permettre une concrétisation de ces orientations.

3.2.2. Le contrat

À ces dispositifs institutionnels et de projet, s'ajoute, dans le cas toulousain, un outil contractuel. Le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine prévoit une possibilité de contractualisation entre les acteurs de l'aménagement et ceux des transports urbains pour la cohérence des projets de transport et d'urbanisme : les « contrats d'axe ». Ce dispositif est conçu comme un instrument de gouvernance, présenté par les acteurs comme un outil « pragmatique » et innovant, devant conduire les responsables de l'aménagement et des transports à s'engager sur des objectifs en termes de coordination des projets de transport et des projets urbains. Si le contrat d'axe est présenté comme un outil de « gouvernance » des projets de transport, il a aussi une valeur réglementaire dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et dans le PDU approuvé sur le même périmètre en 2012 : dans les « axes » concernés par un projet de transport, l'ouverture à l'urbanisation des zones non urbanisées (pixels) est conditionnée à la signature d'un contrat d'axe, c'est à dire à une desserte en transports collectifs. Les usages de ce dispositif sont étudiés dans le Chapitre 11.

Conclusion

Dans les deux territoires d'étude, l'analyse du contenu de la planification métropolitaine met en évidence l'affirmation de nouveaux principes en matière d'articulation du développement urbain au réseau ferré régional. Ces principes se traduisent par des préconisations de plusieurs types : concentration du développement urbain sur les communes bénéficiant d'équipements et d'une desserte en transport collectif, densification préférentielle autour des gares, aménagement des liaisons entre les gares et les territoires.

La mise à l'agenda de tels principes d'aménagement pose la question de son acceptation par les différents acteurs concernés. Contrairement à d'autres métropoles (Lyon, Lille, Tours) où l'élaboration des SCOT a été l'objet d'une coopération entre les acteurs ferroviaires et ceux de l'urbain, il semble ici que l'association des différents acteurs au processus se fait principalement à travers l'énoncé d'avis ou l'association formelle aux instances de gouvernance des procédures. Le temps de la planification ne semble pas avoir été un temps de coordination. Le contenu des SCOT en matière de cohérence urbanisme-rail résulte de négociations entre élus locaux plutôt que d'une négociation incluant les acteurs ferroviaires.

Le contenu des documents ne fait, dès lors, pas consensus. L'analyse des positions des acteurs locaux et des acteurs ferroviaires vis-à-vis de ces nouvelles préconisations met en évidence leurs caractères polémiques voire controversés. Des tensions apparaissent et concernent aussi bien les objectifs de la planification urbaine que le contenu des préconisations.

Sur ce point, plusieurs exemples évoqués montrent que les SCOT sont utilisés par les acteurs de l'aménagement comme des documents permettant d'afficher, vis-à-vis des acteurs ferroviaires, une vision du territoire mais également une vision du développement du transport ferroviaire. Nous rejoignons dès lors les questions abordées dans le chapitre précédent. Loin d'être anodines et consensuelles, l'inscription de préconisations dans les SCOT et la mise en œuvre de projets de densification urbaine autour des gares sont l'objet de tensions entre acteurs de l'aménagement et acteurs ferroviaires. Celles-ci renvoient à des oppositions concernant la pertinence de l'utilisation et du développement du transport ferroviaire dans les métropoles. Nous pouvons alors soulever l'hypothèse selon laquelle les documents de planification territoriales sont aussi des instruments mobilisés par ces acteurs de l'urbain pour s'approprier et agir sur un objet qui ne relève pas de leurs compétences : le transport ferroviaire. La planification territoriale est utilisée par les acteurs de l'aménagement urbain comme un outil pour défendre, face aux acteurs ferroviaires, leurs ambitions en matière de développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine.

Par ailleurs, le renouvellement des objectifs et du contenu de la planification territoriale en matière de cohérence du développement urbain et du réseau ferré régional soulève la question de sa mise en œuvre et plus largement, des modalités d'articulation au concret des projets ferroviaires et des projets d'aménagement locaux.

Conclusion Partie 2

La deuxième partie de cette thèse a montré que, depuis une dizaine d'années, dans les deux métropoles d'étude, on constate, d'une part, un développement important de l'offre ferroviaire régional et, d'autre part, une évolution du contenu de la planification territoriale métropolitaine qui préconise un développement prioritaire de l'urbanisation autour des transports collectifs et du transport ferroviaire régional.

Cependant, nous avons mis en évidence que si l'on constate un changement dans la manière dont est conçu le lien entre politiques d'urbanisme et politiques de transport dans les deux métropoles d'étude, ce changement soulève des tensions fortes. À l'échelle métropolitaine, la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire soulève des tensions, liées à l'existence de tensions, d'intérêts multiples et de visions différenciées et parfois contradictoires, du rôle du transport ferroviaire dans les métropoles et du développement métropolitain.

Cette partie montre que les politiques d'aménagement urbain et de transport ferroviaire régional sont élaborées principalement dans des sphères distinctes et apparaissent, à l'échelle métropolitaine, plus en tensions que coordonnées. Le développement de l'offre ferroviaire régionale à vocation urbaine et périurbaine comme le principe d'urbanisation prioritaire autour du réseau ferré inscrit dans la planification territoriale sont sources de discussions importantes entre les acteurs du transport ferroviaire et de l'aménagement.

Cependant, au-delà des grandes orientations des politiques de transport ferroviaire régional et d'aménagement, il convient de s'intéresser à la manière dont elles sont mises en œuvre, à l'échelle locale, dans les projets ferroviaires et les politiques locales d'urbanisme.

PARTIE 3.
LE LIEN URBANISME-TRANSPORT DANS LES PROJETS FERROVIAIRES ET LES POLITIQUES D'URBANISME À L'ÉCHELLE LOCALE

Dans l'introduction, nous avons posé l'hypothèse d'un changement dans l'articulation des politiques d'urbanisme et des politiques ferroviaires régionales en faveur d'un rapprochement de ces deux secteurs d'action. Le développement de l'offre ferroviaire régionale, en particulier dans les espaces métropolitains, d'une part ; et l'énoncé de nouvelles normes en matière d'articulation entre urbanisme et transport, d'autre part, contribueraient un changement dans la manière de concevoir l'articulation entre ces deux politiques sectorielles. Cependant, dans la deuxième partie de cette thèse, nous avons mis en évidence le fait que si l'on constate un changement à l'échelle métropolitaine, celui-ci soulève des tensions fortes.

Dans cette troisième partie, l'évolution des normes et le changement progressif des représentations dans les politiques ferroviaires comme dans les orientations de la planification urbaine dans les deux métropoles sont mises à l'épreuve de l'étude de projets concrets. La question générale abordée dans cette partie est la suivante : Comment l'articulation entre transport ferroviaire et urbanisme est-elle problématisée et mise en œuvre à dans les projets ferroviaires et des politiques d'urbanisme locales ?

Nous avons choisi d'aborder cette question à partir de trois études de projets ferroviaires présentant des caractéristiques différentes : le projet de la « Ligne C » et le projet Nord Toulousain, à Toulouse et le projet de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant en tram-train, à Nantes. Ces axes sont ou ont été concernés par des projets ferroviaires de différentes natures et concernent des territoires différents : développement des services et intégration à la tarification urbaine d'un axe ferroviaire pour la Ligne C, réouverture aux circulations voyageurs d'une ligne pour Nantes-Châteaubriant, et aménagement de l'infrastructure ferroviaire pour Toulouse-Saint-Jory. Ils correspondent aussi à des générations différentes : le projet de la Ligne C a émergé au cours des années 1990 et s'est concrétisé au début des années 2000, le projet Nantes-Châteaubriant est un projet ancien qui est réapparu au début des années 2000 et a été mis en service en 2014 ; tandis que le projet Nord Toulousain est en cours de concrétisation[240]. Pour l'étude de ces projets nous nous intéressons, d'une part, à la manière dont ces projets ferroviaires ont été conçus au regard de l'enjeu d'articulation réseau-territoire et, d'autre part, au contenu des politiques d'urbanisme mis en œuvre par les communes situées le long de ces axes ferroviaires.

[240] Les principales orientations ont été arrêtées mais le projet est encore au stade pré-enquête publique.

Notre analyse se décompose ainsi selon deux entrées problématiques. D'une part, nous nous intéressons à la manière dont la question du lien urbanisme-transport est pensée et traitée dans la conception et la mise en œuvre des projets ferroviaires régionaux à dimension urbaine et périurbaine. Ces projets sont des scènes d'interactions fortes entre différents acteurs rassemblés autour de problèmes précis. Ils correspondent à la définition du projet donnée par G. Pinson, comme « *situations dans lesquelles l'action collective est organisée autour de groupes d'acteurs relativement restreints en nombre, mobilisés pour remédier à un problème précis ou pour prendre en charge les difficultés d'un territoire circonscrit sur un temps limité.* » (Pinson, 2005, p. 200). Nous faisons l'hypothèse que, en plus que de constituer des scènes de coopération interterritoriale (Barone, 2010), ces projets ferroviaires métropolitains constituent aussi des scènes de négociation intersectorielle, entre deux mondes, celui du ferroviaire et de l'urbain. Plusieurs questions guident l'étude de ces projets : Les questions de l'insertion territoriale du projet et de la coordination urbanisme-transport sont-elles évoquées ? Si oui, comment sont-elles formulées ? Quels acteurs le portent et avec quels objectifs ? Quelle coordination entre acteurs dans le cadre de ces projets ? Quels effets sur le projet ?

Dans cette perspective, nous étudions la genèse des trois projets ferroviaires et la manière dont l'articulation entre réseau et territoire est conçue à l'origine et dont elle évolue, en fonction des porteurs du projet, de ses caractéristiques techniques, du territoire desservi et des évolutions urbaines.

D'autre part, nous nous intéressons à l'échelle des **politiques et des projets urbains locaux** en lien avec le réseau ferré régional et ces projets ferroviaires régionaux. Nous analysons ainsi les stratégies de développement urbain et les projets d'aménagement des communes desservies, en interrogeant la place de l'infrastructure ferroviaire et du projet ferroviaire dans les politiques locales. Comment sont conçues les politiques d'urbanisme locales au regard de l'enjeu d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré régional et aux gares ? La mise à l'agenda, dans la planification métropolitaine, de nouvelles orientations en matière de cohérence urbanisme-transport en parallèle du développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines s'accompagne-t-elle d'une évolution des pratiques d'aménagement à l'échelle locale ?

Nous nous inscrivons, dans cette analyse des politiques d'urbanisme locales, dans la continuité de deux ensembles de travaux. D'une part, nous nous référons aux travaux qui concernent l'articulation entre les modèles d'aménagement de l'urbanisme « durable » et les pratiques d'aménagement. Ces travaux posent la question des articulations entre principes, plans et projets (Zepf, Andres, 2013) et mettent en évidence les décalages entre les modèles et la réalité des évolutions urbaines. Nous pouvons citer les travaux sur la mise en œuvre des modèles de *Smart Growth* (Grant, 2009) ou de *Transit-oriented Development* (Cervero, 1984 ; Renne, 2009), ou encore les travaux sur la territorialisation du modèle de « ville compacte » et la mise en œuvre de politiques de densification urbaine dans des territoires spécifiques, tels que les territoires périurbains et les ensembles pavillonnaires (Charmes, 2006; Darley, Touati, 2011; Petitet, 2013; Touati, 2013). D'autre part, nous mobilisons les travaux qui s'intéressent spécifiquement aux enjeux liés à l'aménagement autour des transports collectifs et les gares. Parmi les travaux qui se sont intéressés plus spécifiquement aux réseaux ferroviaires régionaux ou métropolitains et aux gares « du quotidien », certains sont centrés sur l'aménagement des pôles d'échanges et les systèmes d'acteurs impliqués dans l'aménagement de ces espaces (Menerault, 2006 ; Richer, 2007), tandis que certains travaux récents se sont intéressés spécifiquement aux enjeux liés à l'urbanisation autour des réseaux ferrés métropolitains ou régionaux : A. Delpirou sur Rome (Nessi, Delpirou, 2009 ; Delpirou,

2012), V. Kaufmann et F. Sager sur les agglomérations suisses (Kaufmann, Sager, 2009), O. Roy-Baillargeon sur Montréal, etc. Ces travaux mettent au jour la multiplicité des processus à l'œuvre et apportent des éléments pour comprendre les enjeux liés à l'aménagement autour des gares, tant en zone urbaine dense que dans le périurbain. Ils invitent à interroger la circulation de modèles d'urbanisation « standardisés » et inadaptés à des contextes locaux diversifiés et complexes (Maulat, 2009 ; Nessi, Delpirou, 2009).

Pour aborder les deux ensembles de questionnement énoncés ci-dessus, nous avons pris le parti d'en passer d'abord par l'analyse fine des dynamiques à l'œuvre autour de chacun des axes étudiés : la Ligne C (Chapitre 7), le projet Nantes-Châteaubriant (Chapitre 8) et le projet Nord Toulousain (Chapitre 9). Ce choix méthodologique permet de mettre en évidence de manière précise les processus à l'œuvre.

Le dernier chapitre est consacré à une analyse croisée des cas (Chapitre 10). Concernant les politiques d'urbanisme locales nous avons fait le choix, dans l'analyse croisée, de mettre en regard le cas des communes situées sur les trois axes ferroviaires étudiés avec d'autres cas de communes appartenant aux deux aires métropolitaines d'étude. Comme présenté dans l'introduction, nous nous appuyons ainsi sur l'étude des politiques d'urbanisme de 25 communes concernées par une gare. Ce faisant, nous avons souhaité enrichir l'analyse des enjeux soulevés par la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au transport ferroviaire en mobilisant d'autres cas de communes situées dans des contextes différents.

CHAPITRE 7.
LA LIGNE C : DE L' APPARENTE COHÉRENCE AUX DÉCALAGES RÉSEAU-TERRITOIRE

Le premier cas étudié est l'axe Toulouse-L'Isle-Jourdain[241]. Celui-ci présente la particularité d'être intégré à la tarification urbaine et d'apparaître dans le plan de transport urbain comme la « Ligne C »[242] du métro toulousain - ce qui lui confère un statut mixte, entre transport express régional et transport urbain (Carte 7.1). Ce projet de la Ligne C a été initié par l'AOT urbaine (Tisséo-SMTC) et la SNCF à la fin des années 1990, avant que la Région prenne pleinement sa compétence d'Autorité Organisatrice des Transports. Ce projet avait comme principal objectif d'accompagner la croissance de la banlieue Ouest de Toulouse et depuis les années 2000 cet axe a été concerné par un développement important de l'offre. Source de tensions entre le SMTC et la Région, le projet de la Ligne C a néanmoins été considéré comme un exemple et a fait apparaître Toulouse comme une agglomération pionnière en matière d'usage du ferroviaire pour la desserte urbaine[243].

Le projet de Ligne C nous intéresse à plusieurs titres. D'une part, il permet d'interroger la place des enjeux territoriaux dans un projet ferroviaire de banlieue, pensé et mis en œuvre avant la régionalisation et à l'initiative d'une AOT urbaine. D'autre part, ce projet de développement des dessertes ferroviaires de banlieue a été conçu en lien avec de grands projets urbains locaux. Il apparaît alors comme un cas pertinent pour analyser la manière dont les politiques d'urbanisme locales ont évolué en lien avec l'axe ferroviaire et les interactions entre développement des dessertes ferroviaires et urbanisation.

Après une courte présentation de l'axe ferroviaire étudié, ce chapitre commence par décrire le projet ferroviaire de la Ligne C, sa genèse et les tensions qu'il a soulevé entre le SMTC et la Région (1). La deuxième partie analyse le contenu des politiques d'urbanisme locales en lien avec l'axe ferroviaire (2). Ces deux sections mettent en évidence une articulation complexe entre urbanisme et transport ferroviaire autour de cet axe. La troisième partie s'intéresse alors au bilan que les acteurs ferroviaires et de l'aménagement urbain font de ce projet et aux évolutions récentes qui indiquent une volonté des acteurs ferroviaires et urbain de favoriser une nouvelle articulation de l'axe ferroviaire et de l'urbanisation (3).

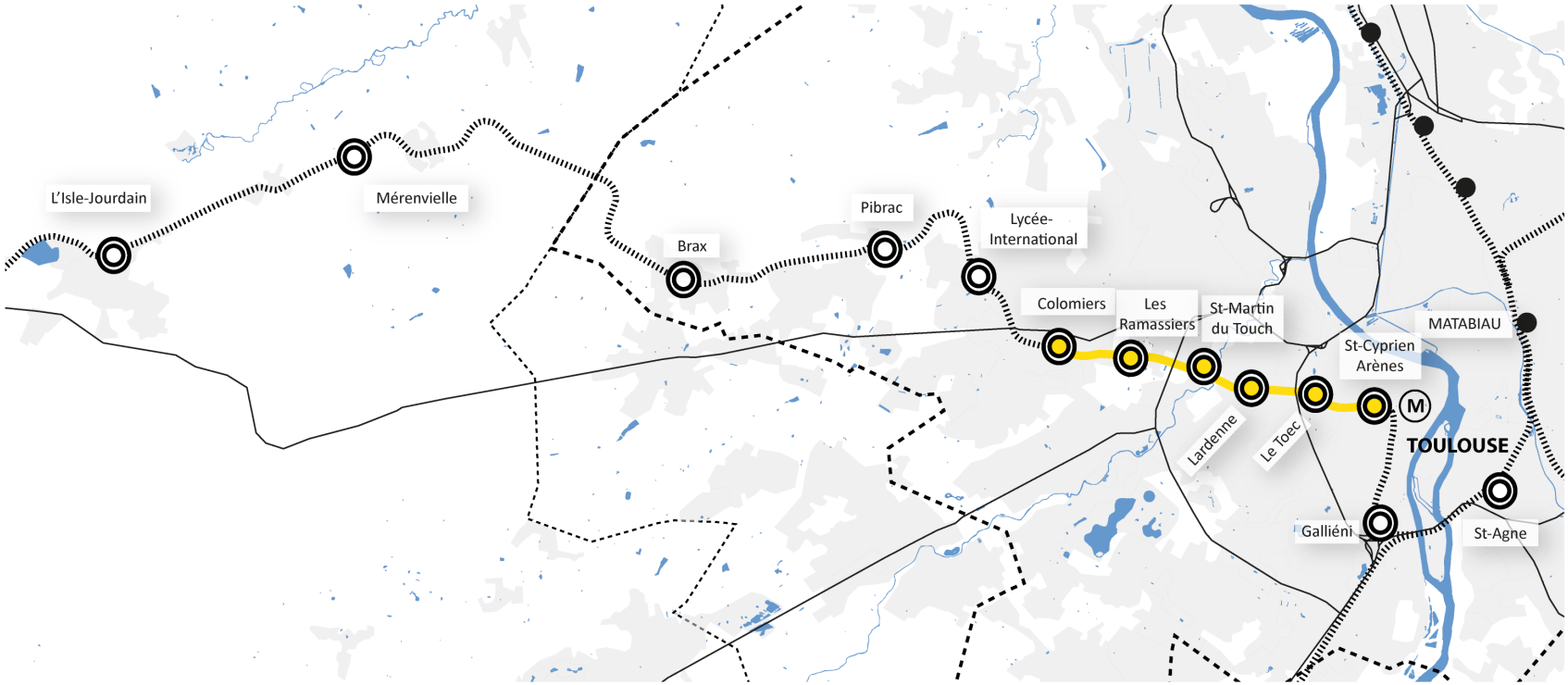
---

[241] Ce chapitre reprend des éléments publiés dans le cadre d'un article consacré à ce projet : MAULAT J., 2012. « Développement du transport ferroviaire périurbain et mutation des référentiels de l'action publique : vers une cohérence renouvelée entre réseau ferré et territoire ? », Revue Géographique de l'Est, vol. 52, n° 1-2.

[242] Le projet qualifié strictement de « Ligne C » ne concerne que les gares entre Arènes-Saint-Cyprien et Colomiers, néanmoins depuis le début des années 2000, un ensemble d'investissements et d'aménagements qui ont permis la constitution d'une offre de transport « périurbaine » conséquente sur le segment Toulouse - l'Isle-Jourdain.

[243] Par exemple, en 1997, Toulouse est identifié par L. Gallois, comme « site prioritaire des projets périurbains » dans le projet d'entreprise de la SNCF.

Carte 7.1. L'axe Toulouse-L'Isle-Jourdain et la Ligne C : carte de situation



1. Un projet inédit de desserte ferroviaire de banlieue

Le projet de la Ligne C à Toulouse a été conçu avant la régionalisation et mis en œuvre en différentes étapes. Dans cette section, nous situons l'axe ferroviaire avant de décrire le projet ferroviaire de la Ligne C qui a reposé sur une négociation conflictuelle entre le SMTC, la Région et la SNCF.

1.1. L'Ouest toulousain : un territoire en croissance

La « Ligne C » correspond à un segment la ligne Toulouse-Auch inclus à la tarification urbaine. La ligne Toulouse Auch est dédiée au transport ferroviaire régional. La partie « métropolitaine » du territoire, entre Toulouse et L'Isle-Jourdain, a connu un développement démographique et économique dès les années 1970, en lien avec l'implantation d'activités aéronautiques sur les communes de Blagnac et Colomiers. Ce territoire est un pôle d'emploi important de l'agglomération. Les communes de la ligne présentent des profils variés, allant de la grande commune de banlieue (Colomiers) à la commune rurale de Mérenvielle (Tableau 7.1.).

Tableau 7.1. Les communes de l'axe L'Isle-Jourdain-Toulouse ayant une gare : chiffres clefs

	Population (2011)	Emploi (2011)	Surface	Densité (habitants par km²)	Emploi par habitant	Évolution de la population entre 1999 et 2011
Toulouse	440 204	287 817	118	3 730	0,65	+ 13 %
Colomiers	36 123	25 148	21	1 720	0,7	+ 27 %
Pibrac	8 518	1 380	26	327	0,16	+ 14 %
Brax	2 714	281	4	678	0,1	+ 35 %
Mérenvielle	481	56	10	48	0,12	+ 20 %
L'Isle-Jourdain	7 530	3 327	70	107	0,44	+ 36 %

Source : Recensement de Population 2011, Insee, exploitation principale.

Le territoire dispose d'une bonne desserte routière (RN124, rocade Arc en Ciel et est aussi. Le segment Toulouse-l'Isle-Jourdain est l'axe le mieux desservi en transport ferroviaire régional de l'étoile ferroviaire toulousaine. Il comporte douze stations entre Matabiau et L'Isle-Jourdain. Les gares disposent d'un niveau de desserte inégal et sont caractérisées par des usages différenciés. Tandis que la gare de Colomiers est la gare TER la plus utilisée de l'aire urbaine toulousaine[244], d'autres stations ont des niveaux de desserte inférieurs et sont moins utilisées. Six stations sont intégrées à la tarification urbaine et composent le segment intitulé « Ligne C ».

Ces douze stations sont par ailleurs situées dans des contextes urbains hétérogènes. La plupart sont localisées à proximité immédiate des centres-villes (Pibrac, Brax), ou au sein de tissus urbains constitués, dans certains cas très denses (Arènes, Colomiers-centre, Galliéni). D'autres gares sont localisées dans des secteurs à urbaniser au sein de la zone dense (Saint-Martin-du Touch, Les Ramassiers,) ou hors du tissu urbain, comme dans le cas de Mérenvielle. Les territoires à proximité des gares et haltes sont aussi diversifiés sur le plan de la forme urbaine que des fonctions (résidentiel, activités, commerces et services, mixité), et disposent de potentiels de développement urbain inégaux (Tableau 7.2.).

[244] 4 005 montées et descentes par jour en 2011 (source : Région Midi-Pyrénées).

Tableau 7.2. Toulouse-L'Isle-Jourdain : stations, niveaux de desserte et insertion urbaine

Station	Commune	Nombre d'arrêts en gare par jour	Situation de la gare*	Usages dominants autour de la gare**
Galliéni	Toulouse	37	Urbaine	Mixte
Saint-Cyprien	Toulouse	90	Urbaine	Mixte
Le Toec	Toulouse	50	Urbaine	Résidentiel
Lardenne	Toulouse	70	Urbaine	Résidentiel
Saint-Martin-du-Touch	Toulouse	50	Intégrée	Mixte
Les Ramassiers	Colomiers	50	Intégrée	Mixte
Colomiers	Colomiers	90	Urbaine	Résidentiel- Mixte
Lycée International	Colomiers	40	Urbaine	Résidentiel- Mixte
Pibrac	Pibrac	40	Entre-deux	Résidentiel
Brax	Brax	40	Intégrée	Résidentiel
Mérenvielle	Mérenvielle	30	Hors-tissu	Agricole
L'Isle-Jourdain	L'Isle-Jourdain	40	Urbaine	Frange

* Voir Annexes
**L'appréciation du contexte et des abords de la station mentionnée ici est effectuée à partir d'une analyse des caractéristiques fonctionnelles et morphologiques du tissu urbain autour des gares (photographie aérienne, BD Topo IGN, enquête de terrain)

Source : Région Midi-Pyrénées, IGN BD Topo, Google Earth.

1.2. Un cas de dépassement « par le bas » de la loi LOTI[245]

Depuis le début des années 1990, la ligne Toulouse-L'Isle-Jourdain a fait l'objet d'évolutions importantes, en particulier sur le segment urbain, de Toulouse à Colomiers. Elle a bénéficié d'un développement des services, d'une amélioration de l'infrastructure, d'une intégration partielle à la tarification urbaine et de la création de nouveaux arrêts. Ce projet ferroviaire a été mis en œuvre en plusieurs étapes, chacune mobilisant un système d'acteurs différent. Sa concrétisation a été rendue possible par un accord entre autorités organisatrices, transgressant les limites institutionnelles de gestion des transports collectifs imposées par la LOTI.

1.2.1. Un premier arrangement inédit entre le SMTC et la SNCF (années 1980 et 1990)

Le projet de la Ligne C correspond initialement à un arrangement inédit entre la SNCF et le SMTC pour le développement des services ferroviaires de banlieue.

Ce projet émerge au début des années 1980, dans un contexte de préparation du projet de la Ligne A du métro. À cette date, comme nous l'avons évoqué dans le Chapitre 4, les tensions sont fortes au sein du SMTC. La définition du système de transport collectif urbain et le choix de ses modes (tramway ou métro) opposent les maires de banlieue, le Conseil Général et le maire de la ville centre (Marconis, 1983). Dans le cadre de ces débats, le maire de Colomiers, Alex Raymond, député socialiste, élu au Conseil Général et Président du Conseil Régional[246], défend la nécessité pour sa commune d'être desservie par un transport collectif lourd et de qualité[247]. Il met en avant la croissance économique et démographique de la « ville neuve » ou ville « satellite » de Colomiers. En effet, le territoire communal de Colomiers, limitrophe de Toulouse, a été pour l'essentiel urbanisé dans le cadre d'un projet de ville nouvelle lancé au début des

[245] D'après Barone, 2010, p. 120.

[246] Il a été Conseiller régional de 1981 à 1986.

[247] En complément de l'équipement en voies rapides (raccordement au périphérique).

années 1960, à l'initiative du maire de Colomiers Eugène Montel[248], en parallèle de l'opération initiée par le Maire de Toulouse au Mirail (Figure 7.1). Ce projet, piloté par la municipalité et élaboré par l'architecte Paul Viguier, a permis le développement du territoire de Colomiers sur le modèle des *new towns* anglaises, à travers de grandes opérations publiques d'aménagement (Weidknnet, 2006). En prévision des impacts attendus du développement de l'industrie aéronautique, l'objectif des élus locaux était d'organiser un développement urbain cohérent et *« à taille humaine »*, « *une cité qui ne serait pas une simple ville-dortoir, mais offrirait à côté des logements, équipements et emplois* » (Marconis, 2010, p. 8). Conforme à un idéal fonctionnaliste, cette ville a été planifiée et construite autour du réseau automobile, comme le résument les propos du Directeur de la SEM de Colomiers :

> *« La problématique des transports est tout de même un peu historique, puisque Colomiers est une ville qui a été pensée dans les années 1960 sur la base d'un Plan directeur d'aménagement fonctionnaliste. Celui-ci obéissait aux théories de l'époque avec un réseau de voirie très dimensionné, parce que dans ces années-là, beaucoup de place était faite à l'automobile. Il y a des boulevards assez conséquents qui encerclent des quartiers avec des giratoires qui interconnectent tout. Ces giratoires étaient prévus à 2x2 voies. Le royaume de l'automobile. Les piétonniers étaient dissociés et la problématique des transports en commun était évoquée, mais elle n'était pas aussi prégnante qu'aujourd'hui » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*

Figure 7.1. Photographies aériennes du centre-bourg de Colomiers en 1960 (à gauche) et de la ville nouvelle de Colomiers en 1967 (à droite).



Source : Archives de Colomiers

Cependant, au début des années 1980, la congestion croissante pour l'accès au centre-ville fait apparaître les limites du modèle de développement urbain et le maire est de plus en plus attentif à l'accessibilité de sa commune, accessibilité perçue comme une condition indispensable pour la poursuite du développement du territoire. De plus, l'existence d'une proportion importante de logements sociaux sur la commune[249] incite

[248] Député-maire, il disposait d'un réseau important de relations comme l'explique Weidknnet : « Il possède un important réseau de relations à Paris, à propos desquelles il est possible ici d'évoquer à la fois les réseaux établis dans la Résistance, la proximité politique à l'époque entre la SFIO (au gouvernement jusqu'en 1959) et les gaullistes, mais aussi, plus simplement, la multiplicité des relations qui s'établissent dans le monde politique local » (Weidknnet, 2006, p. 115). Il est opposé, au sein du parti socialiste, à L. Bazerque, maire de Toulouse. Ce projet de ville nouvelle vise le développement d'un nouveau centre de 30000 habitants. La commune adopte un plan d'urbanisme ambitieux rédigé par l'architecte René Viguier (Weidknnet, 2006). Son objectif est d'organiser le développement de sa commune pour tirer parti de l'implantation des activités aéronautiques à proximité (entre Blagnac, Toulouse et Colomiers). Ce plan sera rapidement mis en œuvre à partir de 1960 à l'aide de SEM municipales créées à cette fin. De fait, entre 1962 et 1969, Colomiers passe de 4 464 habitants à 12 350 (Coppolani, 1977).

[249] Pour illustration, en 2011, Colomiers avait un taux de logement social de 31,6% (source : Insee Recensement de Population 2011, exploitations principales.).

les élus locaux à se préoccuper du développement d'une offre de déplacement pour des usagers « captifs » des transports collectifs.

Dans le cadre des négociations entre le maire de Toulouse et les communes de banlieue au sein du SMTC autour de la définition d'un système de transport urbain en site propre, la liaison entre Colomiers et Toulouse émerge comme un important. Un premier projet de desserte de Colomiers en transport urbain est défini au début des années 1980. Il reposait sur l'idée d'une interconnexion entre le transport en site propre (tramway) et la ligne ferroviaire, permettant à des rames de métro léger de circuler sur les voies ferrées existantes sans rupture de charge pour le voyageur (CERTU, 1994). Ce projet de liaison Arènes-Colomiers en transport de surface est inscrit au Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1982 et apparaît dans le schéma comme la Ligne C du réseau de transport en site propre de surface (CLAU, 1982). Cependant, en 1985, le choix du métro et du système VAL par le SMTC, contre l'avis des communes de banlieue (Marconis, Vivier, 2009), rend inenvisageable la mise en place d'un système de transport interconnecté. Les négociations au sein du SMTC débouchent alors sur un accord entre les maires de Toulouse et de Colomiers autour d'une solution de desserte SNCF améliorée entre Arènes et Colomiers, en « compensation » du choix du métro au détriment du tramway. Un de nos interlocuteurs résume ainsi les termes de la négociation entre le Maire de Toulouse et le Maire de Colomiers autour du projet :

> *« Quand D. Baudis[250] a fait le choix de la ligne A du métro, puis sous-jacent, la ligne B pour constituer un réseau d'agglomération, Alex Raymond a dit : « moi j'ai une gare, j'ai du potentiel, j'ai des projets urbains, si tu fais ton métro, tu cadences la Ligne C. Et donc, on est parti sur un cadencement de la Ligne C. » (Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011)*

Le projet de la Ligne C a ainsi émergé dans un contexte de croissance importante du secteur aéronautique sur les communes de Blagnac et Colomiers, qui ne disposaient pas de desserte en transports collectifs lourds. Pour l'actuel Vice-Président au Transport de la Région, le projet de Ligne C serait venu pallier l'absence d'ambition et de volontarisme de l'agglomération pour développer les transports collectifs, dans un contexte de difficultés croissantes de déplacement et d'absence de réflexion plus large sur la réduction des déplacements automobiles :

> *« La Ligne C était une vraie avancée, mais je pense qu'elle est venue du fait que l'agglomération a grandi très vite (la population, l'usage des transports, etc.), et qu'elle a commencé peu à peu à s'étouffer. Quelques-uns ont vu l'opportunité d'utiliser les infrastructures ferroviaires, notamment sur cette ligne, mais par manque d'infrastructures lourdes urbaines. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012).*

Une première amélioration de l'offre est mise en service au début des années 1990 sur le segment Arènes-Colomiers. Le SMTC est à l'initiative et négocie directement avec la SNCF. La Région commence à être engagée dans le financement de certains services ferroviaires, mais ne dispose que de peu de compétences et reste très en retrait de ce projet. Ainsi, en 1993, à l'ouverture de la Ligne A du métro, le service entre Arènes et Colomiers est renforcé (six allers-retours supplémentaires) et ce segment est intégré à la tarification urbaine et au plan de transport urbain sous la dénomination de « Ligne C », comme une « ligne virtuelle » du réseau de métro (Guerrinha, 2008, p. 505). Le différentiel entre le coût du titre SNCF et le ticket urbain est comblé par le SMTC dans le cadre d'une convention avec la SNCF. En 1997, date à laquelle est arrêté le projet d'extension de la Ligne A du métro et de réalisation de la Ligne B, le SMTC finance le déploiement de dix-sept allers-retours supplémentaires sur le segment Saint-Cyprien-Colomiers.

[250] Maire de Toulouse de 1983 à 2001.

L'offre ferroviaire fut donc développée en même temps que le réseau de métro, avec pour objectif de combler un déficit de transports collectifs dans la banlieue Ouest, mais aussi de rendre possible un accord autour du projet de métro, entre le maire de la ville centre et ceux des communes de banlieue. Ces nouveaux services ferroviaires sont un succès mais l'offre apparaît rapidement insuffisante. Le SMTC et la SNCF décident alors de programmer un nouveau développement des services nécessitant des aménagements d'infrastructure importants.

1.2.2. Entrée en scène de la Région et tensions entre desserte urbaine et desserte régionale (fin des années 1990- 2003)

À partir du milieu des années 1990, le SMTC et la SNCF engagent l'élaboration d'un projet de développement plus large des services entre Arènes et Colomiers, incluant la création de trois nouvelles stations, la rénovation des gares existantes ainsi que le doublement et la modernisation de la voie pour la mise en circulation de nouveaux services. Le projet mis au point par le SMTC et la SNCF correspond alors à un projet de transport ferroviaire de banlieue : desserte fine, offre lisible et fréquente, interconnexion au réseau de transport urbain lourd (Saint-Cyprien-Arènes). Cependant, dès 1997, la Région Midi-Pyrénées se prépare à la régionalisation. Elle commence alors à se positionner sur les questions ferroviaires et sur le projet de la Ligne C.

À la fin des années 1990, la Région s'intègre à la discussion en cours entre la SNCF et le SMTC autour du projet. Celui-ci devient pour l'institution régionale une occasion d'affirmer et d'incarner sa nouvelle compétence dans un projet concret. En 2000, la Région devient partenaire du projet et l'inscrit au Contrat de Plan État-Région pour la période 2000-2006. Différents investissements d'infrastructures sont programmés pour permettre le développement des services entre Colomiers et la station Saint-Cyprien-Arènes, dont notamment le renouvellement de la voie, son doublement partiel, l'électrification et le renouvellement de la signalisation. En complément, trois arrêts supplémentaires sont créés pour desservir des quartiers en développement, et financés entièrement par le SMTC (Les Ramassiers, Saint-Martin-du-Touch et Le Toec). Le SMTC fait le choix de faire des haltes à Haute Qualité Environnementale, dans un contexte où les enjeux environnementaux prennent de l'importance dans l'agglomération. Le projet est principalement financé par le SMTC à hauteur de 45 %. L'État, la Région et le Conseil Général y participent également[251].

Les travaux débutent en 2001 et la mise en service intervient en 2003. Le niveau de desserte atteint une fréquence au quart d'heure en heure de pointe entre Arènes et Colomiers, à la demi-heure sur les nouveaux points d'arrêts et à la demi-heure ou à l'heure sur les gares de Colomiers à L'Isle-Jourdain. Cette densification des dessertes est permise par l'augmentation de la fréquence des navettes circulant entre la station Saint-Cyprien-Arènes et la gare de Colomiers, mais aussi par l'augmentation de la fréquence des trains circulants entre Toulouse et L'Isle-Jourdain et entre Toulouse et Auch, qui s'arrêtent aux stations de Colomiers, Lardenne et Saint-Cyprien-Arènes. La Ligne C est un succès commercial : la fréquentation est multipliée par plus de cinq entre Arènes et Colomiers entre 1998 et 2011[252]. À partir de 2003, des aménagements supplémentaires de la ligne sont réalisés dans le cadre du Contrat de Projet État-Région et du Plan

[251] Coût global de l'opération : 35 millions euros. L'État contribue à hauteur de 6,6 millions d'euros ; la Région à hauteur de 7,2 millions d'euros ; le SMTC à hauteur de 16 millions euros ; RFF à hauteur de 845000 euros ; la SNCF à hauteur de 338000 euros ; les autres partenaires et principalement le Département à hauteur de 4,7 millions d'euros (Source : CPER Midi-Pyrénées 2000-2006).

[252] Source : Région Midi-Pyrénées.

Rail[253]. En 2009, les voies de Colomiers à Auch sont modernisées et en 2010 un système de signalisation automatique y est installé, permettant de gérer automatiquement l'espacement des trains, d'augmenter la capacité de la ligne et d'envisager le développement du trafic ferroviaire.

Alors que le projet avait initialement été imaginé par le SMTC et la SNCF, la Région Midi-Pyrénées s'est progressivement insérée dans le projet ce qui a conduit à une mise en tension entre les deux types d'usages de l'axe : l'usage régional (services entre Toulouse-L'Isle-Jourdain et Auch) et l'usage urbain (entre Arènes et Colomiers). La capacité de l'infrastructure étant limitée, il a fallu trouver un moyen d'insérer les différentes dessertes. Cette combinaison a été rendue possible par l'optimisation de la capacité à travers la mise en place d'un système de cadencement des horaires. La SNCF était au départ réticente à la mise en place de cette technologie qu'elle ne maîtrisait pas. Face à ces réserves, les services de la Région ont eu recours à une expertise externe[254], pour démontrer que le cadencement permettait de concilier desserte régionale et desserte urbaine. L'ancien Vice-Président aux Transports de la Région raconte cet épisode, et la manière dont les services régionaux ont eu recours à une expertise externe pour trouver une solution, dans un contexte où la Région débutait dans sa mission d'organisation du transport régional. La mise en œuvre précoce du cadencement sur cette ligne, généralisée ensuite à l'échelle régionale, est aujourd'hui source d'une certaine fierté pour les élus régionaux[255] :

> *« Mes jeunes du service transport au Conseil Régional, ils galopaient un peu partout pour se former sur ce qui se faisait ailleurs et ils ont rencontré un bureau d'étude suisse qui maîtrisait déjà les cadencements, mais, les vrais cadencements, ce qui ne se faisait pas du tout en France. […] Ils sont revenus avec ça en me disant que ce serait bien si on pouvait le faire. On a fait venir le bureau d'étude au Conseil Régional pour qu'ils nous disent ce qui pouvait se faire sur la ligne. Ils ont fait une étude, et ils nous ont dit qu'à condition de ne pas s'arrêter partout on pouvait faire une desserte au quart d'heure entre Colomiers et Arènes en insérant les trains Auch-Toulouse. À mon grand étonnement, la SNCF l'a accepté. » (Ancien Vice-Président aux transports de la Région Midi-Pyrénées, Maire adjoint, Délégué aux transports et aux déplacements à Toulouse Métropole, 3 mars 2011)*

Cette question du cadencement illustre ainsi l'intervention croissante de la Région dans un projet ferroviaire initialement pensé par le SMTC et la SNCF.

Ainsi, le projet de la Ligne C a été mis en œuvre en deux temps, chacun associant en système d'acteur différent comme le résume le schéma ci-dessous (Figure 7.2.).

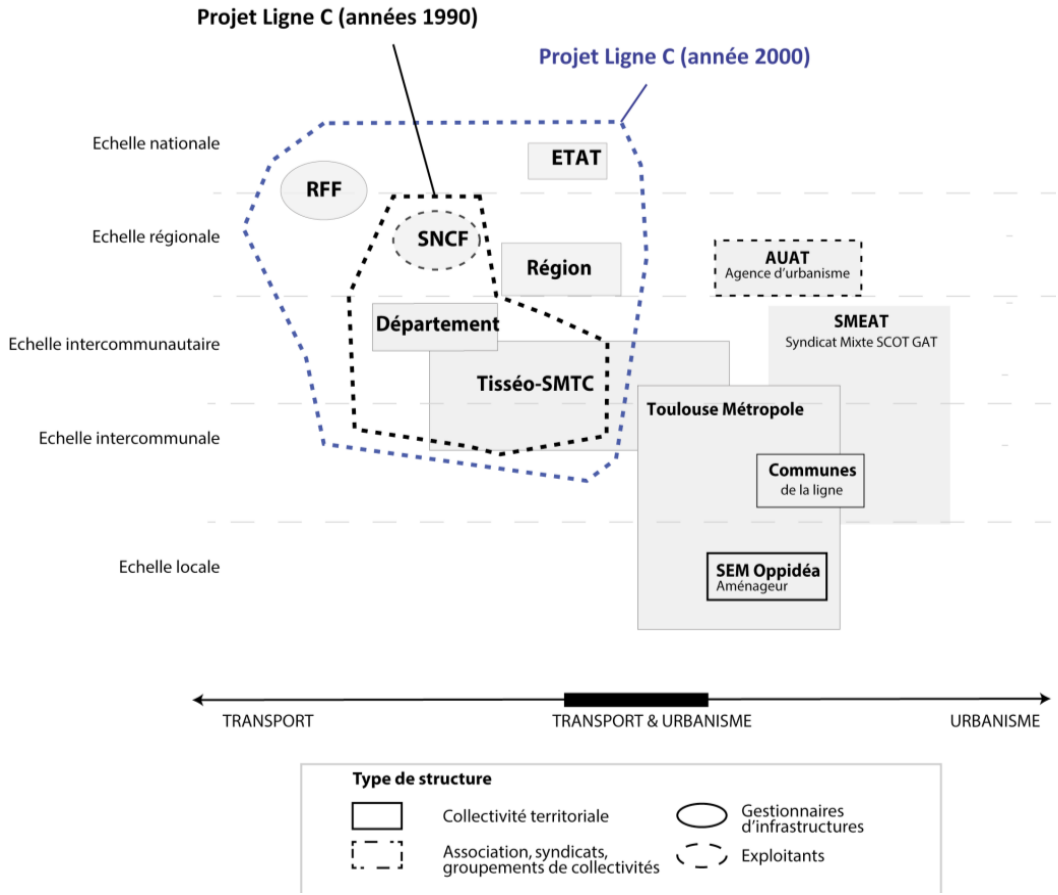
---

[253] Afin d'enrayer la dégradation de l'infrastructure ferroviaire en Midi-Pyrénées, la Région s'est engagée, avec les autres acteurs du ferroviaire (État, SNCF, RFF), dans un programme de renouvellement et de développement de l'infrastructure en complément du Contrat de Projet État-Région (Plan Rail de 820 millions d'euros).

[254] Un bureau d'étude suisse, familier de la technique de cadencement des horaires.

[255] Comme l'illustrent les propos tenus par C. Marziani dans un vidéo réalisée par Midi-Pyrénées France Nature Environnement, avec C. Marziani, publiée en avril 2013 : *« On a été les pionniers sur le cadencement, d'autres Régions sont venues nous voir et aujourd'hui, on est arrivé à ce que RFF cadence progressivement tout le réseau national. Je ne dis pas que c'est une conséquence directe de Midi-Pyrénées mais on avait une expérience grandeur nature de ce système en Midi-Pyrénées. Après, il faut le faire bien, progressivement mais il y a une généralisation de cette technique, on est fier d'avoir été les pionniers. » (Source : Dailymotion)*

Figure 7.2. Gouvernance du projet de la Ligne C



Réalisation : J. Maulat. D'après C. Richer (2008).

1.3. Un conflit entre autorités organisatrices des transports

Si cet arrangement inédit entre les autorités organisatrices et la SNCF a permis le développement des dessertes ferroviaires de banlieue, ce projet a été l'objet de tensions fortes entre les deux autorités organisatrices qui ont notamment porté sur des questions de financement et de légitimité.

1.3.1. Un conflit de financement

La Région a hérité au moment de la régionalisation du projet la Ligne C, déjà préparé par le SMTC et la SNCF. Elle a eu peu de marges de manœuvre sur celui-ci. Selon un des cadres du SMTC, présent à cette date, l'intégration de la Région au projet a été difficile :

> *« Il y a une histoire, un passif, des choses qui ne sont pas forcément faciles à digérer pour une collectivité qui est devenu AOT, qui a dû se dimensionner. Les équipes ont dû s'approprier le réseau, l'histoire, le passé et il y a eu des rapports de force. » (Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011)*

Cette difficulté d'intégration s'explique notamment par des désaccords sur les questions de financement. La Région ayant hérité du projet et des nouveaux services, elle a dû assumer la charge de l'exploitation de dessertes ferroviaires utilisées pour de l'urbain et bénéficiant de la tarification urbaine. Si la perte de recettes pour la Région, liée à l'écart entre le prix du titre de transport urbain et celui du transport régional, était

compensée par le SMTC, cela ne concernait pas la partie à la charge de la Région, c'est-à-dire le coût d'exploitation non couvert par les titres de transport. La question de la tarification a longtemps constitué un point de conflit entre les deux autorités organisatrices, ce conflit étant exacerbé à cette date par les oppositions partisanes entre la majorité de droite du SMTC et la majorité de gauche de la Région, comme l'explique l'ancien Vice-Président aux transports de la Région :

> *« On était en relatif conflit avec le SMTC à l'époque, parce que c'était à droite, et que la Région était à gauche. Et à Toulouse, il n'y avait pas une forte volonté de développer les transports collectifs » (Ancien Vice-Président aux transports de la Région Midi-Pyrénées, Maire adjoint, Délégué aux transports et aux déplacements à Toulouse Métropole, 3 mars 2011)*

Ces tensions autour du financement ont finalement été réglées par un accord conclu au milieu des années 2000, dans lequel le SMTC s'est engagé à s'acquitter de la moitié des charges liées à l'augmentation de la fréquentation entre Saint-Cyprien-Arènes et Colomiers. Il reverse dorénavant une rémunération annuelle correspondant à la perte de recettes pour la Région et rembourse les éventuelles charges d'exploitation supplémentaires, s'il s'avère nécessaire de modifier l'offre suite à une croissance trop importante du trafic. Le SMTC perçoit les recettes dues à l'induction éventuelle de trafic et prend le risque commercial. Pour autant, en dépit de cet accord, la Région a depuis refusé de reproduire la mise en place d'une tarification urbaine sur d'autres axes, craignant que ne se reproduise le cas de la Ligne C, c'est-à-dire une croissance de la fréquentation impliquant une augmentation importante des charges d'exploitation pour la Région.

1.3.2. Un conflit de légitimité

Une autre source de tension concerne la répartition des compétences et la légitimité de chacune des autorités organisatrices à intervenir dans la gestion de la ligne. Par exemple, cette ligne apparaît dans le plan de transport urbain comme la Ligne C du métro (Figure 3.4.). Or, la Région considère qu'il ne s'agit que d'un segment de la ligne Toulouse-Auch. Elle a longtemps réclamé la suppression de cette dénomination sans l'obtenir.

Ces tensions autour de la dénomination de cette ligne dans les plans de transport renvoient à la nécessité, pour les collectivités locales, d'affirmer leur compétence et leur légitimité à intervenir et de rendre leurs actions visibles auprès des usagers et électeurs, ce qu'illustre les propos d'un de nos interlocuteurs :

> *« C'est progressivement, au fur et à mesure que le projet s'est réalisé, que la Région a commencé à être de plus en plus présente, à vouloir effacer le nom de Ligne C, qui ne plaisait pas parce qu'il faisait référence à une intégration au réseau urbain, alors que la Région disait : le ferroviaire, c'est ma compétence ! » (Ancien Président de Tisséo-SMTC entre 2008 et 2009, 25 février 2011)*

L'exemple du plan de transport est une illustration parmi d'autres des enjeux de légitimité et d'affirmation de pouvoir qui opposent le SMTC et la Région autour de la question suivante : Qui est l'Autorité Organisatrice légitime de la Ligne C ?

D'un côté, suite à la régionalisation, la Région s'est appuyé sur la Ligne C pour rendre visibles son action et sa nouvelle compétence. Par exemple, lors de la mise en service de la nouvelle offre en 2003, la Région minimise l'importance du SMTC, et met en avant le caractère « régional » d'un projet pourtant largement pensé et financé par le Syndicat Mixte. Le communiqué de presse annonçant la nouvelle offre ne mentionne pas le SMTC et les supports de communication présentent la ligne comme une ligne TER classique. Le logo du SMTC n'y apparaît que très discrètement (Guerrinha, 2008).

De l'autre, le SMTC revendique sa légitimité à intervenir dans les décisions portant sur cet axe ferroviaire. En effet, bien que le SMTC ait financé la moitié des investissements réalisés dans le cadre de la Ligne C, il n'a pas ensuite eu de poids dans la définition du niveau de service. Ayant imaginé le projet et contribué de manière importante à son financement, le SMTC a longtemps estimé que la gestion et le développement de cette ligne relevait de sa compétence, et qu'il devait participer aux décisions relatives à l'exploitation de la ligne, ce que la Région ne lui a pas accordé.

Les propos de nos interlocuteurs à la Région résument l'idée d'un décalage entre le niveau des investissements engagés par l'AOT urbaine pour le développement des services ferroviaires et son absence de poids sur les décisions relatives à l'exploitation de la ligne :

> *« Le SMTC a financé une partie de l'infrastructure, mais en réalité, après n'a eu aucun levier dans son utilisation. Ils ont financé l'infrastructure avant la régionalisation. Avec la prise de compétence de la Région sur les trains régionaux, c'est la Région qui a décidé de l'offre de service sur cet axe-là comme sur l'ensemble des autres axes. Et là, il y a eu un problème de compréhension, de ressenti de la part de nos partenaires sur le fait qu'ils avaient payé un investissement et qu'ils n'en avaient pas forcément le retour escompté. » (Directeur Transport, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011).*

> *« Les haltes nouvelles ont été cofinancées, mais pas le fonctionnement. Ce qui achoppait, ce n'est pas le problème de l'investissement, c'est ensuite les questions de prérogatives sur le fonctionnement. Et il y a une longue période, assez longue, où, en gros, le SMTC revendiquait sa responsabilité sur la Ligne C, d'Autorité Organisatrice, y compris d'ailleurs pour fixer les tarifs, etc. Et où la Région ne revendiquait pas, mais en avait officiellement la responsabilité. Et là, il y a eu tout un moment d'ambiguïté. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012).*

Par conséquent, en dépit du succès commercial et du caractère inédit du projet, la Ligne C est restée un sujet d'insatisfaction pour les deux autorités organisatrices. Cette expérience a laissé un mauvais souvenir à leurs services techniques, et explique l'absence de coopérations similaires ultérieures, comme mis en évidence dans le Chapitre 5. Aujourd'hui, si ces points de conflit les plus importants semblent avoir été résolus, d'autres sujets restent l'objet de fortes tensions, sur lesquels nous reviendrons.

2. Stratégies et projets d'aménagement urbains autour de la Ligne C

2.1. Un projet pour soutenir la croissance urbaine

Au-delà des caractéristiques spécifiques du projet ferroviaire, le projet de la Ligne C a été originairement conçu pour répondre et accompagner le développement de l'Ouest de l'agglomération toulousaine.

Le développement du territoire a été un argument avancé par les acteurs pour justifier la pertinence du projet. D'une part, à petite échelle, le projet de la Ligne C et l'amélioration de l'offre sur l'ensemble de la ligne visaient à accompagner le développement de l'Ouest toulousain, territoire qui connaissait une croissance importante tout en n'étant concerné par aucun projet de transport urbain lourd.

À grande échelle, le projet ferroviaire a été conçu pour desservir de grands projets urbains. La création des deux haltes des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch s'explique par la vision qu'avait le principal porteur du projet, le SMTC, d'une ligne de transport collectif urbain en site propre incluant une desserte fine du territoire, un positionnement des haltes en des points stratégiques de l'urbanisation existante ou à venir et la création de nœuds de transport structurants (au niveau de Saint-Cyprien-

Arènes et Colomiers). Ainsi, si l'opportunité de la création de la halte du Toec a fait débat et a correspondu principalement à une pression du maire de quartier de l'époque[256], les créations des nouvelles haltes de Saint-Martin-du-Touch et Ramassiers ont été justifiées, par les porteurs du projet, par l'existence de deux projets de ZAC sur les communes de Colomiers et Toulouse, comme l'explique un de nos interlocuteurs au SMTC :

> *« On a financé des haltes nouvelles, parce qu'elles s'inscrivaient dans des ZAC à vocation mixte habitat, emploi ou à proximité de futurs équipements d'intérêt d'agglomération comme le Zénith. Et il nous a semblé que positionner des haltes à cet endroit était judicieux, en termes d'attractivité le long de la Ligne C, accessible avec un titre urbain et connectée au réseau. » (Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011)*

La conception du projet ferroviaire de la Ligne C et les choix relatifs à l'implantation des haltes ont pris ainsi en compte les projets urbains planifiés ou en cours sur le territoire, avec l'intention de créer un projet ferroviaire permettant de soutenir le développement économique et urbain. Ainsi, alors que, à Toulouse, les transports auraient souvent « cour[us] après la ville » (Marconis, 2011), ici, l'offre de transport a anticipé le développement urbain, à tel point que les nouvelles haltes ont été mises en service dans des sites peu ou pas urbanisés, comme dans le cas de la halte des Ramassiers. Le directeur de la SEM de Colomiers résume clairement cette idée d'une anticipation du projet ferroviaire sur le développement urbain :

> *« C'était des investissements qui se faisaient, pour une fois, préalablement à l'urbanisation périphérique. Les différentes instances ont été convaincues que c'était aussi une opportunité. Certes, c'est un investissement sans beaucoup de clientèle au départ parce que les terrains étaient en devenir ; mais, c'était l'opportunité d'avoir l'espace pour réaliser un parking de rabattement, aménager une petite halte de bus, concevoir un espace fonctionnel sans beaucoup de contraintes et avoir la garantie que cet espace allait prendre en compte, en termes d'organisation urbaine et de densité, la présence de cette halte » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*

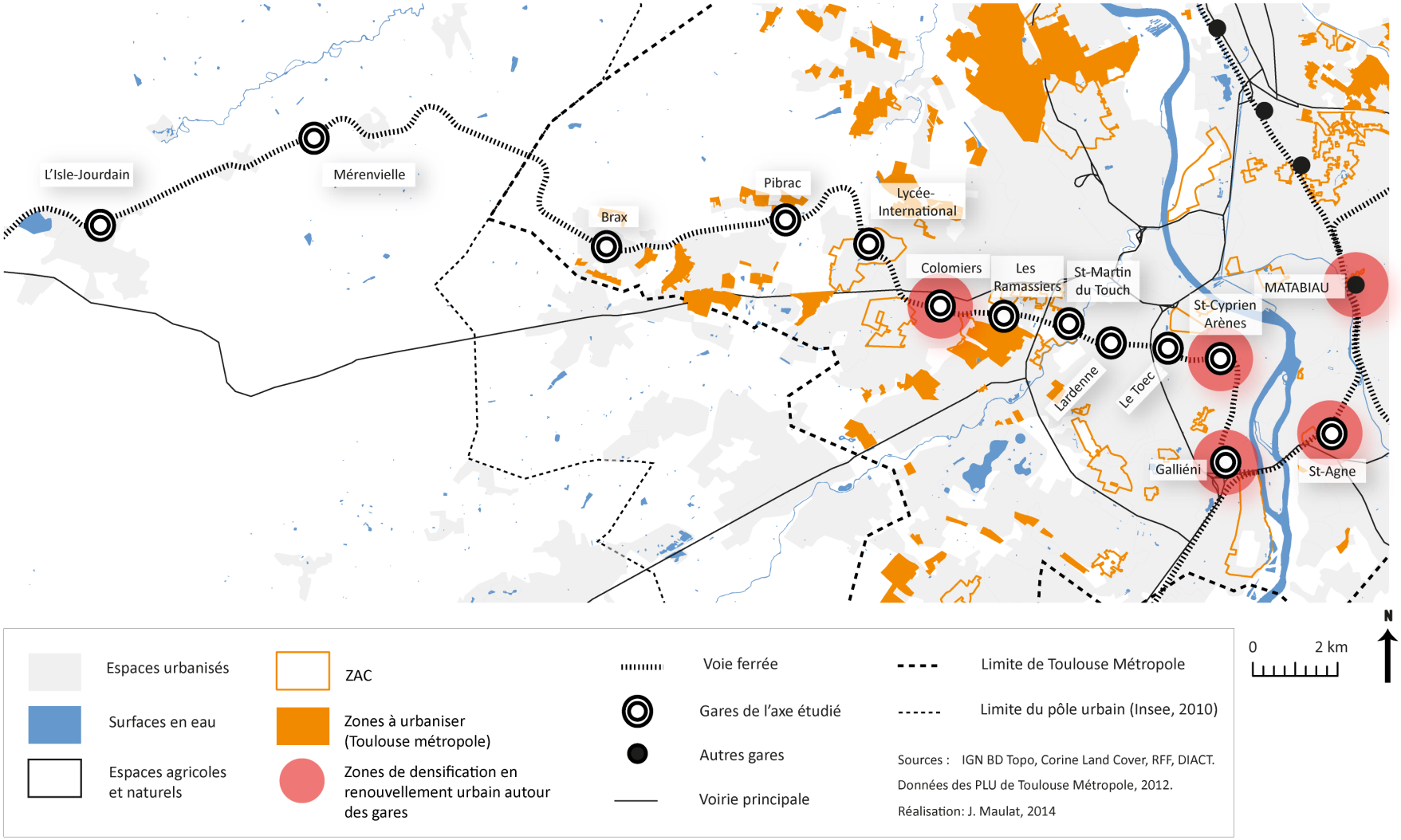
Plus largement, le développement de l'Ouest toulousain et l'existence de grands projets urbains ont été utilisés, par les élus de l'Ouest de l'agglomération (en particulier le maire de Colomiers) et ceux du SMTC comme des arguments permettant de justifier le projet ferroviaire. Cette logique d'articulation du projet ferroviaire et des projets d'aménagement s'explique aussi par l'affirmation croissante des enjeux de cohérence urbanisme-transport à l'échelle de l'agglomération toulousaine à la fin des années 1990. Dans le cadre du Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine, approuvé en 1998, le territoire situé le long de la ligne ferroviaire Toulouse-Pibrac et de la RN 124 était déjà identifié comme une « zone de cohérence urbanisme-transport »[257]. En outre, l'affirmation progressive de l'intercommunalité (Communauté d'agglomération du Grand Toulouse) en matière de développement économique et d'aménagement, au début des années 2000, a contribué à renforcer la prise en compte des liens entre les projets de transport et les projets de développement urbain.

---

[256] Comme l'illustrent les propos d'un de nos interlocuteurs, ancien Président de Tisséo-SMTC : « Qu'est-ce qui a déclenché la création de la halte du Toec. On m'a parlé d'une « halte politique » ? Moi je pense qu'elle a une justification quand même mais effectivement le maire de quartier de l'époque Baudis, qui était un élu que je n'aimais pas beaucoup mais qui connaissait ses dossiers et était très présent dans son quartier et qui a fait pression pour obtenir cette halte et qui par rapport à l'urbanisation alentour est justifiée. » (Ancien Président de Tisséo-SMTC entre 2008 et 2009, 25 février 2011)

[257] Il correspondait à la zone de cohérence n°21 (SMEAT, 1998).

Carte 7.2. Projets urbains autour de la Ligne Toulouse-L'Isle-Jourdain



2.2. Des stratégies d'urbanisme diversifiées du centre à la périphérie

Le développement de l'Ouest toulousain et la présence de grands projets intercommunaux ont été des éléments importants de la justification du projet telle que présentée par les acteurs de l'urbain (SMTC, commune, intercommunalité centrale). Nous étudions, dans cette section, la manière dont l'urbanisation et les politiques urbaines des communes ont évolué en lien avec le développement de la desserte ferroviaire mais aussi en lien avec l'inscription de nouvelles orientations d'aménagement dans la planification territoriale. Depuis l'approbation du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, les communes situées sur l'axe ferroviaire doivent tenir compte de nouvelles orientations en matière de densification urbaine autour des gares :

Tableau 7.3. Toulouse-L'Isle-Jourdain : Les préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine en matière de densification urbaine autour des gares.

Gares	Territoires du SCOT	Objectifs cibles en matière de densité urbaine (habitants et emplois/hectare)	
		Autour de la gare (600m)	Reste de la commune
Saint-Cyprien	Cœur d'agglomération	200	200
Le Toec	Cœur d'agglomération	200	200
Lardenne	Cœur d'agglomération	200	200
Saint-Martin-du-Touch	Cœur d'agglomération	200	200
Les Ramassiers	Cœur d'agglomération	200	140
Colomiers	Cœur d'agglomération	200	140
Colomiers Lycée International	Ville intense	140	55
Pibrac	Ville intense	140	55
Brax-Léguevin	Ville intense	140	55
Mérenvielle	Développement mesuré	55	30

Source : Document d'Orientations Générales, SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, juillet 2011

Au regard de l'enjeu d'articulation de l'urbanisation à l'axe ferroviaire, l'analyse des politiques d'urbanisme locales met en évidence de fortes disparités entre les communes. Si nous constatons une densification urbaine dans la partie centrale de la ligne et autour de certaines gares concernées par l'intégration tarifaire, il y a peu de projets urbains d'ampleur autour des gares de la ligne. Par ailleurs, peu de réflexions sont engagées sur le renouvellement urbain autour des gares (Tableau 7.4.). Autour de l'axe, l'essentiel du développement urbain est envisagé en extension urbaine, et souvent, en dehors du périmètre d'accès piéton aux gares (Carte 7.2.).

Tableau 7.4. Toulouse-L'Isle-Jourdain : principaux projets autour des gares.

Station	État	Contenu	Type	Outils mobilisés
Galliéni	-	-	-	-
Arènes-Saint-Cyprien	Réalisé	Mixte	Renouvellement	ZAC
Le Toec	-	-	-	-
Lardenne	-	-	-	-
Saint-Martin-du-Touch	Réalisation	Mixte*	Extension	ZAC
Les Ramassiers	Réalisation	Mixte*	Extension	ZAC
Colomiers	Emergence	Mixte*	Renouvellement	Périmètre d'attente de projet d'aménagement global
Lycée International	-	-	-	-
Pibrac	Réalisation	Résidentiel	Renouvellement/Dents creuses	Opération dans le diffus
Brax	Réalisation	Résidentiel	Dents creuses	Opération dans le diffus
Mérenvielle	Emergence	Activité	Extension	Zone artisanale
*Logements, bureaux, équipements, services				

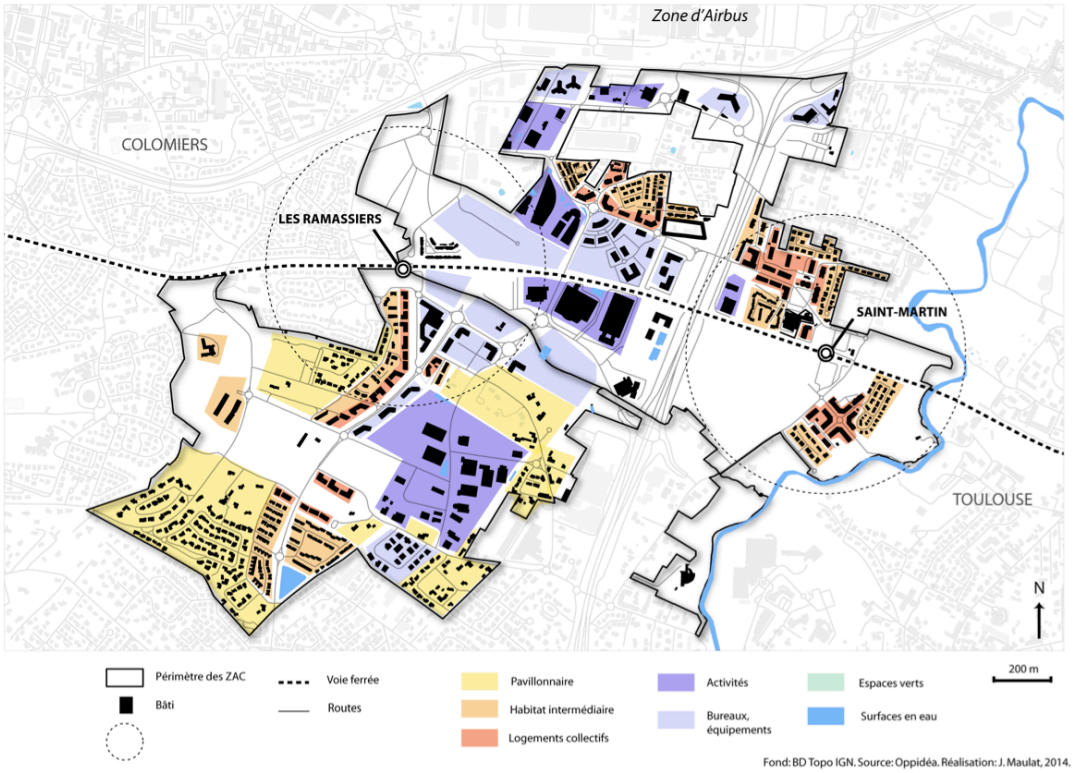
Sources : enquête de terrain, BD Topo IGN, PLU des communes, entretiens.

Les politiques d'aménagement et projets urbains en cours autour des gares de Saint-Martin-du-Touch et des Ramassiers, de Colomiers, de Pibrac et Brax illustrent cette diversité des stratégies d'aménagement locales en lien avec l'axe ferroviaire.

2.2.1. L'urbanisation autour des nouvelles haltes de Saint-Martin-du-Touch et les Ramassiers

Le SMTC a justifié la création de nouvelles haltes dans le projet de la Ligne C par l'existence de deux ZAC importantes, Saint-Martin-du-Touch et Ramassiers, situées respectivement sur les territoires des communes de Toulouse et Colomiers. Quels choix urbanistiques ont été faits ? Comment les haltes sont-elles intégrées dans les projets urbains ? Si les haltes ont été des éléments importants pris en compte dans la conception des projets urbains, ces projets n'ont pas uniquement été conçus en fonction de la desserte ferroviaire.

Carte 7.3. Les ZAC des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch : périmètre et occupation du sol en 2014



Les sites de Saint-Martin-du-Touch et des Ramassiers ont, dans un premier temps, été conçus et urbanisés séparément. La ZAC de Saint-Martin-du-Touch (à l'Est) a été créée par la ville de Toulouse sur un site de 150 hectares, qui était placé en Zone d'Aménagement Différé depuis 1974 par la commune. Cette ZAC a été rendue opérationnelle à la fin des années 1990, avant la concrétisation du projet de la Ligne C. Sa réalisation a été confiée à la SEM de la ville de Toulouse, la SETOMIP. Elle est conçue, à l'origine, pour accueillir des activités liées au développement du secteur aéronautique. Dans un premier temps, le développement de la ZAC s'est fait principalement sous la forme de constructions d'immeubles de bureaux dédiés aux sous-traitants des usines Airbus, situés au Nord de la ZAC, et de quelques logements à proximité de la halte. Aujourd'hui, le territoire situé dans un rayon de 500 mètres

autour de la gare est peu dense et présente une mixité fonctionnelle réduite (Carte 7.3.). La faible urbanisation du site au Sud-Ouest de la halte, d'une étendue de seize hectares s'explique par le choix historique de la municipalité de Toulouse de réserver ces terrains pour l'accueil d'activités économiques. Cette décision a longtemps limité l'urbanisation du site autour de la halte. Par conséquent, pour certains de nos interlocuteurs à Toulouse Métropole et au SMTC, l'état actuel du site ne « valoriserait » pas suffisamment la proximité de la halte ferroviaire[258] (Figure 7.3.). Le développement de ce projet urbain s'est fait selon d'autres logiques, parmi lesquelles la proximité du site d'Airbus et sa desserte routière. Selon le responsable du projet en 2011, les basses densités, la faible diversité fonctionnelle et la présence de vastes parkings inoccupés aux abords de la gare sont le résultat d'une prise en compte tardive, par les responsables techniques et politiques du projet, de l'opportunité que présenterait la halte pour le projet urbain :

> *« Je suis arrivé à la SETOMIP en 2005. Les logements étaient réalisés. […] Mais, ce n'est qu'ensuite que l'on a compris la vraie valeur de la Ligne C. Il y a eu une certaine inertie avec des programmes déjà sortis ou en cours de travaux. Et, finalement les premières constructions ont été assez timides en termes de densité, avec du petit collectif, mais pas très dense. C'est au fur et à mesure qu'il y a eu une maturation, une réorientation du projet. Il faut du temps de maturation pour les élus. Et finalement, ce n'est que petit à petit que l'idée qu'il ne faut pas gaspiller l'opportunité offerte par la ligne s'est imposée. » (Chef de projet, SETOMIP, 2 mars 2011)*

Le contexte est différent pour la ZAC des Ramassiers, située plus à l'Ouest (Carte 7.3.). Ce site de 140 hectares était réservé à l'urbanisation depuis 1980 dans le Plan d'Occupation des Sols de la ville de Colomiers. Cependant, le projet urbain ne s'est concrétisé que deux ans après la mise en service de la nouvelle halte des Ramassiers, en 2003. Ce décalage entre l'urbanisation du site et le projet ferroviaire s'explique par le fait que ce site est situé en frange des villes de Colomiers et Toulouse. Dans les années 1980 et 1990, la concurrence et les tensions étaient vives entre la ville de Toulouse, dirigée par le maire de droite P. Baudis, et la municipalité socialiste de Colomiers (Chapitre 4). Par conséquent, l'urbanisation de la zone a été longtemps considérée comme non-prioritaire par les élus de Colomiers qui cherchaient plutôt à maintenir une « *couronne non-bâtie* » entre la ville nouvelle de Colomiers et la ville-centre (Weidknnet, 2006). L'urbanisation du site a été longtemps bloquée et ce n'est qu'à partir de 2000, que l'apaisement des relations entre les élus de Toulouse et de Colomiers et la consolidation de l'intercommunalité avec la prise de compétence des ZAC par la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse[259], contribuent au lancement du projet urbain. Ce site, à l'interface des deux territoires municipaux, est devenu un site stratégique à l'occasion du renforcement des compétences de l'intercommunalité en matière d'aménagement, comme l'expliquent les responsables du projet à la SEM de Colomiers :

> *« Initialement ce terrain était au bout de la commune de Colomiers et au bout de la commune de Toulouse. Du coup, on y mettait les choses que l'on ne voulait pas mettre ailleurs dont un site de sédentarisation de nomades. Maintenant, cet espace est considéré comme un espace stratégique, dans un contexte d'intercommunalité. » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*
>
> *« Au départ, chaque ville raisonnait à partir de son centre. Ce nouveau pôle de centralité est décentré par rapport aux centres des communes, mais par rapport à l'organisation urbaine intercommunale, c'est un centre. » (Directeur technique de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*

[258] Entretien Chef de secteur, Direction de l'Aménagement, Toulouse Métropole, 3 janvier 2012.

[259] En 2000, le Grand Toulouse prend la compétence des ZAC de plus de cinquante hectares.

Figure 7.3. Vues de la ZAC de Saint-Martin-du-Touch. a) la halte de Saint-Martin-du-Touch et ses abords ; b) les abords au Nord de la station ; c) logements collectifs au Nord-Ouest de la halte ; d) un parking au Sud

a)



b)



c)



d)



Source : a) Agence Torres Borredon, 2008 ; b), c), d) J. Maulat.

Le projet urbain se concrétise finalement à partir de 2003[260] et sa réalisation est confiée par le Grand Toulouse à la SEM Colomiers Aménagement. La ZAC est rendue opérationnelle en 2005, deux ans après la mise en service du projet de la Ligne C et de la nouvelle halte. Dans ce contexte, la halte des Ramassiers guide en partie l'organisation urbaine. Pour illustration, en 2003, lors de la première modification de la ZAC, deux hypothèses de projet ont été étudiées (Annexe 7.1.). La première, privilégiée initialement, était axée sur un développement important de l'habitat en lien avec le réseau de voirie principale (RD 82, arc-en-ciel, RD 63)[261]. La seconde était favorable à une mixité plus forte des fonctions de la ZAC et à une organisation urbaine orientée vers la halte ferroviaire. La seconde hypothèse a été privilégiée, ce qui s'est traduit par la mise en œuvre d'un projet urbain construit, en partie, en fonction de la nouvelle gare : création d'une centralité autour de la gare (commerces, services, activités), densités décroissantes en fonction de l'éloignement de la halte et un maillage viaire dessiné vers la halte[262]. Ces partis pris de programme sont le signe d'un souci initial des aménageurs d'articuler le projet et la desserte ferroviaire, comme le souligne un de nos interlocuteurs :

> *« Oui, la présence de cette halte et du projet de desserte cadencé, mis en œuvre préalablement au lancement de l'opération a fortement influencé l'organisation urbaine de celle-ci. […] Tout le pôle le plus intense de quartier s'est localisé dans un rayon d'action de 500 mètres autour de la gare » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*

Cette attention portée à la halte dans le projet urbain s'inscrit dans un contexte plus large. Au milieu des années 2000, l'enjeu de « cohérence urbanisme-transport » fait l'objet de préoccupations croissantes, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine de 1998[263]. Selon le responsable du projet, ce contexte explique qu'une attention plus forte ait été portée à ces questions dans le cadre de ce projet :

> *« Et là on a été dans un autre contexte puisque lorsque cette opération de ZAC, […] on était dans des approches en matière de cohérence urbanisme/transport et notamment transport en commun beaucoup plus évoluées, beaucoup plus sensibles. À l'échelle de l'agglomération, il y avait, bien sûr, tous les débats qui se menaient dans le cadre du Schéma Directeur de l'époque qui n'était pas encore SCOT, mais qui allait le devenir. […] Et, donc, la ZAC des Ramassiers s'est un petit peu organisée au niveau urbain en intégrant et en anticipant la présence de cette halte. » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*

Néanmoins, si la halte a été prise en compte dans la conception du projet, son poids ne doit pas être surestimé. La halte n'est qu'un élément parmi d'autre, d'opportunités et de contraintes, qui ont guidé le projet au même titre que la rocade, un projet de futur échangeur au Nord de la ZAC, ou encore les contraintes liées aux espaces naturels

---

[260] Date à laquelle le dossier de création de ZAC a été approuvé par le Grand Toulouse.

[261] L'hypothèse initiale de projet est ainsi décrite dans le dossier de création de ZAC : « ce projet est donc axé autour d'un noyau central (place), au cœur de la zone, encadré par des constructions de type R+2 et R+3 pour tendre en périphérie vers de l'habitat de type individuel. Le rôle prépondérant des deux voies principales structure le paysage urbain de ce quartier » (source : Grand Toulouse, IDE Environnement, 2003. Les Ramassiers. Zone d'Aménagement Concerté à vocation mixte créée par délibération du 25 octobre 2002. Première modification. Dossier de création. Rapport de présentation, étude d'impact, 89 p.).

[262] L'hypothèse B prévoyait : 1400 logements dont 60% de logements collectifs, 20% d'intermédiaires et 20% d'individuels pour une densité « nette » (logements rapportés à la surface dédiée aux logements) d'environ trente-cinq logements par hectare (source : Grand Toulouse, IDE Environnement, 2003. *Les Ramassiers. Zone d'Aménagement Concerté à vocation mixte créée par délibération du 25 octobre 2002. Première modification. Dossier de création. Rapport de présentation, étude d'impact*, 89 p.).

[263] Dans le SDAT, le territoire situé le long de la ligne ferroviaire Toulouse-Pibrac et de la RN 124 est identifiée en zone de cohérence (Zone de cohérence n°21).

protégés. Les logiques qui ont orientées l'urbanisation du site échappent en partie à la proximité de la halte, comme l'explique le responsable du projet :

> *« Cela permet de guider, au même titre que l'échangeur de l'armurier sur la rocade arc en ciel a guidé l'organisation des réseaux, comme dans un autre domaine, la présence d'un château et d'une zone boisée de sept hectares guident aussi l'organisation du schéma urbain. C'est l'ensemble de ces éléments de contrainte, d'opportunité qui guident l'organisation du territoire, qui, regroupés, analysés au filtre du programme de l'opération permettent une définition urbaine et une organisation de réseau, de maillage, la plus adaptée possible. » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*

Les premiers bâtiments sont sortis de terre en 2007. En 2003, la ZAC prévoyait initialement d'accueillir 1 200 logements et 50 000 m² bureaux sur 140 hectares. En 2012, il était prévu qu'elle accueille 2 000 logements, dont 25 % de logements sociaux, et 50 000 m^2 de bureaux, soit environ 5 000 habitants et 5 000 emplois à terme[264]. Cette évolution correspond à des besoins croissants de construction de logements à l'échelle métropolitaine[265], mais aussi à des évolutions internes au projet, et en particulier la création de nouveaux équipements (groupe scolaire) dont il faut assurer l'usage. En 2014, la ZAC est réalisée à environ 70 % et accueille des bureaux, quelques commerces et des logements diversifiés : collectifs (locatif libre, social et accession), intermédiaires, individuels groupés ou sur lots libres.

La série de photographies de la figure 7.4. permet de saisir l'aménagement de la halte. La photographie a) fait apparaître l'importance des places de stationnement aux abords de la halte. Un terrain n'est pas encore urbanisé au Sud-Est de la halte (destiné à l'accueil des archives départementales). Elle montre aussi l'organisation du projet autour d'une voie structurante Nord-Sud qui débouche sur la halte. La photographie b) montre l'importance des espaces de stationnement au niveau des ensembles de bureaux – les ratios sont proches d'une place de stationnement par emploi. Et la photographie c) permet de saisir la mixité des fonctions au sein de la ZAC (immeubles de bureaux en bas à droite), mais aussi la diversité des types de logements : collectifs (résidences sécurisées), logements individuels sur lots libres, habitat individuel groupé, etc.

Dans le cas de la ZAC des Ramassiers, si la halte a été intégrée comme un élément important de la conception urbaine du site, certains de nos interlocuteurs à Toulouse Métropole constatent que l'urbanisation du site semble néanmoins en décalage par rapport à ce que seraient un « *urbanisme favorable aux transports collectifs* », au regard des densités faibles, de l'importance du stationnement automobile et d'une mixité fonctionnelle limitée. Le site présente aujourd'hui une forme urbaine très aérée et avec des niveaux de densité très différents, pour une moyenne de 50 logements par hectare urbanisé et de 175 individus (emplois et habitants) par hectare. Une large place est accordée au stationnement et aux logements individuels, principalement au Sud de la ZAC, dans la continuité des tissus urbains de Colomiers et Tournefeuille. Pour différents acteurs rencontrés, ces deux projets urbains apparaissent organisés « autour » des haltes et non « tournés » vers celles-ci, ce qui en pénaliserait l'usage.

---

[264] Source : Oppidéa.

[265] Entre le dossier de création et sa première modification en 2003, la vocation résidentielle de la ZAC a été significativement renforcée (de 850 logements à environ 1400) (source : Grand Toulouse, IDE Environnement, 2003. *Les Ramassiers. Zone d'Aménagement Concerté à vocation mixte créée par délibération du 25 octobre 2002. Première modification. Dossier de création. Rapport de présentation, étude d'impact*, 89 p.).

Figure 7.4. Vues aériennes de la halte des Ramassiers. a) le Nord de la ZAC des Ramassiers et de la halte ; b) immeubles de bureaux à proximité de la halte ; c) des zones résidentielles de la ZAC

a)



b)



c)



Source : Google Earth 2014.

2.2.2 Colomiers : une stratégie volontariste de valorisation de l'offre ferroviaire

En dehors de ces nouvelles haltes, d'autres gares ont été concernées par une amélioration importante de l'offre ferroviaire, et notamment celle de la commune de Colomiers. Comme nous l'évoquions au début du chapitre, le développement de la commune au début des années 1960 a été lié au développement de l'activité aéronautique et au projet de ville nouvelle. Aujourd'hui, Colomiers est fortement urbanisée, offre peu de disponibilités foncières et est un bassin d'emplois important. Elle est la deuxième commune de l'aire urbaine, et compte environ 34 000 habitants et 24 000 emplois[266]. Le territoire communal s'est principalement développé à travers de grandes opérations publiques d'aménagement. Aujourd'hui, la commune présente un profil urbain diversifié : centre-ville moderne, grands ensembles d'habitat social, tissu pavillonnaire des années 1970-1980, grandes zones d'activités.

Colomiers fait partie de la Communauté urbaine de Toulouse Métropole. La définition de la politique d'urbanisme locale mobilise les élus municipaux et les services municipaux mais aussi les services de la Toulouse Métropole, et ce d'autant qu'un PLU intercommunal est en cours de préparation. Colomiers arrive actuellement au terme de ses possibilités d'urbanisation en extension et la politique d'urbanisme locale se concentre sur le renouvellement urbain. Le PLU, actualisé fin 2013, distingue les secteurs de renouvellement urbain, correspondant à des quartiers d'habitat social en perte d'attractivité où la collectivité publique intervient de manière forte, et des secteurs de « restructuration urbaine » devant faire l'objet d'une densification maîtrisée. Aujourd'hui, les trois gares de Colomiers bénéficient d'une desserte ferroviaire de qualité (par comparaison aux autres gares de l'agglomération), mais inégale[267]. Les stratégies développées par la commune sont différentes sur ses trois quartiers de gare (Carte 7.4.). Nous avons déjà pu évoquer le cas de la halte des Ramassiers. Nous avons déjà évoqué le cas de la halte des Ramassiers et nous nous concentrons ici sur l'aménagement autour des deux autres gares.

Le quartier de la gare de Colomiers est inclus, dans le Plan Local d'Urbanisme, à un périmètre de « restructuration urbaine »[268], intégrant le centre-ville. La gare est un pôle multimodal important[269], bénéficiant d'une desserte ferroviaire conséquente (45 allers-retours par jour). Située en limite de tarification urbaine, la gare est très fréquentée et confrontée à des problèmes de saturation du stationnement. Elle est localisée en contiguïté du centre-ville, dans un tissu urbain mixte caractérisé par un tissu pavillonnaire peu dense, des secteurs mixtes et des zones d'habitat collectif importantes. Les zones d'habitat individuel sont majoritaires (Figure 7.4.).

---

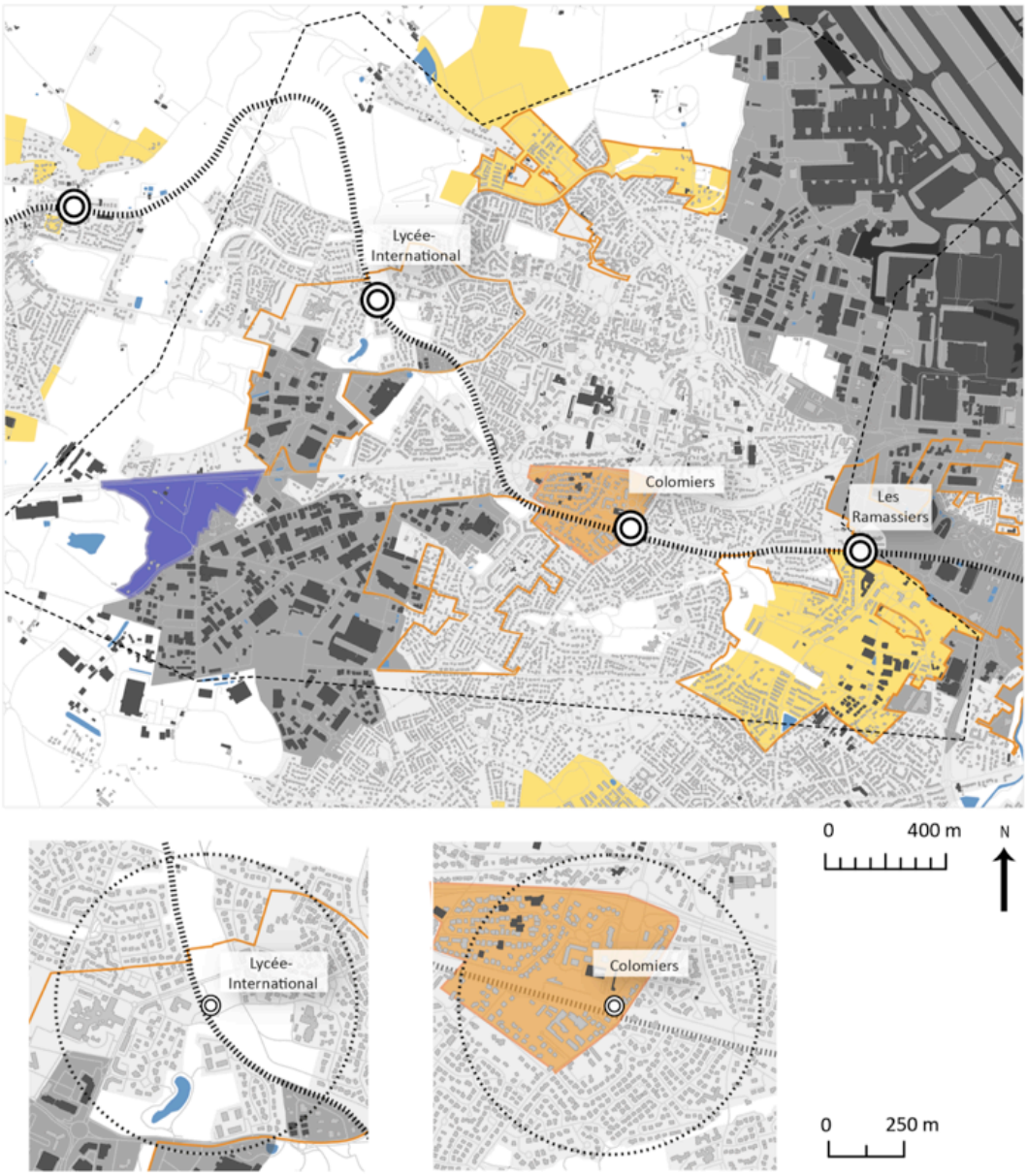
[266] Insee, Recensement de Population 2009.

[267] La gare de Colomiers est desservie au quart d'heure en heure de pointe. Les haltes des Ramassiers et de Colomiers Lycée International (non-intégrée à la tarification urbaine) à la demi-heure.

[268] Une distinction est établie dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU de Colomiers entre le renouvellement urbain qui désigne les opérations de démolition-reconstruction de quartier d'habitat social et la restructuration urbaine qui désigne une densification des tissus urbains constitués et mobilise les acteurs privés de manière plus systématique (Source : Projet d'Aménagement et de Développement Durable, Plan Local d'Urbanisme, Colomiers, approuvé en décembre 2012, 48 p.).

[269] Le pôle de gare est conçu comme un pôle d'échange multimodal : convergence des lignes de bus de Tisséo-SMTC, navettes gratuites municipales, système de transport à la demande, parking vélo.

Carte 7.4. Colomiers : gares et projets urbains



Source: PLU de Colomiers, 2013. BD Topo IGN, RFF.
Réalisation: J. Maulat.

Figure 7.4. La gare de Colomiers-centre et ses abords (à gauche, vue aérienne ; à droite, parking)



Source : Google Earth (vue aérienne) et J. Maulat, 2011

Le centre-ville de Colomiers fait actuellement l'objet d'une densification urbaine dans le diffus, principalement menée par des acteurs privés. Cette dynamique est liée au Plan Local d'Urbanisme précédent. Ce PLU a libéré les droits à construire dans le centre-ville, ce qui s'est traduit, dans un contexte de marché porteur, par une densification du secteur, à travers des opérations de démolition et de reconstruction de logements individuels prises en charge par des acteurs privés. Le secteur de la gare est susceptible d'être concerné par des processus similaires, du fait d'un règlement d'urbanisme favorable[270]. Face à ces évolutions urbaines, la commune, en lien avec Toulouse Métropole, cherche actuellement à reprendre la main sur l'évolution du quartier, comme l'explique la Directrice de l'Urbanisme :

> *« On voit aujourd'hui des promoteurs qui rachètent deux-trois parcelles dans des zones qu'on avait défini comme étant potentiellement densifiables et qui viennent faire une opération de collectif. […] On voit des opérations d'initiative privée se faire et dans le cadre du PLU on a voulu anticiper toute cette restructuration en essayant d'anticiper l'impact sur le domaine public. » (Directrice de l'Urbanisme, Colomiers, 8 mars 2011)*

Pour maîtriser l'évolution urbaine autour de la gare, la municipalité, en lien avec les services de Toulouse Métropole, a engagé une réflexion sur l'évolution du secteur de la gare au travers d'une étude commandée à l'Agence d'urbanisme AUAT. Un périmètre de servitude de projet d'aménagement global[271] permettant de geler les évolutions urbaines a été mis en place dans le PLU autour de la gare, dans l'attente de l'approbation d'un projet d'aménagement d'ensemble (Carte 7.4.). Cette décision s'explique par le souhait de la municipalité de maîtriser des évolutions urbaines qui ont des impacts importants sur le fonctionnement urbain (pression sur la voirie et le stationnement, difficile acceptabilité par les habitants de ces nouvelles constructions, etc.), mais aussi par une forme de tradition communale de maîtrise publique du développement urbain.

La politique mise en place autour de la halte de Colomiers-Lycée International est différente. Cette halte est moins desservie que la gare de Colomiers (desserte à la demi-heure) et n'est pas concernée par la tarification urbaine. Pourtant, au regard du SCOT, elle est aussi concernée par des objectifs importants en matière de densification en renouvellement urbain. Cette station est localisée dans un secteur qui a été urbanisé

[270] Par exemple, le Nord de la gare est situé en zone UB, qui n'a pas de COS.

[271] Les servitudes de projet permettent de limiter l'évolution d'un secteur en limitant la constructibilité des constructions existantes à 20% de la SHON autorisé, dans l'attente de l'approbation par une commune d'un projet d'aménagement global du secteur. Ces servitudes ne peuvent pas excéder cinq ans (article L.123-2a du code de l'urbanisme).

dans le cadre d'une grande ZAC initiée en 1985, la ZAC du Perget. Aujourd'hui, elle s'inscrit dans un quartier résidentiel de logements collectifs, disposant d'équipements et de pôles générateurs de flux importants (comme le Lycée International de Colomiers), mais dont l'urbanisation est contrainte par l'existence de zones naturelles. Le quartier de la halte de Colomiers-Lycée International, apparaît ainsi à la commune, comme peu propice à une densification urbaine en dépit des orientations prévues par la planification métropolitaine. Deux arguments principaux sont avancés : d'une part le niveau d'offre est insuffisant et ne justifie pas, actuellement, une densification urbaine ; d'autre part, le tissu urbain autour de la gare et les contraintes qui s'y appliquent (zone naturelle inconstructible) sont défavorables à une telle politique. Les acteurs locaux insistent sur l'importance du. La Directrice adjointe de l'Urbanisme souligne le décalage entre les préconisations du SCOT qui s'imposent à la commune et la configuration urbaine du quartier de gare :

> *« La gare est à proximité du lycée mais elle est sur une coulée verte qui est inconstructible et sur lesquelles il n'y a aucune intention, y compris au niveau du SCOT d'aller construire. Donc ça va être difficile de trouver les capacités de densification urbaine. Du coup, il y a certainement un travail à faire auprès des gens du SCOT à affiner les territoires au-delà de simples lignes de transport et des continuités urbaines. Dans le centre cela ne pose pas de problème, mais là c'est difficile, il y a peu de possibilités. » (Directrice adjointe de l'Urbanisme, Colomiers, 8 mars 2011)*

Ainsi, dans le cas de Colomiers, une convergence apparaît entre la trajectoire locale, les logiques guidant actuellement la politique d'urbanisme locale (densification, construction de logements diversifiés, maîtrise du développement urbain, actions en faveur des transports collectifs) et les nouvelles orientations de la planification urbaine en matière de cohérence entre urbanisme et transport ferroviaire. La mise en œuvre de projets allant dans le sens des préconisations métropolitaines opère dans le cadre d'un interventionnisme fort de la commune. Pour autant, le cas de la halte de Lycée-International met aussi en évidence l'existence de tensions entre les réalités territoriales et les orientations d'aménagement définies à l'échelle métropolitaine.

2.2.3. Pibrac : l'offre ferroviaire au service d'une croissance extensive

Cette commune compte environ 8 000 habitants en 2009[272] et a connu une croissance importante entre 1970 et 1990 avec une multiplication par 2,7 de la population. Depuis les années 1990, cette croissance est ralentie. La commune s'est développée principalement *via* des opérations de lotissements privés de maisons individuelles groupées ou en diffus, en lien avec la bonne accessibilité routière de la commune. La gare est située dans un tissu urbain résidentiel, mixte (petit collectif, maisons de ville), présentant des potentiels d'urbanisation importants en extension (au Nord), mais aussi des contraintes importantes pour l'urbanisation (zones agricoles et naturelles, mauvaise accessibilité routière). La commune est propriétaire du bâtiment voyageur, dans lequel a été installé un équipement communal (centre social). Elle a aussi pris l'initiative d'aménager et d'agrandir l'aire de stationnement au milieu des années 2000 pour faire face à l'afflux de voyageurs. Elle réfléchit actuellement à augmenter les capacités de stationnement au Nord de la voie ferrée.

La commune est incluse dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et fait partie de Toulouse Métropole, compétente pour l'élaboration, l'approbation et le suivi des PLU depuis 2009. Elle est concernée par des objectifs importants de développement et de construction de logement (cent logements par an[273]).

---

[272] Insee, Recensement de Population 2009.

[273] Source : Programme Local de l'Habitat - Programme d'actions territorialisé, Grand Toulouse, 2012, 299 p.

En 2014, il n'y a pas de projet d'urbanisation autour de la gare, à l'exception d'une petite opération de construction de logements dans une dent creuse au Sud de la gare (Figure 7.5.).

Figure 7.5. La gare de Pibrac et ses abords (à gauche, vue aérienne ; à droite, construction récente de logements collectifs)



Source : Google Earth (vue aérienne) et J. Maulat, 2011

Si le Maire identifie la densification urbaine comme nécessaire pour *« économiser l'espace »*[274], les orientations d'aménagement prévues par le SCOT autour de la gare ne paraissent pas pertinentes aux élus locaux. Le SCOT a identifié 5 pixels d'urbanisation à proximité de la gare (soit 45 hectares de zones à urbaniser) avec des objectifs de densité entre 200 et 140 habitants et emplois par hectare. Pour le maire, ces orientations sont en décalage avec les potentiels réels de développement urbain et le contexte local. Le développement au Nord de la gare est contraint, selon lui, par la mauvaise accessibilité routière du territoire du plateau situé au Nord des voies et par l'enclavement de la gare, comme l'illustrent ses propos ci-dessous :

> *« On a demandé au SCOT de mettre la gare dans le périmètre de développement mesuré dans la mesure où autour de la gare c'est construit et que le développement du plateau est assez limité. […] Dans un rayon de 600 mètres autour de la gare, il ne sera possible de faire de la ville intense, la commune a obtenu des pixels d'extension, mais cela suppose des aménagements d'accessibilité qui sont coûteux. » (Maire de Pibrac, 8 mars 2011)*

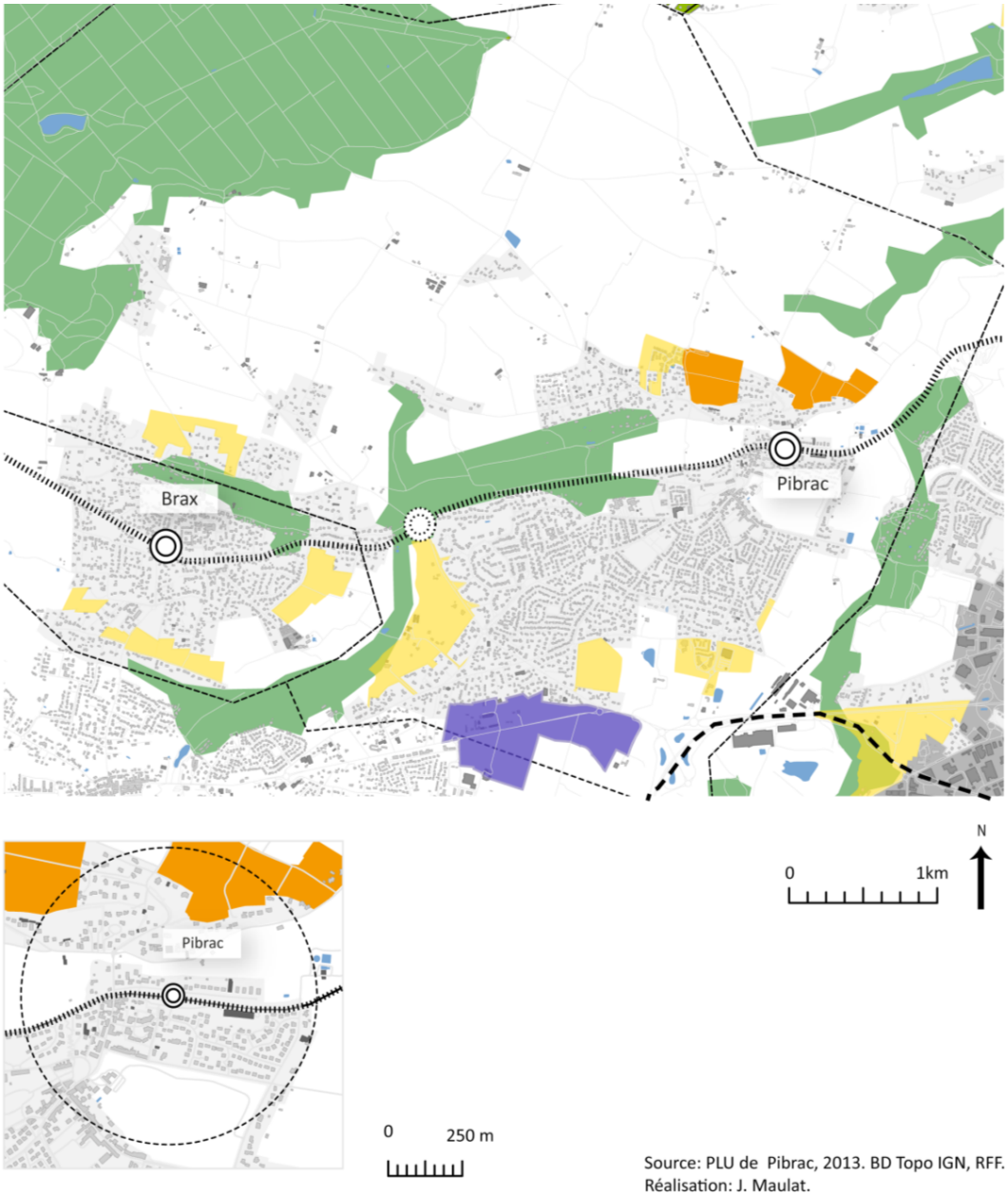
La commune considère que le développement autour de la gare est conditionné à l'aménagement de l'accès routier au plateau et à la gare et à des aménagements d'infrastructure importants (barreau routier, passage sous la voie). Dans ce contexte, l'offre ferroviaire est principalement identifiée comme une fonctionnalité pour la commune, dont il faut améliorer la performance : sécurisation du passage à niveau, amélioration de l'accessibilité routière du site de la gare, aménagement de parkings supplémentaires[275], prolongement de la tarification unique. L'offre ferroviaire doit soutenir et accompagner le développement urbain. À Pibrac, les élus locaux défendent, par exemple, la création d'une halte supplémentaire sur la commune pour desservir deux projets urbains situés au Sud-Ouest du territoire communal[276] (Carte 7.6.).

[274] Entretien avec le Maire de Pibrac, 8 mars 2011.

[275] La commune a aménagé un premier parking autour de la gare avant le lancement du système de subventions pour la construction de parking par la Région Midi-Pyrénées *via* les Contrats d'Agglomération en 2009.

[276] ZAC de Mesples (5000 logements prévus) et ZAC de l'Escalette. La ZAC de l'Escalette s'étend sur 48 hectares dont 33 hectares dédiés à de l'activité, 10 aux espaces publics et 5 à de l'habitat. Son aménagement est pris en charge par la SEM Oppidéa.

Carte 7.6. Pibrac : gare et projets urbains



Aujourd'hui, la commune dispose de réserves foncières importantes. Les terrains ouverts à l'urbanisation dans le PLU, modifié fin 2013, sont situés en dehors du périmètre d'accès piéton à la gare. Ils sont en lien avec les réseaux routiers majeurs et éloignés de toute desserte en transports collectifs (zone de Mesples au Sud-Ouest de la commune). Le développement urbain au Nord de la gare n'est envisagé, dans le Plan Local d'Urbanisme, qu'à long terme[277].

Dans le cas de Pibrac, la présence d'une gare sur le territoire communal n'apparaît pas être l'occasion de réfléchir à l'aménagement urbain autour de celle-ci. Les nouvelles orientations fixées à l'échelle intercommunale autour de la gare sont contestées par les élus locaux dans la mesure où, selon eux, les conditions ne sont pas réunies pour permettre l'urbanisation du Nord de la voie ferrée. Ici, le contenu de la politique d'urbanisme locale apparaît, sur certains points, en contradiction avec les orientations fixées par le SCOT. En dépit du rôle important de Toulouse Métropole, le PLU, récemment actualisé, autorise la poursuite d'une extension urbaine importante, hors des zones accessibles en transports collectifs, et ne prévoit pas de règles d'urbanisme pouvant permettre une densification des tissus urbains existants (Coefficient d'Occupation du Sol et hauteurs limités).

2.2.4. Brax : une politique de densification urbaine mesurée en réponse à de nouveaux enjeux

Le cas de la commune de Brax se distingue du précédent. Cette commune au profil « périurbain »[278], compte environ 2 470 habitants[279]. Elle dispose d'un territoire communal étroit et son urbanisation est contrainte par la présence de la Forêt de Bouconne (Carte 7.7.). Elle s'est développée au cours des années 1970 sous la forme d'habitat individuel peu dense. Elle est intégrée à Toulouse Métropole et les élus locaux perçoivent l'intercommunalité comme un atout financier et fonctionnel pour la commune[280]. La gare est située au centre du territoire communal dans un tissu résidentiel d'habitat pavillonnaire. Elle est desservie à la demi-heure en heure de pointe et a une vocation intercommunale (rabattement des usagers de Léguevin). Les acteurs locaux considèrent la gare comme un atout pour le territoire, mais demandent une amélioration des services et l'application de la tarification urbaine, au titre de leur appartenance au Périmètre des Transports urbains. La commune est intégrée au périmètre de la « ville intense » du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, ce qui correspond à un objectif de densité de 140 individus (habitants et emplois) par hectare autour de la gare et 55 sur le reste du territoire. Actuellement, la stratégie d'aménagement locale semble indiquer une convergence entre les intérêts de la commune et les orientations du SCOT sur le sujet de la polarisation du développement urbain et de la densification, même si la commune paraît en « attente » du développement de l'offre ferroviaire pour s'engager plus fortement dans une évolution urbaine du territoire communal et une densification autour de la gare.

---

[277] Les terrains situés au Nord de la gare sont inscrits en zone 3AU dans le zonage du PLU. Cela signifie que leur ouverture est conditionnée à une modification du Plan Local d'Urbanisme (Source : Plan Local d'Urbanisme, Pibrac, 3ème modification, approuvée le 19/12/2013, Toulouse Métropole,

[278] Cette commune dispose de peu d'emploi, d'un territoire communal réduit et marqué par l'urbanisation diffuse, autour du centre-bourg. Ainsi, en dépit de son appartenance au pôle urbain au sens de l'Insee, elle peut être qualifiée, au regard de sa forme urbaine et de son niveau d'équipement de commune « périurbaine ».

[279] Insee, Recensement de Population 2009.

[280] Entretien avec le Maire de Brax, 3 mars 2011.

Carte 7.7. Projet urbain et gare à Brax



La commune est confrontée, comme d'autres, à la nécessité de construire du logement accessible aux ménages jeunes et modestes qui ont des difficultés à rester sur la commune en raison de l'importante augmentation des prix des logements. Cet enjeu conduit la municipalité à impulser une dynamique de densification mesurée dans les dents creuses (Plan masse dans le centre-bourg) et dans les zones à urbaniser en continuité du tissu urbain actuel :

> *« C'est vrai que depuis les dernières opérations qu'on a ouvertes depuis 2003, on essaie de prendre en compte la question de la densification. On a fait des logements sociaux à côté de la mairie et on a donc commencé à densifier un peu. Les dernières ouvertures de zones que l'on a faites, on n'avait pas encore les chiffres du SCOT mais on est assez bien tombé : quarante logements par hectare » (Maire de Brax, 3 mars 2011)*

Cette politique de diversification de l'offre de logement et de densification mesurée provoque le mécontentement de certains habitants. Au-delà de ces quelques programmes ponctuels, la densification urbaine est principalement envisagée au fil de l'eau, en fonction des évolutions du tissu pavillonnaire.

> *« Le problème c'est qu'il y a pas mal de terrains occupés par des maisons individuelles avec des grandes parcelles donc ça ne pourra se faire qu'avec le temps. On ne va pas mettre les gens dehors pour faire du bâti à la place. J'ai connu ça en région parisienne où les promoteurs, les communes achetaient aussi pour tout raser et faire du logement social à la place. Ça prenait des années et des années. » (Adjoint à l'Urbanisme de Brax, 3 mars 2011)*

Les élus locaux n'excluent pas une intervention plus volontariste, avec l'appui de Toulouse Métropole dès lors que l'offre ferroviaire sera améliorée et l'intégration tarifaire réalisée. Ainsi, à Brax, l'impulsion d'une politique favorable à une densification urbaine apparaît comme le résultat d'un compromis entre des ambitions locales (construire du logement locatif et social), des contraintes géographiques (petit territoire communal, tissu urbain pavillonnaire, présence d'un massif forestier irréductible) et financières. Ce choix vise à répondre à une demande exprimée d'accès à des logements abordables dans une commune accessible en transports collectifs et à maintenir sur place une population jeune. L'exemple de Brax montre que la mise en œuvre d'une politique d'urbanisme locale favorable à la densification est d'abord liée à la volonté de répondre à une demande de logement social dans un contexte de faibles disponibilités foncières. Les préconisations du SCOT et la gare n'interviennent qu'indirectement.

L'analyse du contenu des politiques d'urbanisme locales autour de l'axe Toulouse-L'Isle-Jourdain met en évidence une diversité de situation et plusieurs points de complexité relatifs à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au réseau ferroviaire. Si ces différents cas sont mobilisés dans une analyse croisée dans le Chapitre 10 de la thèse, nous pouvons néanmoins déjà mentionner quelques points de conclusion intermédiaire. D'une part, l'analyse des politiques d'urbanisme autour de l'axe ferroviaire démontre que celles-ci présentent une diversité importante liées à des contextes territoriaux différenciés et à des stratégies urbaines locales différentes. Les trois cas mettent en évidence l'importance des contextes urbains locaux mais aussi des « héritages territoriaux » au sens large, incluant la trajectoire de la politique d'urbanisme locale. Par exemple, dans le cas de Colomiers, la tradition de maîtrise publique du développement urbain apparaît favorable à une intervention forte en faveur d'une impulsion et d'une maîtrise de la densification urbaine autour de la gare ; tandis qu'à Pibrac, on constate plutôt une poursuite des logiques de développement urbain antérieures. D'autre part, ici, les acteurs de l'urbanisme communal (élus et services techniques) insistent sur le fait que le niveau et la structure de l'offre ferroviaire pénalise la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à une densification urbaine

autour des gares de l'axe. L'intégration tarifaire incomplète et les fréquences insuffisantes, sont perçues par les acteurs communaux mais aussi intercommunaux (Toulouse Métropole) comme des éléments qui contraignent la mise en œuvre de politiques volontaristes de développement urbain autour des gares.

3. Tensions et décalages réseau-territoire autour de la Ligne C

Le développement des services ferroviaires sur l'axe Toulouse-L'Isle-Jourdain a été réalisé il y a maintenant plus de dix ans. Quel bilan de ce projet est établi par les acteurs ferroviaires (Région, SNCF, RFF) et les acteurs de l'urbain (SMTC, Toulouse Métropole, communes), au regard des enjeux d'articulation entre urbanisme et déplacement. À première vue, ce projet semble constituer un modèle d'intégration urbanisme-transport : l'intensification des services ferroviaires a accompagné la réalisation de grands projets urbains et le développement important de la banlieue Ouest de l'agglomération. Mais en réalité, les acteurs concernés l'assimilent à un quasi « contre-exemple » au regard du fonctionnement de l'axe ferroviaire et de l'urbanisation autour. Des réflexions sont donc actuellement menées pour « ré-articuler » urbanisme et réseau ferré sur cet axe. Dans ce contexte, le discours sur la densification urbaine du territoire est utilisé par l'AOTU et Toulouse Métropole pour défendre le développement de l'offre ferroviaire tandis que la Région, de son côté, met en avant la difficile conciliation des usages sur l'axe.

3.1. Une offre de transport déséquilibrée

Dix ans après la mise en service de la Ligne C, cet axe reste un objet de tensions entre la Région et le SMTC. Celles-ci sont liées au constat fait par les deux autorités organisatrices de l'existence de déséquilibres dans le fonctionnement de l'axe et d'un décalage entre l'offre et les besoins.

3.1.1. Des problèmes dans le fonctionnement de l'axe

Si l'amélioration de l'offre sur la ligne Toulouse-Auch s'est traduite par une fréquentation accrue, satisfaisante pour les acteurs du transport impliqués dans le projet, des déséquilibres sont constatés dans le fonctionnement de l'axe. Certaines gares sont très fréquentées (plus de 4000 voyageurs par jour à Colomiers), tandis que d'autres ont une fréquentation relativement faible par rapport à leur niveau de desserte (Les Ramassiers, Lardenne, Le Toec) (Tableau 7.5.). La concentration des flux sur la gare de Colomiers, liée à la fois à sa desserte supérieure et à un effet de « mur tarifaire »[281], induit une pression accrue sur l'espace public (les parkings sont saturés) et a des conséquences sur l'exploitation (arrêts en gare prolongés). À l'inverse, les haltes très proches des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch sont peu utilisées et les parkings sont inoccupés. D'autres haltes et gares apparaissent sous-utilisées comme les stations de Lardenne et Le Toec.

[281] L'effet « mur tarifaire », correspond au rabattement des usagers résidant dans les communes situées à l'Ouest de Colomiers sur la gare de Colomiers centre qui est, elle, incluse à la tarification urbaine.

Tableau 7.5. Toulouse-L'Isle-Jourdain : desserte et fréquentation de la ligne en 2012

Gares	Arrêts en gare par jour	Usagers*	Voyageurs par trains	Tarification urbaine	Occupation des parkings
Galliéni	37	94	3	non	-
Saint-Cyprien-Arènes	90	3685	41	oui	Sur-occupation
Le Toec	50	160	3	oui	Aucun parking
Lardenne	70	323	5	oui	Aucun parking
Saint-Martin	50	711	14	oui	Sous-occupation
Les Ramassiers	50	423	8	oui	Sous-occupation
Colomiers	90	4005	45	oui	Sur-occupation
Lycée International	40	627	16	non	Aucun parking
Pibrac	40	379	9	non	Equilibre
Brax-Léguevin	40	414	10	non	Sur-occupation
Mérenvielle	30	53	2	non	Sous-occupation
L'Isle-Jourdain	40	804	20	non	-
Mérenvielle	30	53	2	non	Sous-occupation
* Montées et descentes par gare par jour de semaine.					

Source : Région Midi-Pyrénées.

Pour la Région et le SMTC, ces déséquilibres dans le fonctionnement de l'axe ferroviaire s'expliquent par un niveau d'offre inégal sur la ligne, une intégration tarifaire incomplète, et une concurrence des transports urbains dans la partie dense de la ligne, au niveau des haltes du Toec et de Lardenne. Les usages différenciés de la ligne s'expliquent aussi par une forme d'inadéquation entre l'offre et la demande de déplacement. D'une part, l'offre est construite principalement sur un schéma « domicile-travail », vers Toulouse, alors même que les usages sont plus diversifiés dans leurs motifs (utilisation de la Ligne C pour des déplacements liés aux loisirs, aux achats) et leurs origines-destination (zones d'emplois importantes au niveau des stations des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch). D'autre part, si la présence de projets urbains intercommunaux conséquents a été présentée comme l'un des arguments justifiant le projet ferroviaire, la structure de l'offre ferroviaire reflète en réalité principalement la séparation institutionnelle des compétences en matière de transport entre les deux Autorités Organisatrices, la Région et le SMTC. Ainsi, l'offre est supérieure en gare de Lardenne (halte historique de la ligne) et inférieure sur les nouvelles stations, financées par le SMTC où, pourtant, la fréquentation et le potentiel d'usager sont supérieurs (Tableau 7.5.). La structure de l'offre n'est pas construite en fonction des usages de l'axe, mais selon des logiques institutionnelles. Sur ce point, nos interlocuteurs au SMTC considèrent que cette réticence de la Région provient d'une volonté de « tenir » symboliquement son périmètre de compétence, comme l'évoque l'ancien Vice-Président de Tisséo-SMTC :

> *« La Région considérait que la halte de Lardenne existait, qu'elle était à elle, et du coup, qu'on n'allait pas en faire une halte à Haute Qualité Environnementale. C'est à elle, il ne faut pas y toucher. On aurait voulu reporter la fréquence supérieure sur Lardenne, sur la halte de St-Martin-du-Touch et y faire arrêter quelques trains venant d'Auch. La Région s'est toujours opposée à cela, alors que l'urbanisation aujourd'hui est plus dense à Saint-Martin qu'à Lardenne » (Entretien avec l'ancien Vice-président SMTC, 25 février 2011)*

3.1.2. Utiliser le transport ferroviaire pour la desserte urbaine : des tensions non résolues

Le fonctionnement et les usages actuels de l'axe ferroviaire reflètent certaines divergences entre les autorités organisatrices concernant l'usage et la fonction de cette ligne. La Ligne C reste aujourd'hui un sujet de désaccords entre le SMTC et la Région.

Le SMTC, écarté de la gestion de la ligne, déplore notamment un niveau d'offre jugé trop faible par rapport à l'ambition initiale du projet, et un manque de lisibilité du système de tarification pour les usagers : sur le segment Colomiers-Arènes, les usagers peuvent circuler avec un titre de transport urbain, tandis que pour aller à la station Lycée-International, ou aller jusqu'à la gare de Matabiau, ils doivent acheter un titre TER. Ce manque de clarté du système tarifaire pour l'usager fait l'objet de demandes fréquentes à la Région. Plusieurs élus du SMTC, élus communaux (maires de Pibrac, Brax et Colomiers) et d'association d'usagers[282], plaident pour l'extension de la tarification urbaine, comme l'explique le chef du projet PDU à Tisséo-SMTC :

> *« Pour l'axe de la Ligne C, effectivement les gares de Colomiers et de Lardenne sont bien desservies au quart d'heure, mais pas les autres haltes : Pibrac, Lycée-International, Ramassiers, etc. Et un habitant de Pibrac qui a la Carte Pastel, il est obligé d'acheter un titre SNCF pour trois kilomètres, de Pibrac jusqu'aux Arènes, parce qu'à la gare de Colomiers il n'a pas le temps de descendre pour revalider son titre urbain. Quand on va à des réunions publiques vers Pibrac, systématiquement ce sujet émerge. Colomiers c'est pire, il y a deux haltes et une gare. Les habitants de Colomiers qui habitent dans le quartier de Lycée International, ils ne peuvent pas valider leur Carte Pastel, et, s'ils montent dans le train sans ticket entre Lycée-International et Colomiers, et s'ils se font choper, et bien, ils paient une amende. Il y a un manque de lisibilité. » (Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011)*

Plus largement, le SMTC et les maires des communes situées à l'Ouest de Colomiers demandent à la Région un développement de l'offre ferroviaire, la création de nouvelles haltes et une extension de la tarification urbaine à l'ensemble des gares incluses dans le périmètre des transports urbains. Ces demandes ont été inscrites, en particulier, dans le Plan de Déplacements Urbains adopté en 2012 (Tisséo-SMTC, 2012).

> *« On considère que c'est une chance d'avoir une voie ferrée. On espère obtenir une desserte cadencée au quart d'heure. La commune est déjà assez irriguée, mais ce n'est pas assez incitatif. Le cadencement n'y est pas. » (Maire de Pibrac, 8 mars 2011)*

> *« Nous, aux heures de pointe, on est à la demie heure. C'est trop peu. […] Il faut un système où les gens ils n'ont pas à regarder les horaires : ils se préparent le matin et hop ! Ils partent à la gare et hop ! Ils ont un train dans le quart d'heure. Mais quand c'est à la demie heure avec des aléas, etc. […] C'est une demande depuis que notre commune est rentrée dans la Communauté urbaine et a adhéré de fait au SMTC. Notre demande a été d'avoir un billet unique. » (Maire de Brax, 3 mars 2011)*

La Région est réticente à répondre à ces demandes pour plusieurs raisons. D'une part, à infrastructure constante, le développement des services sur la partie urbaine (Toulouse-Colomiers) supposerait d'arrêter en zone urbaine les trains circulant entre Toulouse et Auch, ce qui pénaliserait les temps de parcours, comme l'explique le Vice-Président aux Transports de la Région :

> *« Sur la ligne d'Auch on ne peut pas mettre un train supplémentaire aujourd'hui, on a fait le maximum de ce qui pouvait être fait. Dans l'agglomération, si on veut avoir davantage de dessertes, notamment les haltes intermédiaires, il faut donc arrêter les trains d'Auch. Et sauf que, s'arrêter trois ou quatre fois dans l'agglomération, ça fait douze minutes de plus pour les gens qui partent d'Auch. Voilà c'est une problématique simple, mais qui est réelle. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012).*

Le développement de l'offre urbaine et périurbaine conjointement au maintien des dessertes régionales supposerait d'améliorer la capacité de la ligne en finalisant le doublement de la voie[283] ou en mettant en service du matériel à plus haute capacité.

---

[282] En particulier, l'association « IVAC », « Il y a une Vie Après Colomiers » : http://ivac.over-blog.com/.

[283] Entre Colomiers et Arènes-Saint-Cyprien, la ligne est en voie unique au niveau du pont sur la rocade périphérique.

Pour la Région, de tels aménagements exigent un arrangement financier avec le SMTC, qui n'a pas encore été trouvé.

D'autre part, la Région craint que l'extension de la tarification urbaine à l'ensemble des gares situées dans le Périmètre des Transports Urbains, ne se traduise par une croissance trop importante de la fréquentation sur la partie urbaine de la ligne (dans le Périmètre des Transports Urbains). Cette croissance de la fréquentation pourrait dégrader le confort des usagers des TER circulant entre Toulouse, l'Isle-Jourdain et Auch, et la Région redoute cet afflux supplémentaire d'usagers urbains au niveau des gares situées dans le Périmètre des Transports Urbains, et en particulier de la gare de Colomiers. Cette question des conflits d'usages et du confort des usagers régionaux est source de préoccupation pour les élus régionaux[284]. Elle contribue à leurs réticences à envisager une extension de la tarification urbaine et une amélioration des facilités d'usage du transport ferroviaire par les usagers urbains.

Enfin, certains cadres des services techniques de la Région considèrent que, au-delà de ces questions de financement, le principal problème repose sur l'idée d'utiliser le transport ferroviaire pour assurer la desserte urbaine. Pour eux, le transport ferroviaire a une vocation de transport de masse et de desserte rapide des principaux pôles urbains et villes régionales, et non de desserte fine des espaces urbains. Les propos d'un de nos interlocuteurs à la Région expriment cette idée d'une incompatibilité entre deux systèmes de référence, deux représentations de la fonction du transport ferroviaire, une vision ferroviaire et régionale et une vision urbaine :

> *« La ligne Arènes-Colomiers a été aménagée juste avant la prise de compétence de la Région. Ça a été fait sous l'impulsion de Tisséo et, effectivement, aujourd'hui, une ingénierie ferroviaire ne refera pas forcément des interstations telles qu'elles sont aujourd'hui. On est quand même sur de l'interstation assez faible et sur des quais qui sont très courts. » (Chargée de mission, Direction Transport, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012)*

Néanmoins, en dépit de ces désaccords, la Région et le SMTC réfléchissent actuellement à des solutions pour améliorer le fonctionnement de cet axe et envisager une évolution de l'offre. Des études sont actuellement en cours pour une amélioration des services et de la lisibilité de l'offre ferroviaire. Ces réflexions concernent la réalisation de travaux d'infrastructure permettant d'augmenter la capacité de la voie, l'extension de la tarification urbaine (jusqu'à Pibrac) et l'éventuelle mise en place d'un système de tram-train sur la ligne dans le cadre d'une coopération entre le SMTC et la Région. L'hypothèse de mise en place d'un système de tram-train, est évoquée comme une possible alternative. Ce dispositif technique, intrinsèquement « hybride », entre-deux entre transport urbain et régional, « obligerait » les autorités organisatrices à coopérer. Lors de l'enquête, la Région venait d'engager des études pour la mise en place de tram-trains dans l'agglomération et en particulier sur l'axe Toulouse-Pibrac. Hybride, entre transport urbain et transport ferroviaire régional, ce système ne relève de la responsabilité d'aucune Autorité Organisatrice spécifique et oblige à la coopération tant d'un point de vue technique que financier. Pour la Région, ces projets auraient aussi l'avantage d'obliger le SMTC à contribuer financièrement au développement des services qu'elle réclame. Dans ce cas, une solution technique, le tram-train, est utilisée comme outil et prétexte pour la mise en place d'un arrangement institutionnel entre autorités organisatrices qui peine à être mise en œuvre par ailleurs. La Région a aussi en tête que la mise en place de tram-train, permettrait de récupérer du matériel TER utilisé aujourd'hui pour des dessertes de type urbain remplacé par du matériel tram-train. Ce

[284] Source : Entretien avec le Vice-Président aux Transports de la Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012.

matériel pourrait être affecté à d'autres dessertes, comme le résume le Vice-Président aux Transports :

> *« Si on met du tram-train « coopératif », c'est-à-dire avec les autres, c'est qu'on supprime du TER. On supprime du matériel TER sur certaines dessertes qu'on peut réinjecter sur d'autres » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

Par ailleurs, lors de notre enquête, en 2011 et 2012, plusieurs acteurs interrogés au niveau de la Région et du SMTC insistaient sur le fait que le rapprochement politique entre la Région et Toulouse Métropole, lors de l'élection de P. Cohen, était favorable à des coopérations plus fortes entre institutions et élus autour de la production d'un service ferroviaire urbain sur cet axe, comme l'illustrent les propos du Directeur Transport de la Région :

> *« L'expérience de la ligne Arène-Colomiers a été mal vécue par notre partenaire urbain de l'époque. Depuis, il y a eu des changements, il y a eu un changement de couleur politique, mais aussi de structure, avec un Syndicat Mixte qui n'est plus constitué de la même façon, une régie des transports qui s'est constituée par ailleurs : ça a évolué » (Directeur Transport, Région Midi-Pyrénées, 22 mars 2011)*

3.2. L'urbanisation autour de l'axe ferroviaire : cohérences et incohérences

Les questions liées au fonctionnement de l'axe ferroviaire dans sa dimension « transport » posent problème, mais l'urbanisation autour de la ligne est également critiquée par certains de nos interlocuteurs. Ils soulignent une faible articulation des projets urbains à l'axe ferroviaire et considèrent que les problèmes constatés dans le fonctionnement de l'axe s'expliquent aussi par l'évolution de l'urbanisation autour de l'axe. Dans ce contexte, le SMTC et Toulouse Métropole considèrent qu'une amélioration de l'articulation de l'urbanisation et de l'axe ferroviaire peut être un moyen de résoudre les problèmes constatés dans le fonctionnement de l'axe ferroviaire.

3.2.1. Une articulation différenciée entre le projet ferroviaire et les projets urbains

Plusieurs acteurs rencontrés au SMTC, à Toulouse Métropole et à l'Agence d'urbanisme (AUAT) ont émis des critiques à propos de l'urbanisation à l'axe ferroviaire. Ces critiques portent sur plusieurs points et en particulier sur le contenu des deux grandes ZAC qui ont justifié la création des nouvelles haltes des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch. Les acteurs rencontrés soulignent que celles-ci se sont développées initialement en prenant peu en compte les stations. Les faibles densités, l'absence de mixité fonctionnelle forte, les facilités automobiles importantes (ratio important de parkings par logement, voiries larges, stationnements conséquents aux abords des haltes et au niveau des immeubles de bureaux), la conception urbaine de qualité inégale, sont autant d'éléments évoqués par certains de nos interlocuteurs au SMTC, à Toulouse Métropole et à l'Agence d'urbanisme AUAT comme des contresens au regard du potentiel de valorisation de la proximité des haltes. La faible fréquentation de ces haltes s'expliquerait alors, pour beaucoup d'entre eux, par deux éléments : d'une part, une conception urbaine peu favorable à leurs usages et, d'autre part, un niveau d'offre insuffisant pour être « structurant » pour l'urbanisation, comme l'illustrent ces extraits d'entretien :

> *« Les deux parcs relais de la Ligne C, sont dans des quartiers un peu enclavés, ils ne sont pas accessibles par la RN20. Il y a peut-être, de la part des collectivités en charge de la voirie, un manque de travail sur les jalonnements piétons et routiers. » (Chef de Projet PDU, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011)*

« Sur la Ligne C, qu'est-ce qu'on a mis autour de haltes ? Des immenses parkings ou des aires de sédentarisation de nomades. Lorsqu'on a implanté cette aire, personne n'en voulait, du coup on l'a implanté aux confins de Toulouse. Les communes périurbaines commencent à rentrer dans ces réflexions urbanisme/transport même si ce n'est pas gagné. En plus, le problème est que l'offre n'est pas suffisante pour de l'urbain. » (Directrice du pôle Déplacement, AUAT, 8 mars 2011)

« Concernant la faible fréquentation, à mon avis, il y a sans doute des choses à voir au niveau de la conception urbaine, de la densité, parce qu'on a privilégié des parkings à proximité des haltes, en reculant les immeubles, c'est peut-être l'inverse qu'il fallait faire. » (Ancien Président de Tisséo-SMTC, 25 février 2011)

Ces extraits d'entretiens montrent bien que, pour les acteurs de l'urbain, il existe un lien entre l'état de l'urbanisation, les déplacements, et l'usage de la ligne. Alors que la création conjointe de nouvelles haltes en accompagnement de projets urbains importants était pensée comme une opportunité rare de produire un projet « intégré », le bilan serait décevant, comme l'illustrent les propos vifs d'un chargé de mission à la Direction du développement urbain de Toulouse Métropole :

« L'expérience de la Ligne C a été cuisante pour tout le monde. Je ne la connais pas très bien, mais ça a coûté très cher. On a un service ferroviaire qui n'est pas à la hauteur de ce que l'on pourrait espérer en termes de desserte urbaine. On a des gares qui ont été positionnées un peu n'importe comment. Il y en a deux, au moins, où personne ne prend le train. Et des opérations d'aménagements urbains qui n'ont pas du tout intégré les potentialités que pouvaient présenter les haltes ferroviaires et n'ont pas essayé de trouver un aménagement qui tourne tout l'urbanisme vers la halte ferroviaire. Mais ça, c'est parce que les politiques et les aménageurs avaient intégré le fait que ce service-là ne serait jamais à la hauteur de ce qu'ils souhaitaient. » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)

Pour cet interlocuteur, ce projet relèverait d'un autre temps des politiques de transport et d'aménagement, par rapport auquel les projets actuels se différencieraient :

« La Ligne C, c'est vraiment l'exemple caricatural de ce qu'a été la politique des transports. Ça a donné cela : on n'a pas donné de capacité à l'infra, on a mis les haltes où l'on pouvait, du coup on a un service compliqué à lire et du coup on ne s'est pas posé beaucoup la question de l'urbanisme, on a plutôt été porteur d'une entrée qui était l'entrée des politiques ferroviaires classiques : on met un parking et on verra. Les choses évoluent et ça commence à dater. Cela a une bonne dizaine d'années. » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)

Ces propos expriment l'idée d'un changement dans la manière dont la Communauté urbaine, compétente en matière d'urbanisme et d'aménagement, et principal acteur du SMTC, conçoit le lien entre le réseau ferré régional et le développement urbain.

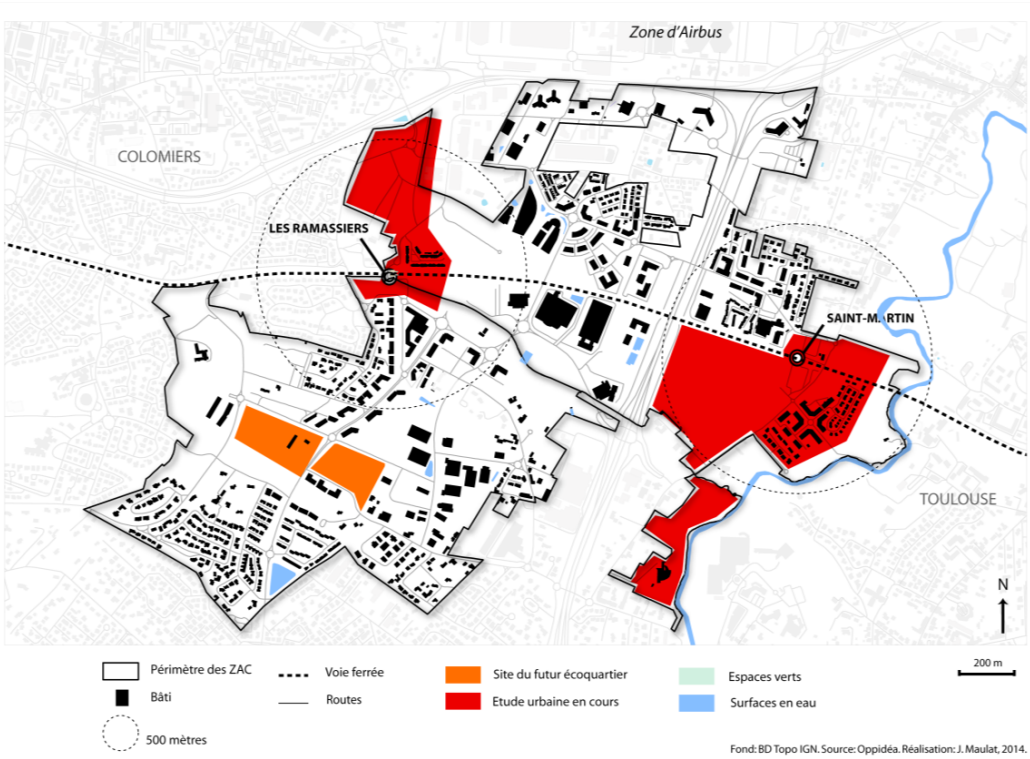
3.2.2. Des évolutions : vers un raccrochage de l'urbanisation au réseau ferré ?

Plusieurs évolutions sont en cours sur cet axe et contribuent à redéfinir les modalités d'articulation entre urbanisme et transport autour de cette ligne : possible contrat d'axe sur la Ligne C (SMEAT, AUAT, 2013), élaboration d'un PLU Intercommunal, projets de renouvellement urbain émergents autour de la gare de Colomiers, entre autres. Signe de ces changements, depuis 2012, le contenu des deux ZAC de Ramassiers et Saint-Martin évolue.

D'une part, au niveau institutionnel, les deux ZAC sont aujourd'hui pilotées par Toulouse Métropole, appuyée par son aménageur, la SEM Oppidéa[285]. Un unique chef de projet a été nommé pour les deux ZAC avec pour objectif d'améliorer la cohérence des deux projets. Ces évolutions institutionnelles, liées au renforcement des compétences de l'intercommunalité centrale en matière d'aménagement et à une reprise en main publique des projets urbains consécutive à la création de la Communauté urbaine en 2009, s'accompagnent d'une évolution du contenu des ZAC.

D'autre part, le contenu des ZAC évolue vers une densification résidentielle et une redéfinition de la conception urbaine des deux quartiers en lien avec les haltes. La décision de faire évoluer les programmes s'est traduite en 2012 par le recours à un bureau d'étude d'architectes-urbanistes au sein d'un accord-cadre[286], avec pour objectif de redéfinir une partie du programme du projet et de définir de nouveaux projets pour les deux terrains encore non urbanisés situés au Nord de la halte des Ramassiers et au Sud-Ouest de la halte de Saint-Martin-du-Touch (Carte 7.8.).

Carte 7.8. Les ZAC des Ramassiers et de Saint-Martin-Touch : projets et réflexions en cours



Aujourd'hui, le contenu des projets urbains autour des deux haltes évolue. Les projets en cours de définition pour l'urbanisation des terrains non urbanisés[287]

[285] La SEM Oppidéa, est une Entreprise Publique locale, crée en 2011, par fusion de la SETOMIP, de la SEM Constellation et de la SEM de Colomiers, les trois SEM historiquement implantées sur la métropole toulousaine. Toulouse Métropole détient 51% des parts, la Caisse des Dépôts 14% et les villes de Toulouse, Blagnac et Colomiers, chacune 5%.

[286] Les principaux points de ce marché sont : la réalisation d'un Schéma directeur paysager du quartier (440 hectares) visant à produire « *une vision cohérente et croisée des ZAC qui étaient pour le moment situées sur deux zones distinctes, sans vision d'ensemble* », avec l'objectif de travailler sur le lien entre les deux projets (cheminements peu lisibles, etc.) ; et un contrat de maîtrise d'œuvre, architecte-urbaniste, pour l'aménagement des terrains non urbanisés.

[287] Le premier site correspond à un terrain d'environ vingt hectares, situé au Nord de la halte des Ramassiers et qui était initialement réservé, par la ville de Toulouse, pour l'accueil éventuel de sous-traitants d'Airbus. Celui-ci sera développé sous la forme d'un projet mixte, incluant la réalisation d'un grand équipement au Sud-Est de la halte (Archives Départementales). Le second site, d'environ trente hectares, est situé au Sud de la station de Saint-Martin-du-Touch. Ce

accueilleront principalement des logements et laisseront une place importante aux espaces publics (Annexe 7.2.). Sur ces deux sites, il est prévu des densités supérieures à celles constatées sur les deux ZAC (entre 200 à 210 individus par hectare). Toulouse Métropole, maître d'ouvrage des projets, affirme vouloir intégrer les haltes aux projets urbains, selon une logique qui relève moins d'un développement urbain « autour » des haltes, que « tourné » vers celles-ci en vue de renforcer leur usage. Ces évolutions se traduisent aussi par des réflexions sur l'optimisation des stationnements autour des haltes avec la création de parkings en silo permettant de dégager du foncier pour l'urbanisation aux abords des gares tout en garantissant l'accès automobile. L'idée de « rentabiliser » les investissements publics en matière de transport est évoquée à de nombreuses reprises par nos interlocuteurs en charge de ce projet urbain :

> *« Pour l'existant, il y a le souhait de réorganiser le tissu urbain pour optimiser l'usage des transports en commun, dissuader l'utilisation de la voiture et optimiser les investissements publics sur ces transports. » (Directeur de la SEM Colomiers, 1er mars 2011).*
>
> *« Les projets urbains doivent permettre de valoriser les investissements et de pouvoir justifier le passage, par exemple, à un autre mode, type tram-train. La nécessité étant de rentabiliser l'investissement transport. » (Chef de projet, SETOMIP, 2 mars 2011)*

Il apparaît aussi en filigrane de ces propos que la densification de l'urbanisation autour de la Ligne C vise à justifier le possible développement des dessertes sur l'axe, et à appuyer les demandes faites par Toulouse Métropole et le SMTC auprès de la Région en faveur d'une amélioration de la qualité de service.

Néanmoins, au-delà de la présence des haltes, d'autres logiques expliquent l'évolution du programme des ZAC vers une densité plus forte : besoins de construction de logements à l'échelle de l'agglomération qui imposent une diversification fonctionnelle des projets, nouveaux impératifs de la planification, équilibre financier des opérations, création de nouveaux équipements, volonté politique des élus de Toulouse Métropole de réaliser des projets urbains ambitieux et « exemplaires » sous la forme d' « écoquartiers »[288].

L'existence d'un projet de liaison de bus entre Tournefeuille et la halte des Ramassiers est aussi un élément important qui explique l'évolution du programme des deux ZAC. Cette ligne desservira la halte des Ramassiers et son tracé a été établi par le SMTC avec l'idée de renforcer le rôle de « polarité »[289] de la halte, qu'il a financé, mais aussi de contribuer à justifier une urbanisation plus « intense » des secteurs desservis[290]. La congruence de différents facteurs explique ainsi l'évolution du projet, comme le précise l'actuelle responsable du projet à Oppidéa. Elle évoque les enjeux politiques et stratégiques dans l'évolution du projet. Pour la Communauté urbaine de Toulouse Métropole ces grands projets urbains sont aussi des vecteurs d'affirmation de la légitimité de l'institution :

> *« Il y a eu un changement de municipalité, il y a des enjeux importants en termes d'accueil de nouveaux habitants (20 000 nouveaux habitants par an), avec en plus, ici, la Ligne C. On ne pouvait pas ne pas exploiter cette réserve foncière. Avec en plus un nouveau SCOT, des*

---

site était aussi réservé par la ville de Toulouse pour des activités. L'objectif fixé par Oppidéa était d'organiser le lien entre le futur quartier, la halte et la rivière du Touch.

[288] Source : entretiens avec une Chargée de Projet de la SEM Oppidéa (25 septembre 2012) et avec l'Adjoint au maire de Toulouse et Vice-Président à l'Urbanisme de Toulouse Métropole (30 août 2012).

[289] Pour illustration de ce souhait de renforcer la centralité des haltes, le tracé de la liaison multimodale des Ramassiers (bus), qui évitait initialement la halte des Ramassiers, a été revu au profit d'un tracé la desservant (Tisséo-SMTC, Grand Toulouse, 2010).

[290] Entretien avec le Directeur de la SETOMIP, 2 mars 2011.

nouvelles orientations à l'échelle métropolitaine et un choix politique aussi, stratégique. » (Chargée de Projet, Oppidéa, 25 septembre 2012)

L'analyse des projets de Saint-Martin-du-Touch et des Ramassiers indique une évolution du contenu des projets urbains vers un renforcement des interfaces avec la Ligne C. Cependant, si cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une forme de changement de modèle d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération et à des évolutions institutionnelles (poids croissant de Toulouse Métropole), elle est également liée à des enjeux internes au projet. Les évolutions récentes montrent que c'est en fait la combinaison de différents facteurs qui incitent les projets à une diversification fonctionnelle (plus de logements) et à une densité plus forte : besoins croissants de construction de logement dans l'agglomération, création de nouveaux équipements nécessitant des densités plus fortes, projet de transport collectif en site propre urbain, équilibre financier de la ZAC, etc. Les projets n'évoluent pas uniquement dans le but de favoriser un usage plus important des haltes. Par ailleurs, en dépit de certains discours des aménageurs, le contenu du projet apparaît moins déterminé par les enjeux de mobilité que par la nécessité de répondre à des besoins de construction de logements diversifiés, dans un contexte de croissance de la population et de pression foncière dans l'agglomération. Le contenu des projets urbains autour des gares et l'augmentation des densités sont alors aussi utilisés, par les acteurs de l'aménagement urbain (Toulouse Métropole) mais aussi l'AOTU (SMTC) comme un argument permettant de justifier, auprès de la Région, des demandes portant sur le développement de l'offre et l'extension de la tarification urbaine.

Conclusion

L'étude du cas de la Ligne C permet d'apporter des premiers éléments d'analyse concernant la manière dont se construisent les visions et les pratiques en matière de coordination urbanisme-transport dans le cadre de projets ferroviaires à dimension urbaine et périurbaine. Ce cas permet d'aborder la place des enjeux territoriaux dans la conception d'un projet de développement des dessertes ferroviaires de banlieue de même que les effets du projet ferroviaire sur les politiques d'urbanisme locales mises en œuvre autour d'un axe ferroviaire. L'analyse des interactions entre transport et urbanisme autour du projet de la Ligne C met alors en évidence l'importance des enjeux territoriaux dans la définition et la conception initiale du projet ferroviaire en même temps qu'une coévolution complexe, dans le temps, des projets urbains et de l'axe ferroviaire.

Ce projet a, tout d'abord, été un objet de cristallisation des écarts de vision du SMTC et de la Région en matière d'utilisation du transport ferroviaire en milieu urbain. Projet ferroviaire inédit à la fin des années 1990, il a été principalement porté par le SMTC qui l'a conçu comme une offre de transport urbain en support de la croissance de la banlieue Ouest de Toulouse. Cependant, cette vision d'un projet « cohérent » s'est heurtée à plusieurs limites : d'un côté, un niveau d'offre en deçà de ce qui était initialement projeté ; d'autre part, un décalage entre l'intention de densification urbaine autour de la ligne et la réalité des projets urbains.

Aujourd'hui, les défauts de cette ligne font l'objet d'un diagnostic partagé. Néanmoins, si les différents acteurs concernés convergent sur le diagnostic, ils n'ont pas la même vision des facteurs qui ont causé ces déséquilibres. Pour les acteurs du transport et de l'aménagement urbains (SMTC, Toulouse Métropole), le niveau de desserte insuffisant, les incohérences de la tarification urbaine et le contenu des projets urbains sont en cause ; tandis que du côté de la Région et des autres acteurs ferroviaires (RFF,

SNCF), l'utilisation « dénaturée » ou « détournée » du transport ferroviaire pour des besoins urbains expliquerait les déséquilibres constatés dans le fonctionnement de l'axe. Si actuellement, la ligne évolue, ce projet reste néanmoins une expérience négative pour la Région, le SMTC et Toulouse Métropole. Dans ce contexte, l'expérience de la Ligne C est en effet fréquemment mobilisée dans les discours des acteurs rencontrés à la Région, au SMTC, à Toulouse Métropole ou à RFF lorsqu'ils interrogent l'opportunité d'utiliser le rail pour la desserte urbaine, les apports d'une meilleure articulation de l'urbanisation au réseau ferré ou les difficultés liées à la coopération entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'urbain. Pour illustration, ce cas a servi d'exemple à l'AUAT lors d'un atelier rassemblant plusieurs acteurs du transport ferroviaire, du transport urbain et de l'aménagement qui visait à débattre des enjeux soulevés par la coordination des politiques d'urbanisme et de déplacement (AUAT, 2012a).

Cette étude de cas permet alors de contribuer à la compréhension des enjeux soulevés par la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire. D'une part, le projet de la Ligne C met au jour les difficultés concrètes liées au développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine, en soutien du développement urbain. L'augmentation des fréquences comme l'extension de la tarification urbaine se heurte à des conflits d'usage et à l'existence d'intérêts et de priorités différentes du côté de la Région et de l'AOT urbaine. D'autre part, le cas de la Ligne C permet de contribuer à l'identification des enjeux soulevés par la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées aux gares. Dans ce cas, le développement de l'offre ferroviaire de même que l'énoncé de nouvelles normes dans la planification territoriale en faveur d'une densification urbaine forte autour des gares ne se traduit pas par un changement net des politiques d'urbanisme locales.

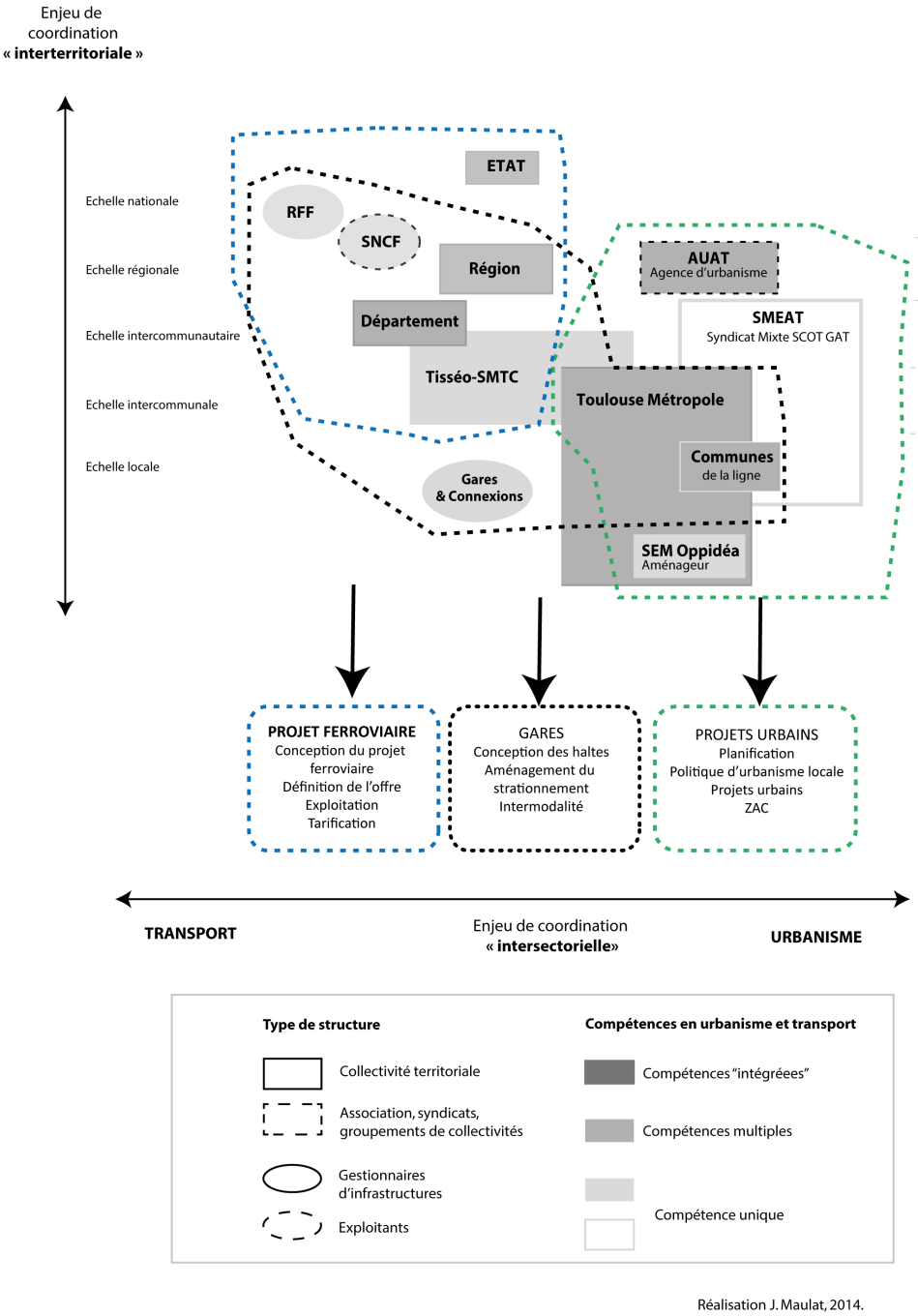
Néanmoins, si ce projet fait apparaître que plusieurs sujets sont l'objet d'un dialogue entre acteurs du transport ferroviaire, du transport urbain et de l'aménagement. Le tableau et le schéma ci-dessous résument cette idée de sphères distinctes mais aussi de l'existence de sujet d'interface entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'urbain (Tableau 7.6. et Figure 7.8.).

Tableau 7.6. Le dialogue secteur territoire dans le cadre du projet de la Ligne C : quelques sujets impliquent un dépassement des cloisonnements transport-urbanisme

SECTORIEL INTERTERRITORIAL (Transport) Objets pris en charge par les acteurs ferroviaire et du transport	**TRANS-SECTORIEL INTERTERRITORIAL Objets d'entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'aménagement et du transport urbain**	**SECTORIEL INTERTERRITORIAL (Urbanisme) Objets pris en charge par les acteurs de l'aménagement urbain**
Infrastructure et service de transport		
– Caractéristique de la voie – Matériel roulant – Niveau de service (initial)	– Localisation des nouveaux points d'arrêts – Développement de l'offre ferroviaire (projet)	
Intermodalité		
– Tarification – Billettique – Insertion des gares dans le système de déplacement local – Caractéristiques des pôles d'échanges	– Extension de la tarification urbaine (projet)	
Urbanisme		
		– Planification territoriale – Plans locaux d'Urbanisme – Projets urbains locaux – Projets de ZAC

Réalisation : J. Maulat.

Figure 7.8. Schéma du système d'acteurs et séparation des sphères d'action dans le cadre du projet de la Ligne C



Réalisation J. Maulat, 2014.

CHAPITRE 8.
NANTES-CHÂTEAUBRIANT : D'UN "PUR PROJET DE TRANSPORT"[291] À UN PROJET INSÉRÉ DANS LE TERRITOIRE ?

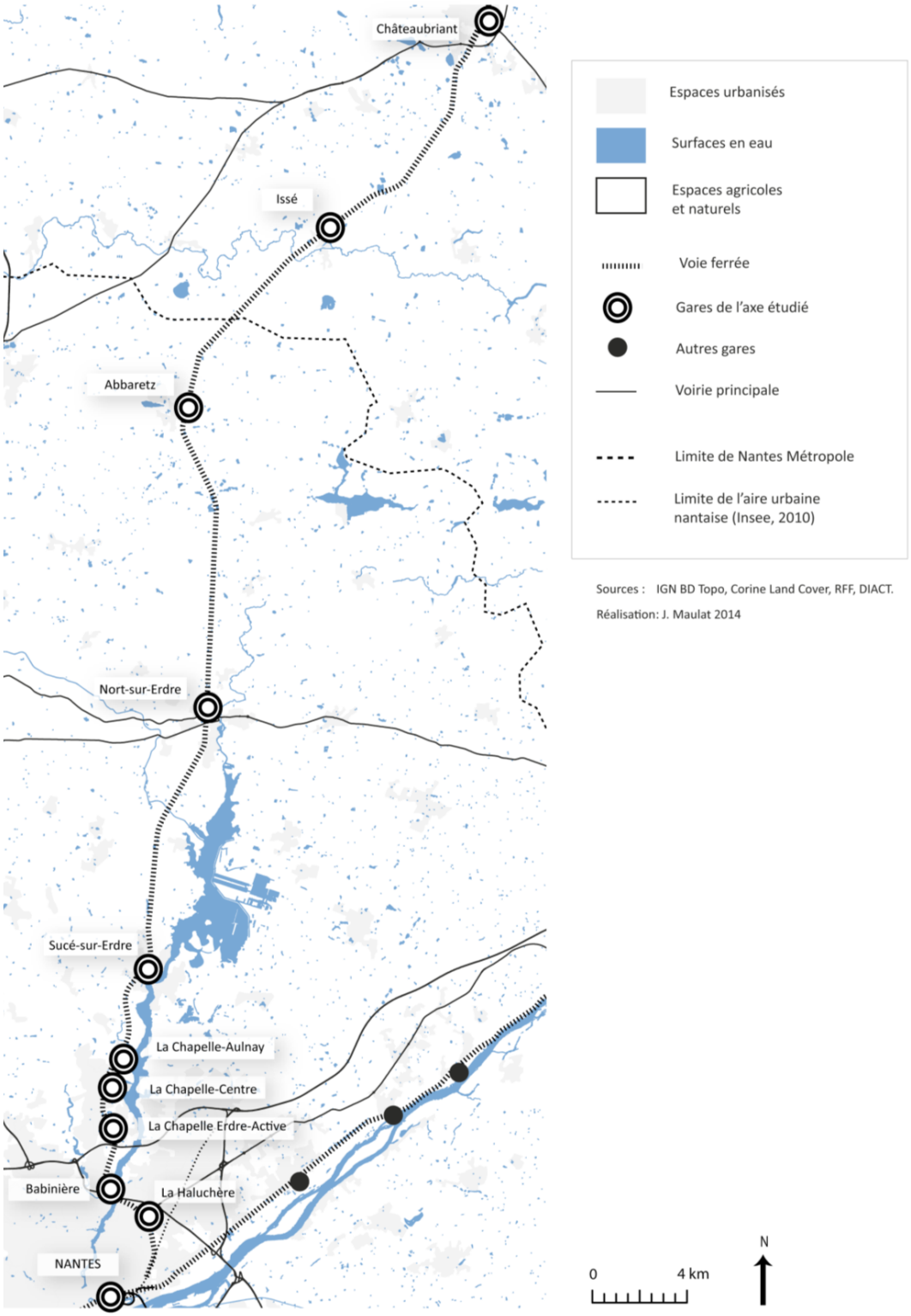
Le second axe étudié est le projet Nantes-Châteaubriant. Cette ligne de soixante-quatre kilomètres a été rouverte en février 2014 à la circulation de voyageurs en mode tram-train (Carte 8.1.). Au regard de notre problématique, ce projet à dimension périurbaine et régionale constitue une étude de cas intéressante dans la mesure où les caractéristiques de ce projet de transport (tram-train et réouverture) imposent une coopération étroite entre les acteurs du transport ferroviaire et du transport urbain. Au-delà de la compréhension des enjeux techniques, institutionnels, fonctionnels, liés à la réalisation d'un tel projet ferroviaire régional, ce cas permet de comprendre comment, dans un projet ferroviaire régional spécifique, les enjeux liés à l'aménagement du territoire sont envisagés par les différents acteurs impliqués.

Plusieurs questions guident l'analyse. D'une part, le territoire concerné et le choix du mode « tram-train » font de la réouverture un projet mixte, entre transport ferroviaire et transport urbain, mobilisant une multitude d'acteurs. Ce projet repose sur une coopération complexe entre la Région, les acteurs ferroviaires (RFF, SNCF, État) et les autres autorités organisatrices et acteurs du transport urbain. Quelle place des enjeux territoriaux dans la conception du projet ferroviaire ? Est-ce que le dispositif de gouvernance du projet a eu des conséquences sur la conception du projet ferroviaire au regard de l'enjeu d'articulation urbanisme-transport ? D'autre part, Nantes-Châteaubriant est un projet d'ampleur impliquant la réouverture d'un axe ferroviaire. Quelles conséquences de ce projet sur les politiques d'urbanisme locales ? Est-ce que la spécificité de ce projet de réouverture favorise la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au réseau ferré ?

Après une courte présentation de l'axe ferroviaire étudié, ce chapitre commence par décrire l'origine du projet de réouverture et le dispositif de projet (1). Ce projet complexe associe de nombreux acteurs et repose, en particulier sur une coopération entre la Région, les acteurs ferroviaires (RFF, SNCF, État) et les autres autorités organisatrices et acteurs du transport urbain. La deuxième partie analyse la place des enjeux territoriaux dans la conception du projet ferroviaire (2). Elle montre que l'enjeu d'articulation de l'urbanisation au réseau est un relatif impensé de la part des acteurs du transport ferroviaire porteurs du projet, mais que la confrontation entre les acteurs ferroviaires et les acteurs du transport urbain a néanmoins conduit à faire évoluer le projet ferroviaire vers une insertion plus forte dans le territoire que ce soit au niveau du niveau de desserte, des propriétés de l'infrastructure ou de la programmation des gares. Enfin, la troisième partie analyse le contenu des politiques d'urbanisme locales en lien avec l'axe ferroviaire (3).

[291] Propos d'un Chargé de mission de la Direction Générale des Déplacements de Nantes Métropole (30 janvier 2012)

Carte 8.1. La ligne Nantes-Châteaubriant : carte de situation



1. Un projet de tram-train au service de la desserte urbaine et régionale

1.1. Le territoire de la ligne Nantes-Châteaubriant

La ligne reliant Nantes à Châteaubriant, située à soixante kilomètres au nord de Nantes, dessert un territoire contrasté, de l'urbain dense au rural. La partie Sud de la ligne est caractérisée par des densités importantes et une croissance périurbaine soutenue, sous la forme d'urbanisation diffuse, présentant néanmoins des polarités secondaires (La Chapelle-sur-Erdre, Sucé-sur-Erdre, Nort-sur-Erdre, etc.). Le développement urbain s'est organisé selon un axe Nord-Sud en lien avec la structure du réseau routier principal, les contraintes naturelles (zone protégée de la vallée de l'Erdre, zones inondables) et le peu de liaisons Est-Ouest (difficultés liées au franchissement de l'Erdre). Entre Nort-sur-Erdre et Châteaubriant, la ligne traverse un territoire rural, très peu dense, et dessert deux communes rurales (Abbaretz et Issé) avant d'arriver à Châteaubriant, sous-préfecture de Loire-Atlantique, reliée à Rennes par la voie ferrée. Au niveau institutionnel, ces communes relèvent aussi d'intercommunalités et de périmètres institutionnels différents. La Chapelle-sur-Erdre appartient à Nantes Métropole tandis que Sucé-sur-Erdre et Nort-sur-Erdre relèvent de la Communauté de communes Erdre et Gesvres. Abbaretz appartient à la Communauté de Commune de la Région de Nozay, Issé et Châteaubriant sont rattachés à celle du Castelbriantais. En ce qui concerne la planification supracommunale, trois communes sont intégrées dans le SCOT du Pays de Châteaubriant en cours d'élaboration, tandis que les trois communes du Sud de la ligne sont incluses dans le SCOT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire. Ainsi, le territoire desservi par la ligne Nantes-Châteaubriant est composé d'une partie urbaine et périurbaine qui connaît une croissance démographique et économique importante et d'un territoire plus rural. Le tableau ci-dessous présente quelques données de contexte sur les communes desservies par la ligne Nantes-Châteaubriant.

Tableau 8.1. Les communes de l'axe Nantes-Châteaubriant ayant une gare : chiffres clefs

	Type de commune (Insee)	Population en 2011	Emploi en 2011	Densité (habitants par km²)	Emploi par habitant	Évolution de la population entre 1999 et 2011
Nantes	Pôle urbain	296 027	170532	4554	0,58	+ 9,5%
La Chapelle-sur-Erdre	Pôle urbain	17443	8120	513	0,47	+ 6,4%
Sucé-sur-Erdre	Pôle urbain	6356	917	155	0,14	+ 8,3%
Nort-sur-Erdre	Périurbain	7970	2434	119	0,31	+ 35,5%
Abbaretz	Périurbain	1938	314	31	0,16	+ 28,4%
Issé	Rural	1837	449	47	0,24	+ 3,4%
Châteaubriant	Pôle urbain	12007	8728	353	0,73	- 0,5%

Source : Recensement de Population 2011, Insee, exploitation principale.

En février 2014, la ligne a été rouverte aux circulations-voyageurs en mode tram-train. Elle comporte actuellement onze stations, qui présentent des niveaux de services inégaux et sont plus ou moins intégrées et reliées aux tissus urbains existants, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8.2. Nantes-Châteaubriant : Stations, niveaux de desserte et insertion urbaine

Station	Commune	Niveau de desserte	Situation de la gare*	Usages dominants autour de la gare**
Nantes	Nantes	23 A/R	Centre	Mixte
La Haluchère	Nantes	23 A/R	Centre	Mixte
Babinière	La Chapelle-sur-Erdre	23 A/R	Hors tissu	Activité
La Chapelle-Erdre Active	La Chapelle-sur-Erdre	23 A/R	Frange	Activité
La Chapelle Centre	La Chapelle-sur-Erdre	23 A/R	Centre	Résidentiel- Mixte
La Chapelle Aulnay	La Chapelle-sur-Erdre	23 A/R	Frange	Résidentiel
Sucé-sur-Erdre	Sucé-sur-Erdre	23 A/R	Centre	Résidentiel- Mixte
Nort-sur-Erdre	Nort-sur-Erdre	16 A/R	Entre-deux	Résidentiel- Mixte
Abbaretz	Abbaretz	7 A/R	Frange	Résidentiel
Issé	Issé	7 A/R	Frange	Résidentiel
Châteaubriant	Châteaubriant	7 A/R	Centre	Mixte

* Voir Annexes

**L'appréciation du contexte et des abords de la station mentionnée ici est effectuée à partir d'une analyse des caractéristiques fonctionnelles et morphologiques du tissu urbain autour des gares (photographie aérienne, BD Topo IGN, enquête de terrain)

Source : Région Pays de la Loire. J. Maulat.

1.2. Historique, impulsion politique et concrétisation du projet

La concrétisation du projet Nantes-Châteaubriant en 2014 a été rendue possible par un portage politique important et une coopération entre plusieurs collectivités territoriales.

1.2.1. Genèse du projet et impulsion politique

La première ligne ferroviaire entre Nantes-et Châteaubriant a été mise en service en 1877 et a été fermée aux circulations des voyageurs en mai 1980 à l'initiative de la Région et de la SNCF en raison de sa faible fréquentation[292]. Cette fermeture est intervenue relativement tard dans la vague des fermetures de lignes régionales[293] et dès la suppression du trafic, la question de la réouverture de la ligne a été posée par les élus locaux, en particulier ceux de la ville de Châteaubriant et du Conseil Général de Loire-Altantique, comme le résume un de nos interlocuteurs qui a suivi l'émergence du projet du côté des services déconcentrés de l'État :

> *« C'est une ligne qui a été fermée assez tard, dans la vague de fermeture des années 1980 et dès lors qu'elle a été fermée, tous les acteurs ont fait le pari de la rouvrir, quasiment immédiatement après. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)*

Il y a eu deux projets de réouverture de segments de la ligne, en 1995 (Nantes-Doulon-Nort-sur-Erdre) et, en 1997 (Bouaye-Sucé-sur-Erdre) dans le cadre du projet de Réseau Express Districal et Départemental (REDD) imaginé par le District de Nantes,

[292] À ce moment-là, la ligne était circulée par trois allers-retours quotidiens et desservait douze gares et points d'arrêts. Le temps de parcours à l'époque oscillait entre 1h03 et 1h18 (source : RFF, 2008). À 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 depuis lors une « ligne inutilisée ». Cette expression regroupe une variété de statut de lignes qui font l'objet d'un relatif flou juridique RFF distingue ainsi six types de lignes inutilisées : Nantes-Châteaubriant faisait partie des lignes « neutralisées », c'est-à-dire techniquement fermées, sans pour autant que la procédure administrative de fermeture, impliquant la consultation des collectivités territoriales, n'ait été réalisée (Source : S. Séguret, Direction de la Stratégie, RFF).

[293] Le transfert des services ferroviaires sur route est intervenu dans le cadre du Schéma Régional des Transports collectifs approuvé par l'Établissement Public Régional en 1977.

le Conseil Général et la SNCF, à une époque où s'amorce à peine le processus de régionalisation (Chapitre 5) :

> *« Tout ça pour dire que c'est un vieux projet que la collectivité centre a en tête et a même essayé de faire avancer avant même que la Région ne le porte. » (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)*

Cependant, ces deux projets n'aboutissent pas pour différentes raisons, principalement du fait de leur coût au regard des faibles potentiels de trafic. Néanmoins, en parallèle, à partir du début des années 1990, d'autres projets visant à favoriser l'usage du transport ferroviaire dans l'agglomération ont été mis en œuvre dans le cadre de partenariats ponctuels entre la Région, le District et le Conseil Général, comme la desserte suburbaine Nantes-Vertou en 1999, l'intégration à la tarification urbaine des gares localisées dans le périmètre des transports urbains ou encore la mise en place d'un dispositif de tarification combinée TER-transport urbain (Chapitre 5). Ces premières expériences de coopération entre les trois autorités organisatrices des transports que sont la Région, le District de Nantes et le Conseil Général ont été un facteur favorable à la concrétisation du projet Nantes-Châteaubriant, et en particulier le projet Nantes-Vertou, comme l'explique un de nos interlocuteurs à la Région :

> *« Il n'y aurait pas eu Nantes-Vertou avant, on aurait eu du mal à imaginer ce que pouvait être Nantes-Châteaubriant. » (Chef du Pôle Organisation du Transport Régional, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

Un nouveau projet de réouverture est relancé en 2000, à l'initiative du District de l'Agglomération Nantaise dans la continuité des réflexions engagées auparavant et à l'occasion de l'élaboration de son Plan de Déplacements Urbains. Le District présente son Plan à la Commission Transport de la Région et éveille l'intérêt du Vice-Président aux Transports et Député de Châteaubriant, M. Hunault. Cet épisode a relancé le projet de réouverture avec le lancement, peu après, des études de faisabilité. Un de nos interlocuteurs à la Région, présent à cette date, évoque l'épisode en ces termes :

> *« L'étincelle de départ c'est l'agglomération nantaise qui l'a provoqué. On le voyait venir. Ils étaient très forts déjà à l'époque, et ils le sont toujours. […] Ils ont proposé de venir exposer en Commission Transport de la Région leur projet de PDU. Ils sont venus exposer leur projet et ils ont présenté le sujet habilement : "On envisage de rouvrir Nantes-Châteaubriant…" mais, sachant que le Président de la Commission Transport était le député de Châteaubriant [M. Hunault], ils ont allumé la mèche : "D'un côté, nous on irait bien la réutiliser, mais on n'a pas la compétence. C'est plutôt à vous d'y aller et puis, si nous on le fait, on s'arrêtera en zone urbaine-périurbaine. Cela pourrait être condamné au-delà". Et Michel Hunault a dit : "Cela pourrait être du train ou du tramway ? - Ben ça pourrait être les deux". Il a dit : "Ce sera du train". Et, à partir de là, on a commencé. » (Chef du Pôle Organisation du Transport Régional, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

La relance du projet a été ainsi initiée par le District de l'Agglomération nantaise mais rendue possible principalement par l'implication politique forte 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 :

> *« L'impulsion politique pour être franc, elle a été portée par M. Hunault, le député local du Nord du département et qui était à l'époque Vice-Président de la Région en charge des transports. C'est lui qui a réactivé le sujet, mais il a été largement suivi par tout le monde. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).*

Cette évocation du rôle de M. Hunault dans la relance du projet de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant est une illustration du poids de l'assise territoriale des élus régionaux et de leur trajectoire dans la construction des politiques ferroviaires régionales. Comme l'a montré S. Barone, le leadership politique des élus régionaux

« *n'est pas indifférent aux intérêts territorialisés* » et l'origine territoriale des élus régionaux joue sur le contenu de la politique ferroviaire régionale et les arbitrages faits dans l'allocation des ressources de la Région, en fonction d'axes et de territoires identifiés comme prioritaires (Barone, 2011).

1.2.2. Concrétisation du projet

À partir de 2001, la Région Pays de la Loire prend la main sur le projet et met à l'étude le projet de réouverture de l'ensemble de la ligne, de Nantes à Châteaubriant. Le projet a mis treize ans à se concrétiser entre les premières études préliminaires et la mise en service en 2014. 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 de 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 (Annexe 8.1). La réouverture de l'axe en mode tram-train a nécessité plusieurs travaux d'infrastructure : notamment le renouvellement et doublement de la voie, l'électrification de la ligne, les aménagements en gare de Nantes pour accueillir le tram-train et la création ou réouverture de onze points d'arrêts. Ces travaux ont été réalisés de 2009 à 2013. Il était prévu initialement de phaser la mise en service : une première étape en 2012 sur Nantes-Sucé-sur-Erdre et la suite trois ans après. Finalement, il a été décidé en 2010, de réaliser le projet en une seule fois, du fait des retards enregistrés. L'inauguration de la ligne a eu lieu en février 2014. Les services ferroviaires sont déployés en trois phases.

1.3. La fabrique du projet

Les caractéristiques du projet, le mode de financement et le choix du matériel tram-train font du projet Nantes-Châteaubriant un projet complexe, tant au niveau technique qu'institutionnel. Plusieurs sujets ont alors fait l'objet de négociations importantes entre les différents acteurs impliqués dans le projet.

1.3.1. Le dispositif d'action : une multiplicité d'acteurs et de financeurs

Comme la plupart des projets de tram-train, le projet Nantes-Châteaubriant mobilise une multiplicité d'acteurs, maîtres d'ouvrage et autorités organisatrices. Le projet structure en même temps qu'il est structuré par un « dispositif d'action » mobilisant des acteurs intervenant au titre de « registres de légitimité » différents (Debizet, 2007). Le tableau ci-dessous situe les acteurs impliqués dans le projet au regard de leur compétence et de leur échelle d'action :

Tableau 8.3. Principaux acteurs publics du projet Nantes-Châteaubriant et registres d'action et de légitimité

	Compétence	Registre d'action	Registre de légitimité
Région	Autorité Organisatrice des Transports	Territorial-sectoriel	Politique Institutionnel Technique Financière
État	Divers	Territorial-sectoriel	Politique Institutionnel Technique Financière
Conseil Général	Autorité Organisatrice des Transports Maître d'ouvrages routiers	Territorial	Politique Technique Financière
Nantes Métropole	Autorité Organisatrice des Transports Maître d'ouvrage de pôles d'échanges Urbanisme	Territorial	Politique Institutionnel Technique Financière
SEMITAN	Exploitant du réseau de transport urbain Maître d'ouvrage mandataire des projets de transports urbains	Sectoriel	Technique
RFF	Propriétaire et gestionnaire d'infrastructure Maitre d'ouvrage	Sectoriel	Institutionnel Domanial Technique
SNCF	Exploitant Gestionnaire de gares	Sectoriel	Domanial Technique Financière
Communes	Urbanisme Gestionnaire de voirie	Territorial	Politique Institutionnel Domanial

Réalisation : J. Maulat, 2014

La Région Pays de la Loire est Autorité Organisatrice, pilote du projet et premier financeur. Le projet Nantes-Châteaubriant est un projet phare pour elle du fait des enjeux, de son caractère innovant et des montants financiers engagés. Au sein de la Région Pays de la Loire, la Direction des Transports et des Déplacements est chargée du pilotage du projet. Pour cette Direction, Nantes-Châteaubriant est un projet inédit qui a impliqué une montée en compétence des agents et a mobilisé plusieurs services, dans un contexte où la Région a cherché à affirmer son leadership face aux autres acteurs du projet, et en particulier face aux acteurs ferroviaires.

Deux autres autorités organisatrices des transports sont impliquées dans le projet. D'une part, le Département de Loire-Atlantique, deuxième financeur de la réouverture et Autorité Organisatrice des Transports Interurbains et maître d'ouvrage de quelques projets d'aménagement de voirie liés au projet. En tant qu'Autorité Organisatrice, le Département intervient aussi sur l'aménagement des pôles d'échange, la coordination des horaires et la tarification. Il intervient dans la continuité de son positionnement ancien sur la question du développement de l'étoile ferroviaire nantaise et de son implication dans les projets antérieurs (Nantes-Vertou). Sa participation au projet Nantes-Châteaubriant a un double objectif politique : desservir et développer le Nord du Département et s'impliquer dans un projet proposant une alternative à la voiture particulière. La participation au projet est aussi un moyen de légitimer l'institution départementale en rendant visible son action, dans un contexte où ses prérogatives sont mises en question par les lois de décentralisation, comme l'explique le Directeur des Transports au Département :

« Ce Conseil Général, dans sa compétence générale d'aménagement du territoire, a toujours été sensible aux problématiques ferroviaires qui sont autour de Nantes. […] Lorsqu'en 2004, il y a eu un changement de majorité, on est passé à une majorité de gauche, il y a eu la volonté d'aller plus loin dans une aide au ferroviaire par rapport à la route : faire moins de route et plus de fer. Une position plus politique. […] On va y aller à ce niveau-là parce que le Département avait la volonté d'afficher, de mettre de l'argent sur le ferroviaire mais aussi parce que c'était dans la compétence classique d'aménagement du territoire. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).

D'autre part, 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 la connexion des lignes 1 et 2 du tramway et des pôles d'échange de La Haluchère et de Babinière, maîtrise d'ouvrage qui est confiée à la SEMITAN, maître d'ouvrage mandaté des projets de transports urbains et exploitant du réseau de transport urbain.

L'État est aussi un acteur important. Il intervient sur ce projet en tant que financeur[294], mais aussi en tant qu'Autorité Organisatrice sur les enjeux liés à l'aménagement de la capacité en gare centrale de Nantes, projet en interface avec la réouverture. Les services déconcentrés de l'État, dont la 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 dont l'Établissement Public de sécurité ferroviaire. Enfin, du côté des acteurs du ferroviaire, RFF est maître d'ouvrage de l'ensemble des travaux liés aux infrastructures ferroviaires et gestionnaires. L'EPIC assume la maîtrise d'ouvrage directe de ce projet, ce qui est rare[295]. Cette décision a été prise au milieu des années 2000 dans un contexte où le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire cherchait à affirmer ses compétences et à asseoir sa place dans le système d'acteur ferroviaire face à la SNCF[296]. La SNCF, elle, intervient 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. La SNCF est aussi maître d'ouvrage des installations d'exploitation existantes (maintenance, et remisage du matériel roulant) et, en tant que futur exploitant, elle intervient aussi sur le volet technique de la billettique.

Le partenariat entre ces différents acteurs a été formalisé à travers la signature de conventions multipartites. L'accord de financement ne reflète pas la stricte répartition des compétences, mais l'intérêt porté par les différents acteurs au projet (Tableau 8.4.). Par exemple, le Conseil Général sort de son strict champ de responsabilité en finançant à hauteur de 27% le projet de 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 Taux de Rentabilité interne inférieur au taux autorisé pour une participation de RFF[297]. Les règles de financement de ce projet ferroviaire, reposant sur la contribution de collectivités et d'acteurs divers en fonction de leur intérêt

[294] Les montants engagés par l'État sur le projet Nantes-Châteaubriant correspondent à un tiers du montant global des engagements de l'État dans le cadre du CPER 2007-2013.

[295] 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.

[296] Entretien avec un Chargé de mission, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, Réseau ferré de France, 11 juillet 2012.

[297] Article 4 de la Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau Ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.

stratégique et politique au projet, sont assez classiques des modalités de financement des projets ferroviaires à dimension régionale, dans un contexte de désengagement financier croissant de l'État (Tableau 8.4.).

Tableau 8.4. Clefs de financement du projet de réouverture Nantes-Châteaubriant

Partenaire du projet	Montant en M€	Part du financement global
État	35,3	18%
Région Pays de la Loire	60,78	31%
Département de Loire-Atlantique	52,56	27%
Nantes Métropole	19,93	10%
FEDER	21	11%
SNCF	5,02	3%
RFF	0	0%
Total du besoin de financement	194,59	100%

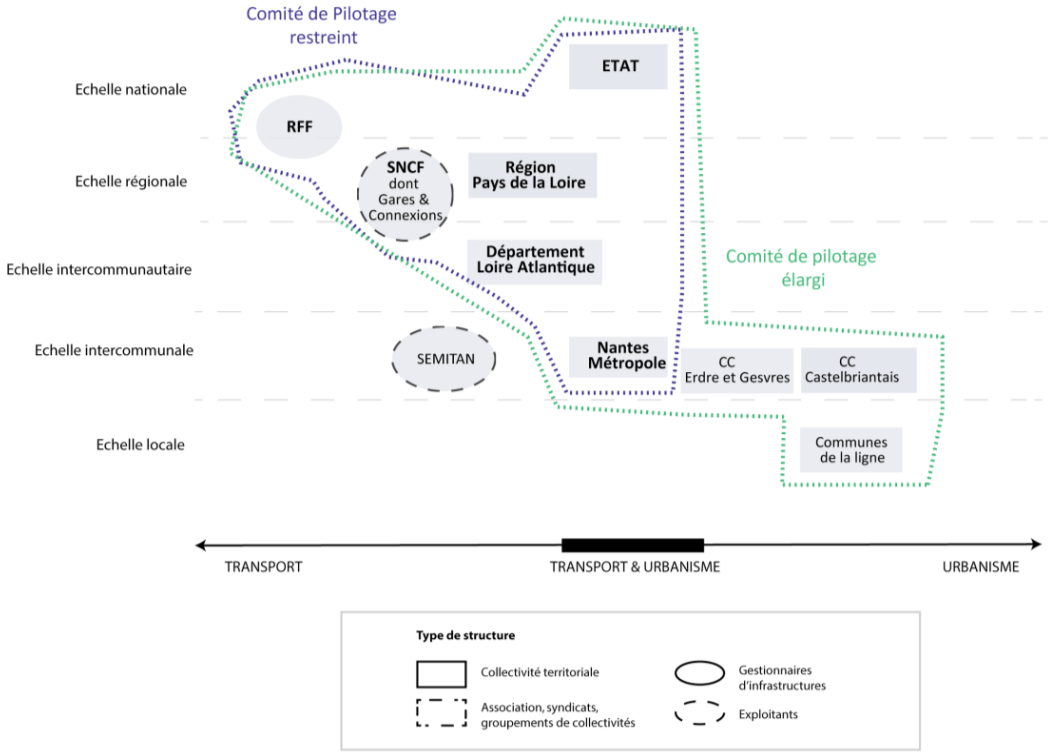
Source : Réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant au transport ferroviaire de voyageurs - Protocole de Partenariat., 2006, Nantes, 11 p.

L'accord de partenariat entre les différents acteurs du projet concerne l'investissement mais aussi l'exploitation[298]. La SNCF est le seul exploitant mais le coût lié à l'exploitation a fait l'objet d'un accord entre les différentes Autorités Organisatrices. Le Département de Loire-Atlantique 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. De la même manière, Nantes Métropole participe au déficit d'exploitation, sur son territoire, sur la base du coût kilométrique tramway.

Le projet Nantes-Châteaubriant mobilise ainsi de nombreux acteurs (Figure 8.1.). Pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet, un comité de pilotage a été mis en place dès 2001 avec les partenaires pressentis du projet soit : la Région, le Conseil Général de Loire-Atlantique, Nantes Métropole, l'État, RFF, la SNCF, l'ensemble des communes concernées par la ligne et les Présidents des intercommunalités du territoire. 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 et maîtres d'ouvrage et excluait les communes et intercommunalités du territoire. Ce choix d'un dispositif de gouvernance de projet restreint est justifié, selon l'avis des acteurs interrogés du côté de la Région et de RFF, par la nécessité de simplifier la prise de décision pour faire avancer le projet et respecter les calendriers. La complexité du projet sert ici à justifier la réduction du spectre des acteurs impliqués dans la prise de décision, même si le souci d'intégration des acteurs du territoire impose, de l'autre côté, leur association dans le cadre du comité de pilotage élargi. À l'occasion des comités de pilotage élargi, les communes et intercommunalités étaient informées des décisions prises sur le projet.

[298] 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.

Figure 8.1. Gouvernance du projet Nantes-Châteaubriant



Réalisation : J. Maulat, 2014. D'après C. Richer (2008).

1.3.2. Un impératif de coopération continue

Le projet Nantes-Châteaubriant est complexe d'un point de vue technique et institutionnel, du fait des enjeux, de la multiplicité des financeurs, des caractéristiques du projet (matériel tram-train), mais aussi de l'existence de nombreux projets en interface, et en particulier, le projet de connexion des lignes 1 et 2 du tramway, porté par Nantes Métropole. Par conséquent, la réalisation de ce projet de transport a nécessité une coopération étroite entre les différents acteurs impliqués.

D'une part, ce projet ferroviaire transgresse les limites institutionnelles de séparation des compétences en matière de transport. Il soulève des enjeux de coordination « interterritoriale ». Il est mis en œuvre dans le cadre d'une coopération entre autorités organisatrices, gestionnaires d'infrastructures et exploitants, que ce soit pour la définition des services, le choix du matériel, les modalités d'exploitation et l'organisation de l'intermodalité. Ainsi, au-delà des aménagements physiques pour l'intermodalité autour des gares, la réorganisation des services de transports urbains et départementaux en lien avec la nouvelle offre a été un sujet important de discussion entre les autorités organisatrices de même que la définition d'un système tarifaire pour la ligne qui obtienne l'accord de l'ensemble des acteurs concernés.

Encadré 8.1. La question de l'intermodalité entre le tram-train et le réseau de transport départemental

En ce qui concerne l'intermodalité, une question importante a été la restructuration du réseau départemental LILA. En effet, avant la réouverture, une ligne express de bus départemental relie Châteaubriant à Nantes (cinq allers-retours par jour). Elle fonctionnait bien, aux dires de la Direction Transport du Département, mais l'ensemble du réseau départemental sera reconfiguré en lien avec la nouvelle desserte selon une organisation qui vise principalement à éviter la concurrence entre les deux modes et à mettre l'offre de cars départementaux au service du

rabattement d'un maximum d'usagers sur l'axe ferroviaire au lieu de desservir directement le cœur de l'agglomération nantaise (Entretien avec le Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012). Cette réorganisation du réseau départemental correspond à une vision radioconcentrique du fonctionnement de la ligne, vers Nantes, qui ne fait pas l'unanimité, en particulier pour les communes du Nord de la ligne, qui considèrent que l'axe ferroviaire est aussi une offre de déplacement à l'échelle du bassin de vie.

D'autre part, au-delà de la difficulté liée à la coordination des autorités organisatrices pour la construction d'un projet commun, la réalisation et la mise en œuvre du projet a aussi soulevé de nombreuses difficultés. Tout d'abord, au niveau du projet d'infrastructure strict, le choix du matériel tram-train[299] soulève des enjeux particuliers en termes de calibrage de l'infrastructure au regard de la qualité de la voie, des hauteurs et longueurs de quais et du système d'alimentation électrique. Comme à Mulhouse ou Strasbourg, le système de tram-train bouscule le référentiel et les normes du système ferroviaire (Barone, 2010). Pour RFF, le projet Nantes-Châteaubriant est un projet inédit. Pour le mener à bien, l'EPIC s'est appuyé sur une expertise externe[300], mais aussi sur des échanges avec d'autres responsables de projets similaires au sein de RFF, et en particulier les responsables du projet de tram-train de l'Ouest Lyonnais. De plus, la ligne sera exploitée selon trois modalités différentes[301], ce qui implique une infrastructure adaptée à chaque segment en termes d'électrification et de signalisation. Un règlement spécifique pour l'exploitation de cette ligne a été ainsi établi afin de prendre en compte les différents modes d'exploitation et les interfaces avec l'exploitation des tramways, à la fois en gare, au franchissement des passages à niveau en zone urbaine et au niveau de la « traversée oblique », où le tram et le train se croisent. Les conducteurs, agents de circulation, mais aussi les agents chargés de la maintenance de la ligne ont aussi dû faire l'objet d'une formation spécifique. Cette zone d'interface entre le tramway et le tram-train impose ainsi une coordination forte des différents acteurs et des projets connexes, comme l'explique une des responsables du projet à la Région :

« On voit que ce sont des sujets que l'agglomération [Nantes Métropole], la SEMITAN, qui est le maître d'ouvrage de l'agglomération, et RFF défrichent en temps réel, notamment pour les procédures de sécurité, pour gérer les carrefours entre tram, tram-train et voirie.» (Responsable du Pôle Desserte et périurbain, Région Pays de la Loire, 14 février 2012)

Une difficulté supplémentaire pour la mise en œuvre du projet tient à la gestion des interfaces entre le projet ferroviaire et les autres projets contigus qui implique une coordination des différentes maîtrises d'ouvrages. Par exemple, le projet de connexion des Lignes 1 et 2 du tramway porté par Nantes Métropole, et plus exactement le prolongement de la ligne 1 du tramway, et le réaménagement du pôle d'échange de La Haluchère dans le cadre de la réouverture de l'axe ferroviaire, sont deux opérations imbriquées au tram-train, comme l'explique un des responsables du projet à la Région :

« L'interface la plus importante c'est la réalisation de deux opérations connexes : d'une part, le tram-train Nantes-Châteaubriant, et, d'autre part, quasiment sur la même emprise de Haluchère et Ranzay, la réalisation de la ligne 1 de tramway. […] Les plannings des deux opérations sont complètement imbriqués. Sans rentrer trop dans le détail mais l'auvent du

[299] Matériel Citadis-Dualis de ALSTOM.

[300] Le chef du projet du tram-train T4 Aulnay-Bondy en Ile-de-France a été Assistant à Maîtrise d'Ouvrage auprès de RFF sur le Projet Nantes-Châteaubriant.

[301] Le tram-train circule en mode tramway sur le segment Nantes-La Babinière, c'est-à-dire : conduite à vue, vitesse limitée à 70 km/h, ralentissements ponctuels, croisement sans barrières à la Haluchère, etc. Sur ce tronçon, le tram-train et le tramway (ligne 1) circulent sur des voies parallèles. Le tram-train circule ensuite en mode ferroviaire léger de la station Babinière jusqu'à Châteaubriant, c'est-à-dire que sa vitesse est limitée à 100 km/h, la circulation est contrôlée par balise et les croisements sont régis par des passages à niveau.

pôle d'échange, en cours de réalisation, se termine au mois de mars et, pendant tout ce temps-là, la pose des voies ne peut être faite sous l'auvent. Rien que cela, il faut que les plannings soient accordés. » (Chargé de mission Projets périurbains, Région Pays de la Loire, 14 février 2012)

La réalisation de ces deux projets nécessite une coordination étroite entre RFF, SNCF et la SEMITAN, entre la Région et Nantes Métropole, comme l'explique l'un de nos interlocuteurs :

« C'est un projet d'une telle complexité que cela demande un travail acharné, permanent de collaboration. Des fois cela va très mal se passer, il va y avoir beaucoup de frictions. Le travail avec l'agglomération est permanent. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012)

Face à cet enjeu de gestion des interfaces entre les différents projets de transport, des dispositifs dédiés ont été mis en place. Par exemple, un comité de suivi spécifique pour gérer l'interface entre le projet de tram-train et le prolongement de la ligne 1 du tramway a été mis en place regroupant RFF, la Région, SNCF, Nantes Métropole et la SEMITAN. Autre exemple, le choix du même coordinateur de la maîtrise d'œuvre sur les deux projets a permis aussi de faciliter la coordination des projets en phase de réalisation, comme l'explique un de nos interlocuteurs à la Région :

« Si on regarde le paysage institutionnel, on a de la chance d'avoir des trucs qui sont communs et qui se combinent un peu. Il y a une telle multiplicité des acteurs avec des projets d'une telle complexité que ça devient difficile et quand on peut réduire le champ des acteurs c'est des discussions en moins, des oppositions, des explications en moins. Ça va plus vite, c'est facilitateur. » (Responsable Pôle Desserte et périurbain, Région Pays de la Loire, 14 février 2012)

Si la complexité technique du projet a imposé des interactions continues entre les différents acteurs du projet, l'existence de plusieurs projets en interface a aussi permis de réaliser des mutualisations et économies d'échelle. Par exemple, sur le pôle de la Haluchère, Nantes Métropole assure, pour le compte de RFF, la maîtrise d'ouvrage des aménagements de quais ou encore, ailleurs, certains projets de voirie communale ont été intégrés dans le périmètre du projet du tram-train pour obtenir des économies d'échelle au niveau de la maîtrise d'œuvre (Issé).

1.3.3. Tensions et rapports de force entre acteurs

Lors des entretiens, les acteurs rencontrés ont insisté sur le caractère partenarial du projet. Le bilan est présenté comme globalement positif. Cependant, au cours de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet, plusieurs points ont été l'objet de tensions fortes et de rapports de force entre acteurs ayant des compétences et des intérêts différents. Nous évoquons ici quelques exemples de sujets de tension relatifs aux enjeux de transport.

Plusieurs sujets ont fait l'objet de négociations tendues entre les autorités organisatrices des transports impliquées dans le projet. Par exemple, l'accord sur la tarification et l'intégration tarifaire a été difficile à trouver. Les discussions autour de la tarification ont porté sur trois enjeux : le prix et l'attractivité, la tarification combinée et les effets de murs tarifaires. L'une des principales discussions a eu lieu entre le Département et la Région. En effet, la liaison départementale actuelle entre Nantes et Châteaubriant coûte deux euros à l'usager et offre un service direct de Châteaubriant à Nantes. Selon le Conseil Général, avec la mise en service du tram-train, l'usager est contraint à la correspondance et risque de renoncer à l'usage des transports collectifs, et

ce d'autant plus si la tarification n'est pas suffisamment attractive[302]. La Région n'était pas favorable à une tarification combinée trop faible qui ne couvrirait pas suffisamment le coût d'exploitation. Cependant, les AOT ont négocié pour tenter de faire converger leur position. Le sujet étant sensible et l'accord entre les collectivités locales étant difficile à trouver, l'annonce des tarifs a été systématiquement repoussée et n'a finalement été connue qu'au moment de la mise en service. Le système tarifaire en place distingue fortement le Périmètre des transports urbains (jusqu'à La Chapelle-sur-Erdre), sur lequel la tarification urbaine du réseau TAN s'applique, et le reste du territoire.

Plusieurs sujets ont aussi fait l'objet d'échanges tendus entre le maître d'ouvrage du projet, RFF, et les membres du Comité de Pilotage du projet. Par exemple, le retard dans la réalisation du projet a été source de tensions entre RFF et les services et élus de la Région, soucieux de mettre en service la ligne au plus vite. Au stade des études de définition (2002-2003), l'horizon de mise en service prévu était 2008-2009. Cette date a progressivement été repoussée[303] du fait d'un manque d'anticipation de la difficulté technique du projet, de la difficile coordination des différents projets, mais aussi, selon plusieurs acteurs, des manquements de RFF, maître d'ouvrage du projet. En effet, plusieurs acteurs ont critiqué les capacités de RFF à être maître d'ouvrage en direct de ce type de projet complexe, de même que le sous-dimensionnement de l'équipe chargée du projet (deux personnes)[304]. Au fur et à mesure de l'avancement du projet, la pression des élus régionaux pour un respect des délais s'est intensifiée, et, face à cela, le maître d'ouvrage et les partenaires du projet ont mis en place, durant la dernière année, un dispositif de pilotage spécifique, au niveau national, pour assurer la concrétisation du projet. Le projet a été finalement mis en service et présenté, lors de son inauguration comme un projet issu d'un partenariat étroit et serein entre les acteurs ferroviaires et comme une réussite pour RFF et la SNCF. RFF et la SNCF, au moment de la mise en service, ont alors communiqué sur le caractère partenarial et « intégré » du projet, en faisant de ce projet une forme d'emblème du nouveau gestionnaire d'infrastructure unifié tel que le prévoit la réforme ferroviaire en cours[305].

Enfin, plusieurs sujets ont fait l'objet de rapports de force entre les acteurs ferroviaires et les acteurs du transport urbain. Par exemple, le sujet de la traversée entre le tram-train et le tramway a été l'objet de négociations fortes. Initialement, il était prévu que le tram-train, au niveau du croisement avec le tramway, ait la priorité. Or, en 2011, au début des travaux, la SEMITAN, exploitant du réseau de tramway pour le compte de Nantes Métropole, a remis en cause ce principe de priorité du tram-train par rapport au tram. L'exploitant a mis en avant que le volume d'usagers transportés par la ligne 1 du tramway nantais est dix fois supérieur à la fréquentation envisagée sur le tram-train

---

302 Entretien avec le Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012.

303 Ces retards ont eu des conséquences importantes. Par exemple, les rames tram-train ont été livrées par Alstom à la Région dès 2010. Or, à cette date, le projet Nantes-Châteaubriant était loin d'être finalisé. Par conséquent, pour éviter d'avoir du matériel immobilisé, la Région a décidé d'utiliser ce matériel sur un autre axe qui apparaissait pertinent : Nantes-Clisson. Le projet de développement des dessertes et de tram-train Nantes-Clisson s'explique principalement par les retards du projet Nantes-Châteaubriant.

304 Ce sous-dimensionnement s'explique par le fait que les projets ferroviaires régionaux, en dépit des montants engagés, ne bénéficiaient pas, historiquement, d'une forte attention au sein de RFF. La priorité était, jusqu'à peu, les grands projets de lignes nouvelles, disposant de moyens humains et financiers importants et d'équipes dédiées, tandis que les projets ferroviaires régionaux faisaient l'objet de moins de moyens humains.

305 Le contenu de la vidéo promotionnelle réalisée par RFF pour la mise en service de la ligne est explicite de cette volonté de faire de ce projet ferroviaire une forme de symbole du nouveau groupe SNCF et de l'entité SNCF Réseau : « *Nous nous étions engagés sur une mise en service fin mars, nous avons un mois d'avance. C'est bien la démonstration que lorsque les forces du ferroviaire public français se rassemblent, il n'y a pas d'obstacle insurmontable* » Jacques Rapoport. Extrait de la vidéo promotionnelle du tram-train réalisée par RFF relative à l'inauguration du tram-train Nantes-Châteaubriant
(Source : http://www.youtube.com/watch?v=hX7YTafiRIM&feature=youtube_gdata_player).

Nantes-Châteaubriant. L'arbitrage a été en faveur d'une priorité du tramway, ce qui a induit une modification du programme du projet ferroviaire, un surcoût et des délais supplémentaires. Cet exemple met en évidence le fait que la définition du projet ferroviaire et son insertion dans l'espace de circulation, loin d'être seulement un sujet technique, a été ici le réceptacle de rapports de force entre acteurs du transport urbain et acteurs ferroviaires qui renvoient à des enjeux d'affirmation institutionnelle.

2. La problématisation du lien entre réseau et territoire dans la conception du projet ferroviaire

Après avoir décrit l'origine du projet, ses enjeux et les acteurs impliqués, nous nous intéressons dans cette section à la manière dont a été pensée le lien entre le projet ferroviaire et le territoire dans la conception et la mise en œuvre du projet Nantes-Châteaubriant. Quelle place des enjeux territoriaux dans le processus de décision et dans la conception du projet ferroviaire ?

2.1. Desservir le territoire : l'organisation spatiale comme entrant du projet ferroviaire

Le lien réseau-territoire dans la conception du projet Nantes-Châteaubriant a été tout d'abord conçu en fonction de l'enjeu de production d'une offre de transport répondant à des besoins de déplacement. Les choix du projet, la localisation des stations et les niveaux de service, ont été définis selon des besoins de déplacements locaux et, donc de l'organisation spatiale du territoire. Cette dernière est ainsi avant tout un « entrant » (*input*) du projet ferroviaire. Cette manière d'intégrer les enjeux territoriaux dans la construction du projet ferroviaire est caractéristique d'une approche des enjeux de mobilité en termes « d'offre », où prédomine l'enjeu de production d'une offre de transport permettant de répondre aux besoins et d'offrir une alternative à la voiture. Deux sujets illustrent cette idée : le choix du matériel tram-train et le choix de la localisation des points d'arrêts.

2.1.1. Le choix du tram-train

Le choix du matériel tram-train dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant visait à répondre à plusieurs enjeux : territoriaux, fonctionnels et stratégiques.

- **Justification territoriale : concilier vitesse et desserte**

Comme évoqué dans le point précédent, la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant a été longtemps une revendication portée par les élus du Nord du Département de Loire-Atlantique et, en particulier, ceux de Châteaubriant, qui considéraient la sous-préfecture mal reliée au reste du territoire départemental. De la fermeture aux premières études pour la réouverture, ces élus ont demandé à de nombreuses reprises la réouverture de l'axe pour désenclaver leur territoire. 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 la ville moyenne de Châteaubriant à l'agglomération s'est progressivement greffé l'enjeu de la desserte des espaces périurbains, comme l'explique le Directeur du Service Transport du Conseil Général :

> *« C'est surtout Châteaubriant qui est demandeur historiquement. Depuis quelques années, l'enjeu du périurbain proche a supplanté la demande de Châteaubriant. C'est arrivé au*

premier plan, mais historiquement, c'était le développement de toute cette partie Nord qui se considère comme assez mal desservie. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).

Le choix du mode tram-train visait à concilier ces deux types de besoins de déplacement, qui au départ, pouvaient apparaître antinomiques. Contrairement à Mulhouse, le tram-train Nantes-Châteaubriant ici n'est pas interconnecté avec le réseau de tramway. S'il est dit par les acteurs que cette interconnexion pourra être mise en œuvre à terme, l'absence actuelle d'interconnexion est liée au fait que le réseau de tramway nantais, contrairement aux autres systèmes de tramway français, a un écartement différent du réseau ferré national. Ainsi, le tram-train n'est pas ici utilisé pour ses fonctionnalités d'interconnexion[306] mais pour ses caractéristiques fonctionnelles et techniques (accélération et freinage rapide) permettant de concilier les deux usages (vitesse et desserte). Ces arguments fonctionnels sont fortement mis en avant par les acteurs interrogés, comme l'illustrent les extraits d'entretien ci-dessous :

« L'intérêt du tram-train c'est qu'il accélère vite et qu'il freine vite, comme le tramway. Donc, entre Nantes et Châteaubriant pour un même temps de parcours qu'on avait à l'époque, on ajoute quatre, cinq arrêts supplémentaires. En termes de maillage de territoire, c'est très intéressant. » (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)

« Faire le choix du tram-train, c'était bien l'idée qu'on essayait de trouver un engin qui réponde aux deux fonctions : une desserte urbaine de qualité, assez dense ; et puis une desserte, inter-urbaine, entre deux pôles de taille complètement différente, entre Châteaubriant et Nantes. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)

- **Justification fonctionnelle : une question de coût**

Cependant, si ces enjeux territoriaux ont été importants dans le choix du tram-train, d'autres enjeux ont pesé dans le choix de ce matériel et, en particulier, les questions de coûts. Ce matériel permet d'éviter l'aménagement de passages à niveaux dénivelés en zone urbaine. La mise en place d'un système classique de transport ferroviaire régional « lourd » sur Nantes-Châteaubriant aurait supposé, en zone dense, de réaliser des passages à niveau dénivelés, sous la voie, ce qui se serait traduit par des surcoûts importants qui excluaient de faire le projet. Le système de tram-train, lui, n'est pas soumis à la même réglementation et n'impose pas la création de passages à niveaux sur les sections de voie où le tram-train fonctionne en mode tramway, en zone dense[307]. Sur ce point, les acteurs rencontrés s'accordent pour considérer que la question du coût est centrale pour expliquer le choix du mode :

« Si on avait été sur un mode TER classique, on nous aurait obligé de déniveler les PN [Passages à niveaux] en milieu urbain. Donc, le prix du projet ce n'était pas deux cent millions, c'était trois cents ou quatre cents [millions]. On ne le faisait pas, c'est sûr. » (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)

« Le seul matériel autorisé permettant de rouvrir la ligne sans avoir à faire ces travaux faramineux, c'est le matériel tram-train. Donc, voilà. Là, le tram-train répond à plusieurs soucis de la part de la Région : 1) Pouvoir rouvrir sans avoir à faire des travaux faramineux 2) Avoir un matériel adapté par rapport à une politique d'arrêt avec, sur la partie Nantes-Nort-

[306] 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.

[307] Cet enjeu a été renforcé en 2008. Le rapport Bussereau a interdit la création ou la réouverture de passages à niveaux ferroviaires. Ce rapport est paru à la suite à l'accident d'Allingues qui a eu lieu en 2008, lors duquel un car scolaire a été percuté par un train sur un passage à niveau.

sur-Erdre, des interstations rapprochées. » (Chargé de mission Projets périurbains, Région Pays de la Loire, 14 février 2012)

« Si c'est un tram-train, c'est avant tout pour un problème de coût. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).

- **Motivations stratégiques : valoriser l'action de la Région**

Au-delà de ces justifications fonctionnelles, le choix du matériel est aussi lié à la volonté de la Région de faire de ce projet de réouverture un projet ferroviaire régional phare, modèle, un premier cas de mise en service d'un système de tram-train en France et, à ce titre, de s'imposer comme Autorité Organisatrice des Transports innovante et volontariste. Si, du fait des retards du projet Nantes-Châteaubriant, la Région Alsace, avec le tram-train Mulhouse-Thann, a devancé la Région Pays de la Loire, cet objectif d'innovation, d'exemplarité est important pour comprendre certains partis pris de projet et, notamment, le choix du mode et de l'électrification intégrale de la ligne :

« Pour la Région Pays de la Loire, ce projet-là était un projet phare, qui ne s'était pas fait ailleurs et sur lequel elle souhaitait déboucher rapidement sur une mise en service et d'arriver les premiers ou dans les premiers à mettre en service, en France, ce type de technologie.» (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)

« Ce que j'en sais est qu'il y avait une volonté très forte du Conseil Général et de la Région 1) d'aller jusqu'à Châteaubriant, c'est important et 2) d'offrir un transport écologiquement propre et du coup, le choix de l'électrification a été fait sur l'ensemble de la ligne avec du coup un matériel tram-train complètement électrique. » (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)

Plusieurs acteurs du projet interrogés soulignent que le mode tram-train a été imposé rapidement par la Région Pays de la Loire sans qu'il n'y ait eu de débat poussé sur l'opportunité de ce système. Le choix du tram-train, matériel neuf et, à l'époque, « inédit », participe de la mise en visibilité de l'action de l'institution régionale et de ses élus. Le choix du matériel roulant est un enjeu stratégique et politique pour la Région et est le signe que « *l'action publique n'est pas uniquement une réponse à des problèmes sociaux* » et le tram-train « *contribue à l'expression de préoccupations liées à la valorisation et à l'imputation de l'action des élus*. » (Barone, 2008, p. 490).

Par ailleurs, le rôle de la SNCF dans le choix de la Région Pays de la Loire n'est pas négligeable. Celle-ci a fait du lobby auprès des services de la Région et de leurs élus, dans un contexte où à la fin des années 1990, la SNCF s'intéresse au marché du transport urbain (Chapitre 2). Par exemple, dès mai 2000, un déplacement est organisé à Karlsruhe pour les élus de la Commission Infrastructure et Transport par le service Transport de la Région et la SNCF pour « prendre connaissance » des innovations allemandes en matière de transport ferroviaire périurbain[308].

2.1.2. La localisation des points d'arrêts

Un deuxième exemple de prise en compte de l'organisation territoriale dans la conception du projet ferroviaire porte sur la localisation des points d'arrêts sur la ligne.

La logique 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

[308] À 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 réussir à placer* » (Chargé de mission de la Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire de RFF, 11 juillet 2012).

cours de développement. Les projets des communes ont été ainsi pris en compte dans la définition du projet, suivant une logique d'accompagnement et de support aux dynamiques territoriales. On retrouve ici une logique similaire à celle qui a guidé le projet de la Ligne C à Toulouse. L'offre est construite en fonction des projets locaux, au service du territoire. 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 leur souhait de voir le quartier d'Erdre-Active, zone d'activité comptant environ 30000 emplois, disposer d'une station[309]. 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 illustre comment certaines communes sont intervenues dans le projet pour produire une offre qui corresponde mieux à leurs besoins.

Cependant, toutes les requêtes locales n'ont pas fait évoluer les partis pris du projet. Par exemple, les élus et habitants de la commune de Casson, au Nord de La Chapelle-sur-Erdre, ont activement milité pendant la période de concertation pour la création d'une station sur leur commune. 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[310]. Casson bénéficiera d'un rabattement vers Sucé-sur-Erdre en autocar départemental. Le bilan de la concertation de 2006 justifie la décision en mettant en avant la faible densité aux abords de la station, comme l'indique l'extrait ci-dessous :

> *« Il est rappelé l'indispensable nécessité de disposer d'un tissu urbain suffisamment dense à proximité immédiate de chaque station afin de garantir une fréquentation suffisante de chacune d'elles, condition impérative de pérennité de la desserte, et pour privilégier le rabattement piéton et cycle ; dans ce cadre, il n'est pas retenu l'implantation de station(s) supplémentaire(s) à l'horizon de la mise en service de la desserte. En cas d'évolution sensible de l'urbanisation à proximité immédiate de la ligne, l'implantation de nouvelle(s) station(s) pourrait être réexaminée et réalisée ultérieurement. » (Région Pays de la Loire et al., 2006).*

Cet exemple met en évidence aussi comment l'organisation territoriale influence et sert à justifier les partis pris du projet ferroviaire. L'état de la demande de déplacement et l'organisation territoriale ont été une donnée d'entrée importante dans la conception du projet ferroviaire.

2.2. Aménager le territoire : le projet ferroviaire au service du développement local

Les liens entre réseau et territoire ont été pensés dans l'élaboration et la conception du projet ferroviaire principalement en termes d'effets potentiels du projet sur le développement du territoire

[309] Le mode de revendication privilégié a été la pétition, envoyée ensuite à la Région.

[310] Suite à la concertation, la Région a confié au bureau d'étude SYSTRA une étude complémentaire sur la pertinence d'un arrêt à Casson. L'étude a conclu que l'implantation d'une nouvelle station n'était pas pertinente. *Dossier d'Enquête Publique. La réouverture Nantes-Châteaubriant. Volume 1. Description du Projet.*, avril 2008, p. 35.

2.2.1. Le poids des discours autour des effets territoriaux du projet

Le projet de transport a été pensé, à son démarrage, comme un moyen de soutenir le développement du territoire : répondre à la périurbanisation sur le segment Nantes-Nort-sur-Erdre, désenclaver et relier Châteaubriant, proposer une alternative de déplacement, et permettre le développement du Nord du Département. Les discours autour du projet mettent en évidence la permanence d'une rhétorique autour des effets des transports sur les territoires et de leur caractère « structurant » (Offner, 1993 ; Offner, 2014). La décision de réaliser le projet Nantes-Châteaubriant s'expliquerait alors par une croyance forte de certains élus que ce projet permettra de résoudre les « déséquilibres » territoriaux, mais aussi de développer le territoire, comme l'expriment les propos critiques du Directeur des Transports au Conseil Général :

> *« Nantes-Châteaubriant en Loire-Atlantique, la fermeture de la ligne et 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 que le train est la solution à tous leurs problèmes. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).*

La manière de concevoir les « effets territoriaux » de la réouverture a évolué au cours du projet. Au départ du projet, cette question de l'importance de la réouverture pour le développement de la ville de Châteaubriant, confrontée à des difficultés en matière de développement démographique et économique, était très présente. Pour illustration, en 2007, le contenu des premières publications du Journal du Tram-train, bulletin d'information rédigé par les partenaires du projet[311], se fait l'écho de cet enjeu, comme l'indique l'emploi récurrent de mots appartenant aux champs lexicaux de « *l'équilibre* » et du « *développement territorial* » :

> *« 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 semble se faire l'écho d'une évolution dans la perception des enjeux territoriaux liés au projet par les acteurs impliqués. Au-delà des objectifs répétés de « *faciliter les déplacements* », d'offrir une alternative, de « *multiplier les déplacements* » qui indiquent une vision très circulatoire et fonctionnelle du transport et de la mobilité, les enjeux d'aménagement prennent de plus en plus de place et sont élargis à la question des effets du projet sur le développement économique, l'emploi et le développement urbain. La parole des élus locaux mais aussi des acteurs économiques est mise en scène dans cette publication. Le discours oscille entre valorisation 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 comme l'indiquent les extraits ci-dessous :

---

311 Tous les numéros de cette publication ont été consultés. Cette source est intéressante en ce que ce bulletin est un lieu d'affichage et de mise en visibilité du discours des acteurs du projet ferroviaire et est une source, parmi d'autres, pour analyser et comprendre les discours et représentations des acteurs porteurs du projet Nantes-Châteaubriant (http://www.nantes-chateaubriant.paysdelaloire.fr/a-telecharger/le-journal-tram-train-nantes-chateaubriant/, consulté le 9 juin 2014).

« 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 des élus régionaux et de certains élus communaux 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. Signe de ce poids des croyances aux « effets » du projet, la Région, dans la perspective de préparer un bilan « LOTI » du projet, a demandé la mise en place d'un observatoire du tram-train visant à mesurer et à objectiver les effets du projet sur le territoire[312].

2.2.2. Le discours sur les effets structurants : instrument de légitimation politique d'un projet contesté

Ce discours sur les effets du projet sur l'aménagement et le développement du territoire semble avoir ici une visée stratégique. Il sert à justifier un projet ferroviaire dont l'utilité et la pertinence ont été questionnées. En effet, le projet Nantes-Châteaubriant a fait l'objet de nombreux débats autour de la pertinence du mode, du potentiel de trafic et de l'équilibre socio-économique estimé du projet. Ce sujet de la pertinence socio-économique 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 9000 voyageurs par jour en 2013, et environ 14000 en 2030 : 43 % des usagers du tram-train seraient reportés de la route et, sur les 9000 usagers attendus, 96 % relèvent du segment périurbain (Nantes-Nort-sur-Erdre) et 4 % du segment rural (Nort-sur-Erdre-Châteaubriant), comme l'indique le tableau ci-dessous :

[312] Cette initiative, associant, le préfet de Région (SGAR), la DREAL, le Conseil Régional et ses services, s'inscrit aussi dans la logique de préparation du futur Bilan Loti. En effet, la loi LOTI du 30 décembre 1982 prévoit la production de bilans socio-économiques et environnementaux trois à cinq ans après la mise en service des grandes infrastructures de transport. Ces bilans doivent permettre de bénéficier de retours d'expériences pour évaluer les méthodes d'évaluation *ex-ante* des projets de transport.

Tableau 8.5. Prévisions de trafic par gare de la ligne Nantes-Châteaubriant en 2008

Stations	Total des montées et descentes
Nantes	2691
La Haluchère	1016
Babinière	444
La Chapelle*	2564
Erdre Active**	1538
La Chapelle Centre**	513
La Chapelle Aulnay**	513
Sucé-sur-Erdre	1343
Nort-sur-Erdre	538
Abbaretz	46
Issé	44
Châteaubriant	302
Total	8988
* Total des trois stations ** Estimations	

Source : « Réouverture au trafic voyageurs de la ligne Nantes-Châteaubriant - Étude socio-économique », Synthèse après prise en compte des résultats de l'analyse complémentaire de cohérence menée au premier Trimestre 2008, avril 2008, Réseau ferré de France, 15 p.

Ces résultats des études de trafic 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 (TRI) très faibles pour la partie Nord de la ligne. Les TRI sont faibles du fait de la concurrence du tramway sur le segment Nantes-La Haluchère, des faibles trafics attendus entre Nort-sur-Erdre et Châteaubriant et du coût d'investissement élevé - en particulier du fait de l'électrification de l'ensemble de la ligne - par rapport aux avantages socio-économiques du projet[313]. Les limites des modèles de prévisions de trafic (périmètre pris en compte, types de déplacements considérés, échelle et horizon temporel de l'analyse) et de l'évaluation socio-économique, qui valorise principalement les gains de temps et n'intègre pas d'autres bénéfices éventuels et non monétarisables du projet, sont bien connues. Cependant, ces instruments ont un rôle important dans les processus de planification des projets de transport (Commenges, 2013).Sur la base des études de trafic et de l'évaluation socio-économique, l'intérêt de rouvrir la ligne au-delà de Nort-sur-Erdre a été mis en doute par certains acteurs. Si les élus du Conseil Général et du Conseil Régional ont, dès le début, affiché leur soutien à la réouverture Nantes-Châteaubriant en mode ferroviaire, l'État, les services de Nantes Métropole et RFF étaient plus réservés sur la pertinence de la réouverture de l'ensemble de la ligne comme l'expriment les propos des personnes ayant suivi le projet pour le compte de Nantes Métropole et des services déconcentrés de l'État :

> *« La moitié de la ligne, ce n'est que du rural. Cela coûte très cher. […] Il ne m'appartient pas de remettre en cause ce qui a été décidé par les élus, mais électrifier tout ça, est-ce qu'on n'aurait pas pu mettre un tram-train jusqu'à Nort-sur-Erdre et le reste avec un TER classique… Ou même, est-ce qu'il fallait vraiment mettre du ferroviaire ? Est-ce qu'on ne pouvait pas mettre une navette bus qui rabat entre Châteaubriant et Nort-sur-Erdre ? Ce sont des projets tellement structurants et importants pour les collectivités que ce soit budgétairement*

[313] Source : « Réouverture au trafic voyageurs de la ligne Nantes-Châteaubriant - Étude socio-économique », Synthèse après prise en compte des résultats de l'analyse complémentaire de cohérence menée au premier trimestre 2008, avril 2008, Réseau ferré de France, 15 p.

ou politiquement, ce sont des choix politiques.» (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)

« Il était clair que, sur le segment Nantes-La Chapelle-sur-Erdre, on répondait à une demande. Et il y avait aussi un problème très clair d'insuffisance de transports collectifs par rapport à un territoire qui se densifiait. Il paraissait clair que le tram-train pouvait favoriser des reports modaux et être en harmonie avec le développement territorial. Là où on avait plus de doutes, c'était au-delà de Nort-sur-Erdre, sur les autres communes et sur Châteaubriant. Favoriser des déplacements pendulaires entre Châteaubriant et Nantes, cela ne nous paraissait pas être un objectif. Mais en termes d'équilibre du territoire, cela pouvait se justifier. » (Chef de la Division Transport, DREAL Pays de la Loire, 13 février 2012)

Si l'État a fait part de ses réserves sur l'opportunité du prolongement jusqu'à Châteaubriant, la Région a obtenu l'appui du Conseil Général pour réaliser la réouverture de l'ensemble de la ligne, au-delà de Nort-sur-Erdre, comme l'explique l'ancien responsable du projet du côté des services déconcentrés de l'État :

« Le Conseil Régional a pris le leadership et a dit, ce sera tram-train et les deux élus du Conseil Général et de Nantes Métropole ont soutenu ce projet jusqu'au bout et l'État s'est un peu retrouvé seul là-dessus en disant, ce n'est pas très raisonnable, mais bon. Donc, finalement, on a tous signé, on a tous dit : ok, on y va. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)

Ainsi, s'ils sont conscients des limites des méthodes de prévision de trafic et d'évaluation socio-économique, de nombreux acteurs rencontrés ont qualifié ce projet de « politique », expression souvent utilisée par RFF ou l'État pour désigner des projets qui ne viseraient pas seulement à répondre à un strict besoin de déplacement. Par opposition à ce qui serait « rationnel », l'adjectif « politique » est souvent 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, ou par opportunisme politique. P. Zittoun a établi un constat similaire autour de l'usage du terme « politique » dans le cas du projet de tramway parisien. L'ingénierie des transports relègue souvent « *au rang d'arguments "politiques"* », « *les arguments qui ne s'appuient pas sur des modèles de calcul* » (Zittoun, 2013, p. 289). Les propos de nos interlocuteurs à la DREAL et au service Transport du Conseil Général révèlent cet usage du terme « *politique* » pour désigner ce qui serait un décalage entre, d'une part les résultats d'une évaluation dite « *rationnelle* » de l'opportunité du projet, appuyée sur la prétendue « *objectivité* » des modèles de trafic et des calculs socioéconomique, et, d'autre part, la décision de rouvrir l'ensemble de la ligne :

« C'est un projet politique, avec deux élus influents (M. Hunault et F. Fillon) 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. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)

« - Pourquoi le Département s'est-il positionné en faveur du prolongement au-delà de Nort-sur-Erdre ? - Là, c'est vraiment M. Hunault qui en a fait une condition incontournable, c'était une position politique. Objectivement, j'ai assisté à des réunions avec le premier bureau d'étude qui était chargé de déterminer si cela avait un intérêt. Clairement, à la première réunion, le bureau d'étude avait trouvé que ça n'avait aucun intérêt, au-delà de Nort-sur-Erdre. Et puis, ils sont restés à la fin de la réunion avec M. Hunault, et, la réunion suivante, ils trouvaient que finalement ça avait un intérêt ! Mais de toute façon, politiquement ça aurait été très dur. Même si, objectivement, la rationalité économique aurait voulu que l'on s'arrête à Nort-sur-Erdre. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).

Ainsi, en dépit des résultats de l'évaluation socio-économique, la solution ferroviaire n'a pas été, au cours des différentes étapes de conception du projet, mise en

balance avec d'autres solutions possibles, comme un service de transport routier. Plusieurs éléments expliquent l'absence de prise en compte de l'alternative routière : le lancement du projet intervient en pleine période du retour des tramways, le lobby ferroviaire, la volonté de la Région de piloter un projet de transport collectif d'ampleur, le faible développement du mode Bus à Haut Niveau de service à cette date, l'enjeu de desserte de l'hypercentre nantais. Deux de nos interlocuteurs expriment l'idée d'une image positive dont bénéficie le mode ferroviaire, au-delà de l'évaluation coût-avantages :

> *« En France, on est assez loin de mettre en place des choix rationnels entre modes routiers et ferroviaires. […] Et puis, surtout, comme il se doit, il y a un fantasme du train aussi, qui est à la fois subjectif et objectif. » (Directeur du Service Transport, Conseil Général de Loire-Atlantique, 5 mars 2012).*

> *« Le transport ferré, c'est plus sexy, je n'en sais rien… il y avait aussi l'enjeu d'en faire une première en France, d'avoir un matériel innovant, il y a cela aussi, une certaine émulation collective en disant, on va mettre en service le premier tram-train de France et cela conduit, parfois à s'éloigner des réalités économiques sur ce genre de projets. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)*

Ce désaccord entre les différents acteurs autour de l'opportunité du projet a été tranché par un accord de financement correspondant aux positions et intérêts de chacun. Si la convention de financement signée gomme cette répartition[314], chaque acteur du projet a défini sa participation financière au projet en fonction de l'intérêt politique qu'il y trouvait : la Région finance l'ensemble, le Conseil Général la partie Nort-sur-Erdre-Châteaubriant, Nantes Métropole la partie Nantes-La Chapelle-sur-Erdre, tandis que l'État a restreint sa participation au segment Nantes-Nort-sur-Erdre, en considérant que le prolongement jusqu'à Châteaubriant n'était pas pertinent, comme le résume l'ancien Chargé de mission de la DREAL qui a suivi le projet :

> *« Nous, on a toujours émis des doutes sur le prolongement jusqu'à Châteaubriant. On les a inscrits dans le Contrat de Projet, en disant : on n'ira pas au-delà de Nort-sur-Erdre. D'ailleurs le montant de l'État était affecté à cette phase là et pas à l'autre. Il fallait donc qu'à un moment donné, l'autre partie soit aidée par d'autres partenaires. C'est le cas : le Conseil Général de Loire-Atlantique a apporté une subvention importante dans la partie interurbaine jusqu'à Châteaubriant. Aujourd'hui, c'est un peu gommé, parce que quand on voit les conventions de financement, on ne voit plus tout ça, on voit des montants que chacun donne sur un projet global, mais en fait, c'est plutôt un assemblage. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012).*

Ainsi, le discours sur les effets du projet sur le développement du territoire nous semble principalement avoir été utilisé par les élus de la Région et du Département pour justifier et légitimer un projet contesté explicitement ou officieusement, d'une part, par RFF et l'État, et, d'autre part, par certains élus de Nantes Métropole[315].

2.2.3. Urbaniser autour du projet ferroviaire pour améliorer l'usage de la ligne : un impensé

Cependant, les doutes émis sur l'opportunité du projet ne se sont pas traduits par l'identification d'un intérêt à favoriser la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à l'usage de la nouvelle offre ferroviaire. Au-delà de la définition de l'offre et de la localisation des stations, la question du développement territorial autour des gares

[314] Dans la convention de financement, la contribution de chaque acteur au financement global du projet est indiquée sans que ces contributions ne soient « fléchées » sur un segment ou un autre du projet.

[315] Source : Entretien avec un des Vice-Président de Nantes Métropole (Finances, évaluation des politiques publiques, emplois), 19 juillet 2014.

et de la ligne, comme moyen d'agir sur la mobilité et l'usage de l'axe, n'a pas fait l'objet d'attention particulière de la part des acteurs ferroviaires. Si ce sujet a pu être évoqué dans le cadre du Comité de pilotage élargi, il n'a pas été posé comme un point important du projet. 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[316], la Région et les autres acteurs ne se sont pas intéressés à cet enjeu. Ce sujet semble « impensé » par la Région et les autres acteurs ferroviaires, tandis 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, comme l'exprime l'un de nos interlocuteurs :

> *« - Est-ce que, du coup, la question de l'aménagement, de l'organisation spatiale autour de la ligne a été identifiée comme un moyen d'améliorer le projet ? - Nous, très tôt. Dès que la décision de rouvrir la ligne a été prise, on est allé dans cette direction-là, on a alerté le Conseil Régional en disant : vous devez, en tant qu'Autorité Organisatrice accompagner les choses. Vous ne pouvez pas dire, en tant qu'AOT, on ouvre une nouvelle infrastructure, et voilà. À l'exemple de l'Allemagne où les droits à un nouveau service de transport sont conditionnés à un nouvel urbanisme autour. » (Ancien Chargé de mission à la DREAL Pays de la Loire, 30 janvier 2012)*

Le positionnement des services déconcentrés de l'État sur l'articulation urbanisme-déplacement dépasse le projet Nantes-Châteaubriant. La DREAL et la DDT de Loire-Atlantique en lien avec le CETE de l'Ouest ont mené de nombreux travaux sur la question de « *l'urbanisme orienté vers le rail* » depuis le milieu des années 2000 (CETE de l'Ouest, 2007b ; CETE de l'Ouest, 2007c ; CETE de l'Ouest, 2008 ; CETE de l'Ouest, 2009). À travers ces nombreuses études, les services de l'État ont un rôle de producteur de normes et d'outils d'aide à la décision pour les collectivités, dans un contexte où le sujet des liens entre urbanisme et réseau ferré était mis à l'agenda par les Directions centrales de l'État. C'est dans ce cadre et à partir de cette connaissance accumulée qu'ils ont pu être amenés à échanger avec la Région sur le sujet, sans que cela ne se traduise néanmoins par la mise en place d'un dispositif visant à la « coproduction » du projet ferroviaire et des projets de territoires.

L'absence de mise en discussion de l'enjeu d'articulation de l'urbanisation à l'axe ferroviaire dans le cadre de ce projet est justifiée par nos interlocuteurs de la Région par la complexité technique du projet de transport qui aurait empêché d'approfondir la question de l'aménagement autour de l'axe ferroviaire et par la nécessité de tenir le calendrier. Ces contraintes ont conduit à des arbitrages en faveur d'une intégration réduite des communes dans le processus qui n'ont pas été intégré au comité de pilotage restreint, comme l'explique le chef du projet à la Région :

> *« Au début, quand j'ai commencé à travailler sur le protocole [de partenariat], j'avais deux versions : une version à cinq [RFF, SNCF, Nantes métropole, Département, Région] et une version avec toutes les communes et intercommunalités. On a voulu aller vite et évidemment, c'est plus facile de se mettre d'accord à cinq qu'à quinze. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012)*

Cependant, cet argument du calendrier ne nous semble justifier que partiellement cette décision. Il semble que la Région, engagée avant tout dans une politique de « l'offre », n'identifiait pas, jusqu'à récemment, l'urbanisation autour des gares comme

[316] 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. Sources : entretiens avec un Chargé de mission de la Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole (30 janvier 2012) et avec le Directeur Adjoint du bureau d'étude Forma 6 (11 juillet 2012).

un levier pour favoriser l'usage du transport régional. L'action sur la demande de déplacement comme levier de la mobilité n'est pas un enjeu pour la Région. Certains de nos interlocuteurs justifient alors l'absence de positionnement de la Région sur le sujet par l'absence d'instruments adéquats :

> *« Il n'y a pas eu dès le départ du projet un discours tel que : "On va rouvrir la ligne, mais on arrêtera le tram-train soit en fonction des projets des communes ou on vous met en place le tram-train mais on attend de vous que vous densifiiez autour des stations pour assurer une performance de la ligne et structurer l'urbanisation". De toute façon, il n'y avait pas de documents prescriptifs et pas de contractualisation entre la Région et les collectivités locales en la matière. » (Chargé de mission Projets périurbains, Région Pays de la Loire, 14 février 2012)*

Ainsi, ni la Région, ni les acteurs ferroviaires, ni le Conseil Général n'ont incité les communes à prendre en compte le projet ferroviaire dans la définition de leurs projets d'urbanisme ou développé de discours en faveur d'un accompagnement du projet ferroviaire par des projets urbains favorables à son usage. Néanmoins, les interactions entre les différents acteurs autour du projet ont contribué à faire évoluer le projet au regard de son insertion dans le territoire.

2.3. S'insérer dans le territoire : la confrontation des mondes du ferroviaire et de l'urbain et ses conséquences sur la conception du projet

Les interactions entre acteurs du monde ferroviaire et du monde de l'urbain dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant ont induit une modification de l'infrastructure et de la programmation des haltes et pôles d'échanges vers une insertion plus forte du projet ferroviaire dans le territoire.

2.3.1. Le référentiel ferroviaire « bousculé » par les acteurs de l'urbain : la production d'un nouveau type d'infrastructure ferroviaire

Comme nous l'avons démontré, 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, d'une part, et les acteurs du transport ferré et du transport urbain, d'autre part, 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 entre le « *pur projet de transport* » des acteurs ferroviaires, et le projet de transport urbain, « *global, d'insertion urbaine* » de Nantes Métropole en mentionnant un décalage de « *maturité* » entre l'AOT urbaine et la Région en matière de politique de transport :

> *« 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, etc. Là, ce n'est pas ça, c'est d'abord un accès rapide, en tram-train, à la ville centre. […] 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. » (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)

Nantes Métropole met en avant ici 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 système de norme en matière de sécurité ferroviaire, établi par l'Établissement Public de Sécurité ferroviaire (EPSF), préconise plutôt l'installation de barrières de protection conséquentes le long des voies. La question du franchissement de la plateforme a été ainsi un point 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, desserte rapide d'une ville moyenne régionale (Châteaubriant) et desserte fine de la zone urbaine dense, comme l'explique le responsable du projet à la Région :

« Oui. En fait, on essaie de faire un projet qui convient à tous. Et chacun entendant ce qu'il a envie d'entendre derrière le terme tram-train. Nantes métropole considère - je les comprends, ils capitalisent là-dessus - que ce serait comme un tramway en ville, donc il faut qu'il y ait une qualité d'insertion urbaine similaire au tramway. Nous, notre préoccupation, c'est que le tram-train aille vite. On va quand même emmener des gens à soixante kilomètres de là, à Châteaubriant. Et, même en suburbain, on pense qu'il y a un enjeu à aller vite. On est d'accord pour s'arrêter à toutes les stations, c'était le but, faire de l'omnibus, mais on n'a pas envie que le tram-train soit trop lent. Si on crée une plateforme franchissable partout comme l'aurait souhaité Nantes Métropole - avec des dalles partout, une immense place où tout le monde se déplace sur les traverses, sur les voies, à n'importe quel endroit -, on perd en vitesse. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012)

Cette tension autour des questions de vitesse et de sécurité renvoie aussi à la confrontation entre des systèmes réglementaires et des cultures techniques différentes, celle du ferroviaire et celle du transport urbain, comme l'illustre les propos de ce responsable du projet 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 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. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).

Cependant, le caractère « partenarial » et cofinancé du projet a forcé les acteurs à dépasser leurs oppositions et à trouver un compromis, ce 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 ferroviaire en zone dense, suppression des barrières aux passages à niveau pour réduire au maximum les effets de coupure, etc. Le positionnement de Nantes

Métropole a imposé aux acteurs ferroviaires de trouver des solutions techniques moins lourdes et de modifier, pour la zone urbaine, le référentiel technique en matière d'infrastructure ferroviaire, comme l'explique le responsable du projet à la Région :

> *« Nantes Métropole voulait absolument une ligne aérienne de contact qui ressemble à une ligne de contact de tramway avec un seul fil. Alors que ce qui existe sur le réseau ferré, c'est une véritable toile d'araignée. Pour nous, pourvu que ça roule ! Je caricature un peu et on n'a pas totalement raison dans cette approche-là, parce que l'intégration urbaine d'une ligne ferroviaire en milieu très urbanisé ce n'est pas un sous-sujet. Donc, au final, Nantes métropole va dire qu'elle ne veut pas payer le surcoût pour une esthétique aérienne, mais globalement, on va choisir une solution de compromis. Et quand on regarde les poteaux caténaires qui ont été installés, c'est très proche de ce que l'on retrouve sur le tramway. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012)*

La conception du projet matérialise ces compromis entre des visions divergentes. Par exemple, le revêtement de la plateforme a été un point important de débats et d'arrangements. Nantes Métropole était défavorable au choix d'une voie ballastée en zone urbaine[317], tandis que les acteurs du ferroviaire défendent le fait que le ballast, en dépit d'un manque d'esthétisme, est le matériau le moins cher, le plus résistant et le plus performant au niveau acoustique. Les négociations entre Nantes Métropole, la Région et RFF ont abouti à un accord sur la mise en place d'une dalle béton (avec revêtement gazon ou pavage) sur une partie de la ligne, dont le surcoût a été pris en charge par Nantes Métropole (Figure 8.2.).

Figure 8.2. Le pavage de la voie à la station La Haluchère



Source : http://pays-de-la-loire.france3.fr/2014/04/29/nantes-chateaubriant-deja-100-000-voyageurs-dans-le-tramtrain-467867.html

Un autre point de discussion a été les franchissements de l'infrastructure. Nantes Métropole a obtenu que soient supprimées les barrières aux passages à niveau sur le territoire de la ville de Nantes. Cet aménagement a été difficile à obtenir de l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) et correspond à un compromis entre le souhait de Nantes Métropole d'obtenir une plateforme franchissable partout, et les contraintes d'exploitation et de sécurité ferroviaire. Ce compromis résulte de négociations tendues entre les collectivités locales (Région et Nantes métropole), et les acteurs ferroviaires nationaux (EPSF, Ministère, siège de RFF et de la SNCF, etc.), plus réticents à faire évoluer le système réglementaire ferroviaire. Nantes Métropole et la

[317] Nantes Métropole a fait cette demande alors même que la voie de la ligne 1 de tramway dans ce secteur est ballastée. Ceci renvoie à l'évolution par l'AOT urbaine de sa conception des projets de tramway : la première ligne visait principalement à offrir une offre de déplacement alternative à la voiture sans se soucier nécessairement d'esthétique tandis que les lignes suivantes ont été développées dans un contexte où le tramway était conçu comme un levier d'embellissement urbain et d'aménagement urbain, expliquant le choix de plateforme gazon, béton ou pavées.

Région critiquent, sur ce sujet, la centralisation de la décision en matière de transport ferroviaire (poids des directions centrales de l'État, de RFF et de la SNCF) face aux Directions régionales de RFF et de la SNCF ou aux services déconcentrés de l'État, qui sont directement concernés par le projet et plus favorables à des solutions de compromis, comme l'illustrent les propos d'un de nos interlocuteurs à la Région :

> *« Je regrette quand même que l'on n'ait pas cette même recherche de compromis, et notamment chez les acteurs ferroviaires. Localement, l'équipe Nantes-Châteaubriant va essayer de le rechercher. Mais la plaie du ferroviaire c'est la réglementation. Avec, à haut niveau, des gens qui sont obnubilés par le terme de sécurité ferroviaire – à raison – mais rejetant toute possibilité d'évolution. Vu que c'est du ferroviaire, il faut des barrières qui encadrent la ligne. C'est de l'ultra sécurité ferroviaire.» (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012)*

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 entre des logiques d'actions, des systèmes de normes et des référentiels sociotechniques 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 contraints de négocier. 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.

2.3.2. La programmation des pôles d'échanges et leur insertion urbaine

L'idée d'une confrontation de deux systèmes de représentation et de deux cultures 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. Le gestionnaire de gares appartenant à la SNCF a établi le programme des gares en lien avec les collectivités locales. Pour définir les aménagements pour l'intermodalité, Gares & Connexions 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, ce ratio étant ajusté en fonction des stations concernées (urbaine, périurbaine, rurale). Néanmoins, ces ratios ont été légèrement modifiés 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 sur le TER classique »* (Chargé de mission Intermodalité, Gares & Connexions, 6 mai 2013). Le mode tram-train modifie ainsi les partis pris en matière d'aménagement des stations par rapport à une ligne ferroviaire régionale classique.

Sur les trois gares de La Chapelle-sur-Erdre, commune de son territoire, Nantes Métropole a financé des aménagements qualifiés de « mesures d'accompagnement » pour améliorer l'insertion des stations conçues par Gares & Connexions et faciliter l'accès multimodal aux stations : création de ronds-points, reconfiguration des espaces publics, maillages piétons et vélos, aménagement des voiries, etc. Le responsable des

projets ferroviaires au sein de Nantes Métropole explique ainsi l'objectif de ces mesures d'accompagnement :

> *« Quand il y a des points d'arrêts, on fait un petit peu plus, car la SNCF qui est Maître d'ouvrage fait des parkings. […] Nous, Nantes métropole, on a décidé de réaliser des travaux d'accompagnement. […] On a d'abord réalisé des études urbaines qui datent un peu, de 2008, l'idée est de se dire : eux font ça et nous on pense qu'il faut accompagner. Il y a un bus qui va passer, il faut apaiser la circulation. Attention, on ne vient pas juste mettre un parking, il faut accompagner sur l'espace public, a minima. » (Chargé de mission, Direction Générale des Déplacements, Nantes Métropole, 30 janvier 2012)*

Ces propos montrent que ces mesures d'accompagnement sont pensées, du côté de Nantes Métropole, comme un outil pour favoriser les accès en modes alternatifs à la voiture particulière, mais aussi pour créer une centralité et améliorer la circulation interne aux communes, question qui reste traitée à la marge dans l'aménagement des stations en dehors du territoire de Nantes Métropole. La Communauté urbaine, ici, porte attention, par exemple, aux cheminements et aux liens piétons et vélos entre les stations et le reste du territoire. Cela indique une approche plus large de l'action sur la mobilité. De son côté, la Région, si elle a participé au financement de ces travaux d'accompagnement[318] et considère ces aménagements comme intéressants, affirme ne pas avoir 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 justifie cette décision 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 pas sa priorité : l'objectif était de faire avancer le projet de transport pour une mise en service rapide et non de peaufiner l'insertion urbaine des stations. Cette question de l'aménagement des stations confirme un impensé régional du rôle de la demande et de l'organisation urbaine dans les enjeux de mobilité :

> *« 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. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012)*

Cette vision semble aussi partagée par les autres acteurs ferroviaires. Par exemple, les parkings sont réalisés par Gares & Connexions et rétrocédés ensuite, pour la gestion, aux communes. Cette décision est justifiée par notre interlocuteur à Gares & Connexions par la phrase suivante, qui nous semble résumer la manière dont le gestionnaire de gare a conçu et aménagé les pôles d'échanges sans nécessairement porter une attention aux accès aux stations à une échelle plus large :

> *« La SNCF n'a pas vocation à entrer dans la ville. Notre frontière, c'est la gare. » (Chargé de mission Intermodalité, Gares & Connexions, 6 mai 2013)*

Finalement, la question de l'insertion territoriale des gares est laissée par les maîtres d'ouvrage ferroviaires aux acteurs de l'aménagement urbain que sont les communes et les intercommunalités. Par exemple, les communes, même hors du territoire de Nantes Métropole, ont participé à la définition du programme des stations et réalisé des aménagements complémentaires pour l'accès aux gares comme à Sucé-sur-Erdre. En effet, si Gares & Connexions 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 des gares et est intervenue principalement sur du foncier relevant d'autres propriétaires majoritairement publics (RFF, Région,

[318] 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.

Conseil Général), en particulier les communes. En tant que collectivités et propriétaires fonciers, les communes ont pu intervenir en amont, au moment de la définition des programmes des stations. Elles ont partagé leurs connaissances du territoire et des usages afin de produire des gares et pôles d'échange facilitant au mieux l'accès au train, comme l'explique notre interlocuteur à Gares & Connexions :

> *« Elles ont accompagné de manière très forte le tram-train et les gares. Elles ont donné leur avis, parfois pour 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, "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 l'accompagnement. 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 étude ou en travaux. » (Chargé de mission Intermodalité, Gares & Connexions, 6 mai 2013)*

Les communes sont aussi intervenues auprès de la Région ou de Gares & Connexions 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 comme, par exemple, à Sucé-sur-Erdre ou Nort-sur-Erdre. Ces requêtes ont fait l'objet d'un arbitrage favorable de la Région dans la mesure où elles apparaissaient justifiées. Les communes sont aussi intervenues pour réaliser des aménagements complémentaires pour l'accès aux gares. Parallèlement, les communes et les maîtres d'ouvrages du projet ferroviaire ont pu être amenés à coopérer pour mutualiser certains travaux autour des pôles d'échanges[319].

Cependant, au-delà de cette intervention partenariale autour de la 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 sur lesquels 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 ferroviaire[320]. Cette tentation des communes de « *tout faire rentrer dans le projet Nantes-Châteaubriant* »[321] est perçue 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 utiliser le projet ferroviaire pour leurs projets locaux. Sur ce point, certains de nos interlocuteurs ont des propos forts à l'égard de certaines communes :

> *« 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 de notre périmètre.» (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 voudraient tout faire passer sur le projet de tram-train. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

---

[319] C'est le cas, par exemple, à Abbaretz où les travaux de voirie réalisés dans le cadre de l'aménagement du quartier de gare par la commune ont été intégrés au marché du projet de tram-train. La commune a obtenu ainsi des aménagements à un coût divisé par deux.

[320] Source : Entretien avec le responsable du projet à Gares & Connexions, 6 mai 2013.

[321] Source : Entretien avec le responsable du projet à Gares & Connexions, 6 mai 2013.

La question de la programmation et de l'aménagement des stations a été l'objet d'interactions fortes entre les communes, la Région et les maîtres d'ouvrage du projet ferroviaire[322]. 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. Cependant, certains de nos interlocuteurs du côté de la Région et de RFF ont aussi, à l'inverse, critiqué le fait que les communes ne tiraient pas suffisamment parti du projet ferroviaire pour en valoriser le potentiel[323]. Ce dernier point invite à s'intéresser aux stratégies d'aménagement déployées par les communes de l'axe.

3. Les stratégies d'aménagement locales autour de la ligne Nantes-Châteaubriant

Au-delà la question de l'intégration des enjeux territoriaux dans la définition du projet ferroviaire, nous avons montré dans le point précédent comment le sujet de l'articulation des projets urbains locaux à l'axe ferroviaire n'avait pas été posé par les acteurs ferroviaires du projet (Région, RFF, SNCF) comme un enjeu important. Les acteurs financeurs du projet ferroviaire n'ont pas développé de discours spécifique en faveur d'un accompagnement du projet ferroviaire par des politiques d'urbanisme locales articulées à la nouvelle offre. Au regard de cet enjeu, l'analyse de l'évolution des politiques d'urbanisme en lien avec la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant fait apparaître des pratiques diversifiées. Ce projet a été source d'attentes fortes de la part des communes, qui de manière différenciée, ont anticipé la réouverture et parfois modifié leurs stratégies d'aménagement pour accompagner 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 généraux sur les pratiques d'aménagement autour du projet et les conséquences en matière d'aménagement autour des gares.

3.1. Les communes face à l'arrivée du tram-train

Comme rappelé au début de ce Chapitre, la ligne Nantes-Châteaubriant traverse un territoire contrasté, de l'urbain dense au rural, et relevant d'une multiplicité de périmètre de décision et de planification. Les communes sont confrontées à des problèmes différents et mettent en place des politiques d'urbanisme différenciées (Carte 8.2.).

Les communes du sud de la ligne (La Chapelle-sur-Erdre, Sucé-sur-Erdre et Nort-sur-Erdre) sont directement dans l'aire d'attraction de Nantes. La-Chapelle-sur-Erdre est caractéristique des communes de la première couronne nantaise qui ont connu une

[322] D'autres sujets ont fait l'objet d'une concertation importante entre les élus locaux, la Région, RFF et la SNCF, en particulier la question des passages à niveaux, le remembrement foncier pour limiter l'impact de la réouverture sur l'exploitation agricole, etc. (Chargé de mission, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, Réseau ferré de France, 11 juillet 2012).

[323] Par exemple, Nort-sur-Erdre a accueilli pendant deux ans la base de vie de la main d'œuvre liée aux travaux de réouverture (entre trente et quarante personnes vivant un à deux ans sur le site). Pour RFF, la commune n'a pas profité de cet apport de population pouvant avoir des retombées économiques intéressantes (Chargé de mission, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, Réseau ferré de France, 11 juillet 2012). À l'inverse, à Châteaubriant, la Communauté de Communes a mis en place plusieurs dispositifs visant à utiliser la base travaux pour dynamiser les commerces et services locaux (aide à l'extension des restaurants, maison de l'emploi intégrée dans le processus, etc.). Source : Entretien avec le Chargé de mission, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, Réseau ferré de France, 11 juillet 2012.

dynamique d'urbanisation rapide au cours des années 1960 sous la forme d'un étalement urbain important et peu dense, mais qui font face aujourd'hui aux conséquences de cet étalement (augmentation des prix fonciers, vieillissement, difficile maintien sur place des populations jeunes, etc.). Pour continuer de se développer, elle modifie sa stratégie d'aménagement en envisageant son développement à travers une politique de renouvellement urbain. Sucé-sur-Erdre présente un profil similaire et rencontre des difficultés semblables, mais la politique d'aménagement locale est différente, caractérisée par la combinaison entre une poursuite des dynamiques antérieures d'extension urbaine et l'amorce d'une réflexion sur le renouvellement urbain. Nort-sur-Erdre est plutôt caractéristique des pôles secondaires du périurbain, concentrant quelques commerces et services. Les deux communes plus rurales d'Abbaretz et Issé présentent, elles, des urbanisations plus resserrées autour du centre-bourg, même si des extensions urbaines très récentes tendent à étendre le tissu urbain. Après avoir perdu de la population, elles cherchent à retrouver une nouvelle attractivité et à tirer parti de la réouverture par la mise en place de projets d'aménagement liés, axés sur le développement résidentiel à proximité des stations. Elles tendent à être de plus en plus englobées dans l'aire d'attraction de Nantes ce qui se traduit par l'afflux de nouvelles populations. Châteaubriant est à part. Ville-centre d'une petite aire urbaine qui connaît une décroissance de sa population, elle s'est développée principalement sous la forme d'extension urbaine peu dense, en auréole autour de son centre-ville médiéval. Pour la commune, la réouverture de la ligne est gage d'attractivité et de croissance, comme l'indique le lancement d'un grand projet « d'éco-parc » à proximité immédiate de la gare.

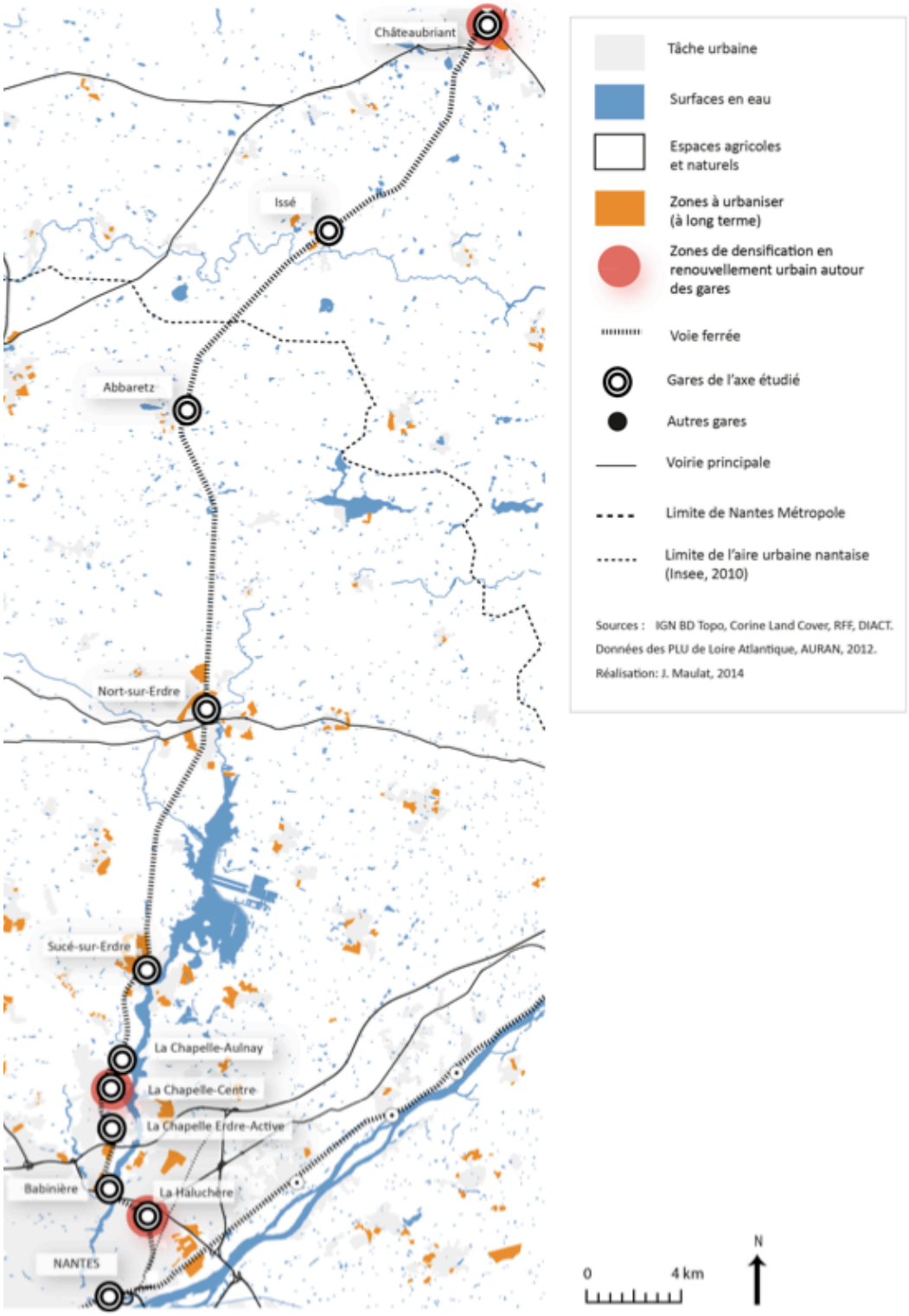
Les communes de la ligne ont intégré, dans leurs politiques d'urbanisme locales, des éléments relatifs à l'évolution urbaine autour des gares, que ce soit en extension ou en renouvellement urbain. Cependant, si dans certains cas, le développement urbain autour des gares apparaît être au centre du projet local (Abbaretz) dans d'autres cas, il apparaît que l'essentiel du développement urbain reste programmé en extension urbaine, sans lien particulier avec la station (Sucé-sur-Erdre, Nort-sur-Erdre, Châteaubriant). Par ailleurs, le contenu, le niveau d'ambition et le degré d'avancement des projets sont différenciés (Tableau 8.6.).

Tableau 8.6. Les projets autour des gares de la ligne Nantes-Châteaubriant : avancement, contenu, instruments

Station	Avancement	Contenu	Type	Outils mobilisés
La Haluchère	Émergent	Mixte	Renouvellement	-
Babinière	Étude	Activité	Extension	Non défini
La Chapelle-Erdre- Active	Émergent	Activité	Extension	ZAC et OAP
La Chapelle-Centre	Émergent	Logements	Renouvellement	OAP, servitude de projet
La Chapelle-Aulnay	Réalisation	Logements	Extension	ZAC
Sucé-sur-Edre	Émergent	Mixte*	Renouvellement	ZAC
Nort-sur-Erdre	Émergent	Mixte*	Extension et renouvellement	Non défini
Abbaretz	Émergent	Logements	En extension	Lotissement
Issé	Études	Mixte*	Extension et renouvellement	Non défini
Châteaubriant	En cours	Mixte	Renouvellement	Concession d'aménagement
*Logements, équipements, services				

Source : enquête de terrains, entretiens, données PLU (AURAN), BD Topo (IGN).

Carte 8.2. Projets urbains autour de la ligne Nantes-Châteaubriant



La plupart des projets urbains planifiés à proximité des gares en sont au stade de réflexion. À Nort-sur-Erdre, les réflexions sur le développement des abords de la gare et d'une grande zone à urbaniser à proximité sont au stade des études pré-opérationnelles. Ce décalage temporel entre projet de transport et projet urbain est fréquent. C'est le cas, par exemple, autour de la station Babinière. La halte a été créée en contiguïté d'une zone à urbaniser à long terme (2AU)[324] déjà prévue au Plan Local d'Urbanisme de La Chapelle-sur-Erdre en lien avec le projet de connexion des lignes 1 et 2 du tramway. Une étude sur l'urbanisation de ce secteur a été réalisée au moment où la décision de créer la station Babinière a été prise, mais finalement le projet a été reporté du fait, d'une part des autres projets de ZAC déjà initiés sur le territoire de Nantes Métropole et, d'autre part du report du projet de connexion des lignes 1 et 2. Nous pouvons citer aussi le cas de la commune d'Issé, où les réflexions sur l'urbanisation autour de la station sont à peine émergentes. La station est située à proximité du centre-bourg, à l'Ouest. Cette commune de petite taille est caractérisée par son profil rural et une urbanisation peu dense. Le PLU, approuvé en 2003, ne fait qu'allusion au projet de tram-train mais prévoit de grandes zones à urbaniser à court et long terme à proximité de la station. Au moment de l'enquête aucun projet n'avait été clairement engagé pour ces zones à urbaniser même si la commune a commencé à engager des études pour l'urbanisation du centre-bourg à proximité de la station et pour l'urbanisation d'une parcelle ferroviaire de trois hectares à proximité de la gare.

À côté de ces projets en émergence, quelques projets sont néanmoins déjà en cours de concrétisation. Par exemple, à Châteaubriant, l'intercommunalité a engagé une opération d'aménagement importante en lien direct avec la station dès 2001. Sur un site de 3,7 hectares le long des voies, elle a initié un projet « d'éco-parc d'activités »[325], conjugué à un projet de réhabilitation d'une ancienne halle de fret, d'une passerelle tous modes au-dessus des voies ferrées et d'un « jardin-promenade ». Pour la réalisation de ce projet, l'intercommunalité a acquis des terrains ferroviaires à la SNCF et à RFF. Ce projet illustre la volonté de la municipalité de tirer parti d'un projet ferroviaire considéré pour elle comme structurant.

Cependant, les projets urbains qui émergent à proximité des gares et stations, ne sont pas nécessairement conçus en lien avec celle-ci. Ils correspondent pour la plupart à des opérations qui ont émergé ou ont été engagées avant la concrétisation du projet Nantes-Châteaubriant. Ces projets n'évoluent pas systématiquement pour prendre en compte la réouverture de la ligne dans la perspective de favoriser son usage.

3.2. Des politiques d'urbanisme diverses

Afin de mieux comprendre les processus à l'œuvre et la construction des politiques urbaines locales en lien avec la réouverture, nous détaillons les trajectoires de trois communes de la ligne (La Chapelle-sur-Erdre, Nort-sur-Erdre et Abbaretz).

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

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.

[324] Sur des terrains appartenant à Nantes Métropole.

[325] Le projet prévoit la réalisation d'environ 10000 mètres carrés de SHON.

La commune s'est développée très rapidement entre la fin des années 1960 et les années 1980, 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'activité 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 marque 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 de la Source et des Perrières) et le développement des activités économiques[326]. Cette politique en faveur de la « centralité », du développement et de l'attractivité de la commune mais aussi de préservation du « cadre de vie » est poursuivie par le maire actuel. Le PLU adopté en 2007 reprend ainsi les principes du précédent POS et les renforce pour favoriser une densification du tissu urbain existant, en particulier dans le centre-ville. La mise en place d'une politique favorable à la densification urbaine vise ici principalement à répondre à des enjeux locaux.

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[327] mais, aussi, pour répondre aux évolutions sociodémographiques (vieillissement de la population, décohabitation, difficulté de maintien sur place des jeunes ménages du fait du coût élevé du foncier). La confrontation du besoin de construction de logements diversifiés à l'objectif de maintien de 70% d'espaces agricoles sur la commune[328] explique l'impulsion d'une politique en faveur de la densification urbaine[329]. Dans cette perspective le PLU réduit les zones à urbaniser[330] et inclut un règlement favorable à une densification du centre-ville (zone UA) et en zone pavillonnaire proche (zone UB) : suppression du Coefficient d'Occupation du Sol, modification des règles d'emprise au sol, de hauteur et de retrait.

En parallèle, pour maîtriser le développement des zones à urbaniser à court terme (zones AU1), le PLU fixe des Orientations d'Aménagement Particulières pour chaque zone permettant d'intervenir sur le contenu des projets dont la réalisation est entre les mains d'opérateurs privés. Ces orientations d'aménagement visent à favoriser la création de logements collectifs, dont des logements sociaux. Les effets de cette politique de densification « incitative » sont visibles, et, depuis 2007, la construction de logement collectif, par démolition de logements individuels, a fortement augmenté sur la commune, comme l'explique la Directrice des services de la commune[331] :

> *« C'est la dynamique qui fait suite à la révision générale du PLU. Il y a eu pas mal de projets qui étaient un peu en attente des révisions parce que les promoteurs savaient qu'on allait tendre vers plus de densification et ils ont attendu pour densifier davantage leurs projets. […] Il y a eu la crise, mais là c'est reparti, sur Nantes, ça ne faiblit pas et du coup on a aussi*

[326] Révision du POS de 1992.

[327] La commune accueille 9% de logements sociaux. Source : Insee.

[328] Principes établis dans le POS de 1992 et repris dans le PLU de 2007.

[329] Entretien avec le Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012.

[330] Source : Rapport de Présentation, PLU de La Chapelle-sur-Erdre, Nantes, 2007.

[331] Les données de la construction (Sit@del 2) confirment ce constat : en 2011, quatre fois plus de logements collectifs étaient construits sur la commune par rapport à 2002. Le nombre de logements individuels construits par an est resté stable.

beaucoup de division dans le diffus, comme je vous disais sur, soit du collectif, soit des divisions en trois-quatre. » (Directrice Cadre de vie et Solidarité, La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

Cette densification urbaine, permise par le PLU et par un marché dynamique, a des effets sur l'usage des services locaux, effets que la municipalité cherche à maîtriser. De plus, ces évolutions soulèvent des oppositions de la part de certains habitants. Pour y répondre, la municipalité met en place une démarche qu'elle qualifie de « pédagogique » auprès des habitants visant à faire accepter les évolutions urbaines[332]. La municipalité 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 l'objectif d'éviter les mécontentements, mais aussi les recours contentieux[333].

Ainsi, la commune est engagée dans une politique de densification depuis quinze 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. Dans le discours du maire, le tram-train participe de « *l'attractivité comparative* » de la commune pour les entreprises 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 (Carte 8.3.).

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) et du foncier potentiellement mutable. Le quartier de la nouvelle station de La Chapelle-centre est identifié par la commune comme un secteur stratégique pour densifier l'urbanisation et favoriser la dynamique commerciale. Le tram-train accentuerait l'attractivité du centre-ville et induirait une pression foncière que la commune cherche à maîtriser, comme l'indiquent les propos de la Directrice du Cadre de vie de la commune de La-Chapelle-sur-Erdre :

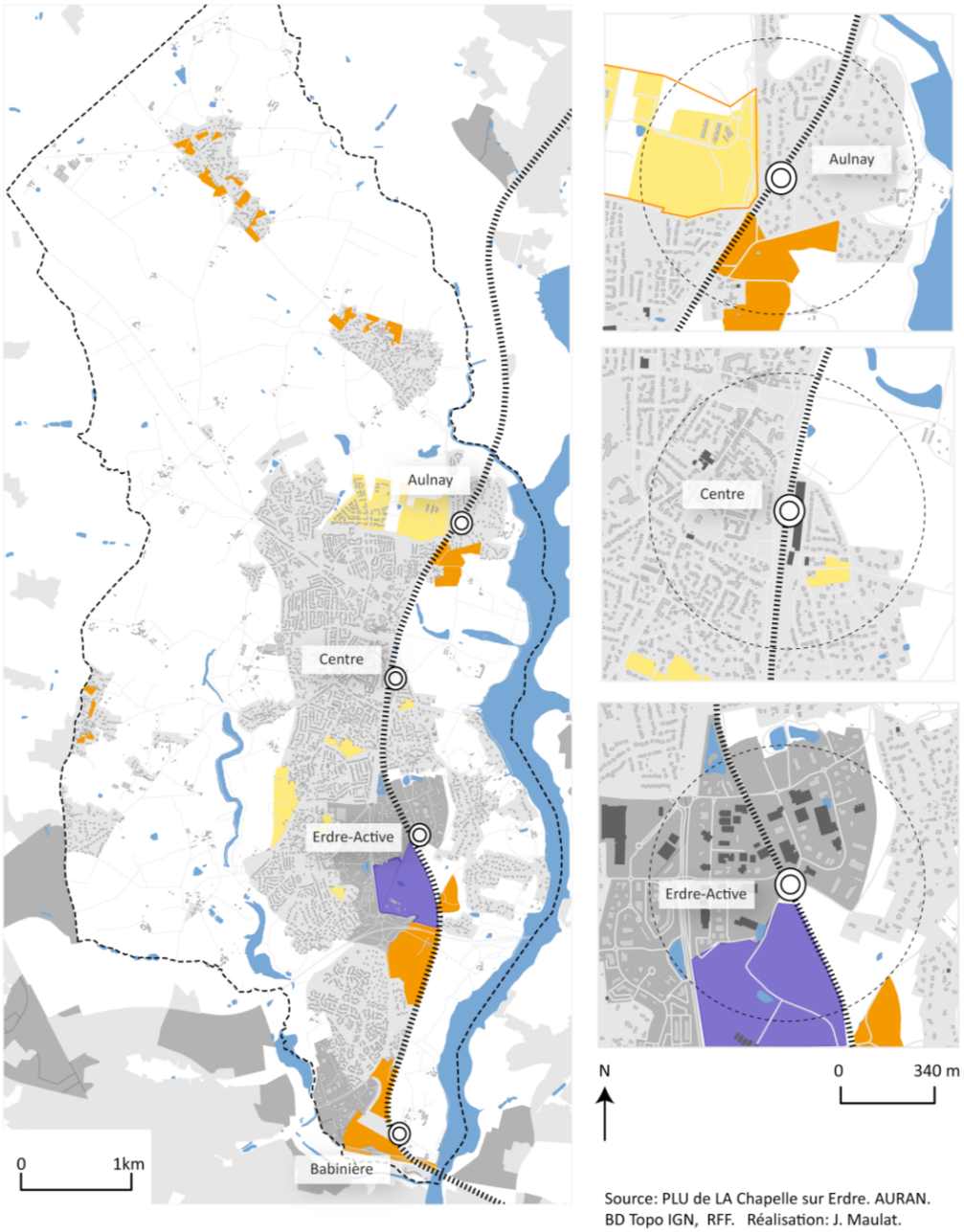
« L'idée était de se dire qu'il y avait un tram-train qui va arriver en 2013, qui va générer un impact et une pression foncière sur le centre-ville - ce qui est le cas - et c'était l'occasion de revoir le fonctionnement de la ville que ce soit au niveau des déplacements, des endroits qu'ils seraient intéressants de renouveler, qui pourraient bouger donc… comment contrôler, maîtriser ce renouvellement urbain, avec l'idée de mettre en place des outils au niveau urbanisme. » (Directrice Cadre de vie et Solidarité, La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

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 a été placé un périmètre d'attente de gel qui permette une maîtrise par Nantes Métropole de l'évolution de ces sites (Figure 8.3.).

[332] Selon les propos du Maire de La Chapelle-sur-Erdre (Entretien du 14 mars 2012).

[333] Entretien avec le Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012.

Carte 8.3. La Chapelle-sur-Erdre : gares et projets urbains



Source: PLU de LA Chapelle sur Erdre. AURAN.
BD Topo IGN, RFF. Réalisation: J. Maulat.

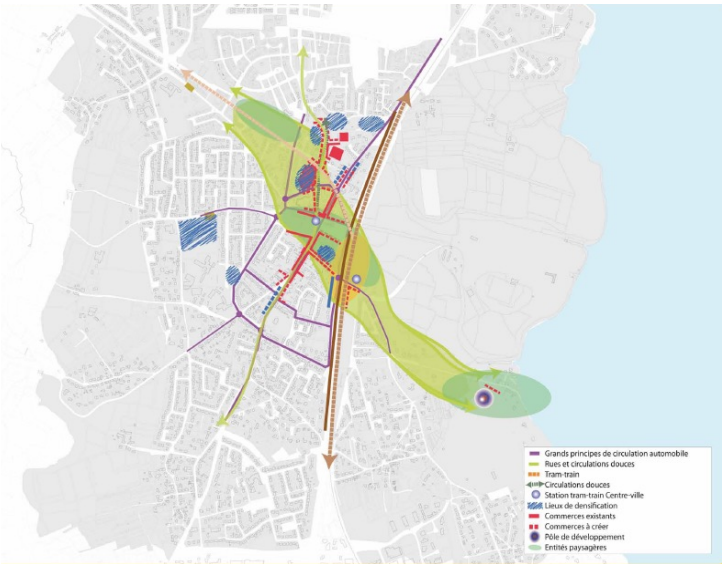
Surfaces en eau
Espaces agricoles et naturels
Zones résidentielles
Zones d'activités
Bâti
Zones à urbaniser à court terme (logement)
Zones à urbaniser à long terme (logement)
Zones à urbaniser (activités et équipements)
Gare
Voie ferrée
Route principale
Voirie
Limites communales

Figure 8.3. Le quartier de La Chapelle-centre a) Vue aérienne des abords de la station de La Chapelle-centre ; b) Extraits de l'étude sur le centre-ville : le scénario choisi.

a)



b)



Source : a) Google Earth, 2012 ; b) Commune de La Chapelle-sur-Erdre

Pour permettre la concrétisation du projet, Nantes Métropole acquiert systématiquement les biens cédés dans le secteur à travers son Programme d'Action foncière. Ainsi, lors de l'enquête, en 2012, l'arrivée du tram-train semblait accélérer la réflexion sur la densification urbaine du centre-bourg :

> *« L'étude du centre-ville va beaucoup plus loin que les règles du PLU actuel et notamment un étage de plus en centre-ville. […] Il faut qu'on arrive à rapidement intervenir pour que quand le tram-train arrive…La modification permet de maîtriser certaines choses au niveau forme urbaine, pour ensuite allez plus loin » (Directrice Cadre de vie et Solidarité, La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)*

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, entre la station de tram-train et le centre, comme l'explique le maire :

> *« L'idée c'est de favoriser la dynamique commerciale et de retrouver des locomotives. [...] Par exemple, pour le centre, la continuité piétonne, c'est un moyen de faire en sorte que les gens*

arrivent dans le centre le soir et fassent des achats, en repartant à leur domicile. C'est un enjeu essentiel. D'où l'ouverture vers l'Erdre et vers le tram-train. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

Dans le cas de cette station, Nantes Métropole a été attentive à l'aménagement de l'accès à la station. La voie ferrée et l'Erdre constituent deux coupures importantes sur le territoire et l'arrivée du tram-train a été une occasion pour Nantes Métropole et la commune de travailler sur les liaisons Est-Ouest et sur le lien entre la station et le centre-ville :

« Sur le diagnostic, un des grands sujets sur La Chapelle c'est que toute l'urbanisation de la ville est à l'Ouest de la voie ferrée. Il y a très peu d'accès sur l'Erdre. Donc l'idée c'était d'en profiter et d'accompagner la réouverture de la ligne par un maillage Ouest-Est permettant aux habitants de la Chapelle-sur-Erdre d'aller sur l'Erdre. » (Chargé de mission Projets ferroviaires, Nantes métropole, 30 janvier 2012).

La station Erdre-Active est située dans un contexte différent. La halte a été conçue pour desservir les zones d'activités situées au sud du territoire de la commune de La Chapelle-sur-Erdre. Ces zones, composées de zones d'activités tertiaires et commerciales, ont été développées dans le cadre d'une ZAC (ZAC de Malabry). Elle était dévolue, au départ, à des activités industrielles mais elle s'est progressivement diversifiée pour accueillir des activités tertiaires. La ZAC d'activité, en cours de finalisation, n'a pas été modifiée du fait de la réouverture de la ligne. Autour de la station, plusieurs secteurs sont réservés à l'urbanisation pour de l'activité mais aucun projet n'est prévu à court terme. Pour le maire, ici, le tram-train participe principalement du renforcement de l'attractivité de la commune pour l'implantation d'entreprises dans un contexte de concurrence forte entre les territoires :

« Le tram-train arrive et les boîtes ça y est, se disent je suis crédible par rapport à mes salariés. Forcément que cela renforce l'attractivité. Il vaut mieux être attractif. Après, il faut maîtriser, mais on a des outils pour cela. On n'est pas en difficulté. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

Enfin, la station de La Chapelle-Aulnay est à la limite du Périmètre des Transports Urbains et de la tarification urbaine. Il est prévu que cette station soit un lieu de rabattement important d'usagers des communes du Nord de La Chapelle-sur-Erdre et des aménagements de stationnement et d'accès importants ont été prévus à cet effet au niveau de la halte. Le projet de la ZAC des Perrières est situé dans un secteur en développement important au Nord de la commune (le secteur du Plessis) qui a été aménagé dans un premier temps à travers la ZAC de La Source et actuellement dans le cadre de la ZAC des Perrières (Figure 8.4.). Ces deux ZAC ont été créées au début des années 1990, à l'initiative de la commune, dans un contexte où la municipalité souhaitait 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.

Dans le cas de ce projet, la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant a induit des évolutions mineures du projet. 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 quelques commerces en rez-de-chaussée d'immeubles à proximité de la station. Cependant, la municipalité ne souhaite pas développer de manière importante les commerces sur ce site pour éviter de créer une centralité concurrentielle du centre-ville existant, comme l'explique le maire de la commune :

« On étudie l'implantation de deux-trois secteurs commerciaux, pour répondre aux besoins du quartier et puis on sait qu'il y a une clientèle qui peut être captive, s'il y a une boulangerie, de la presse, en sachant qu'on ne veut pas beaucoup le développer pour éviter de déséquilibrer le commerce du centre-ville. C'est pour cela qu'on n'a pas fait de commerces au départ aux Perrières, pour inciter les gens à venir dans le centre et créer la continuité. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

Ainsi, jusqu'à présent, le projet urbain était conçu principalement comme un projet de développement d'habitat diversifié, sans lien particulier avec la station de tram-train, ouverte récemment, en février 2014. Cependant, depuis peu, le programme de la ZAC des Perrières a évolué vers une densité résidentielle plus forte (d'environ quinze logements par hectare à vingt-cinq logements par hectare). Cette densification s'explique par 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 avec, en particulier plus de logements abordables et en primo-accession. Pour Nantes Métropole, cette densification correspond à sa politique d'habitat, privilégiant la production de logements diversifiés dans la ville-centre et en première couronne, dans les zones bien desservies en transport collectif. Enfin, le programme de la ZAC a aussi évolué en fonction de contraintes liées au projet ferroviaire. En effet, la décision d'insérer le parking relais de la station de tram-train sur le site de la ZAC, à l'Ouest de la halte, 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 directement à une volonté d'accentuer la densité à proximité de la station pour optimiser son usage, mais répond principalement à plusieurs enjeux, internes aux projets, comme l'illustrent les propos des acteurs de la commune et de Nantes Métropole engagés dans le projet :

« 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 que l'on a changé de programme. Sur l'[Est de la ZAC], on n'a quasiment plus de logements individuels. » (Chargée de mission, Direction Territoriale d'Aménagement Ouest, Nantes Métropole)

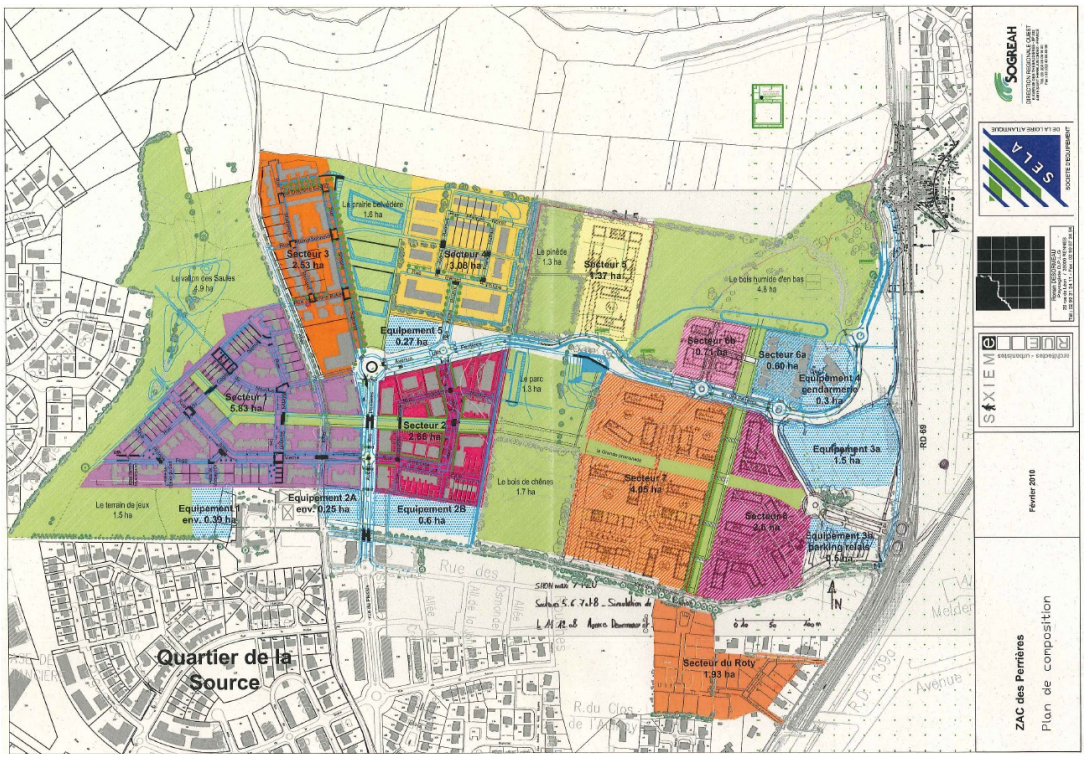
« Le programme des Perrières, ça l'a bougé, essentiellement pour la création de parkings relais qu'on a voulu sur le secteur des Perrières. […] On crée un parking relais et autour de cela on va certainement un peu plus densifier, essayer de mettre le plus de gens possible dans le respect du cadre, avec une proximité forte à l'arrêt de tramway. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

« La ZAC est antérieure au projet. Du coup, le fait qu'il y ait une station ici, a modifié la partie Est de la ZAC, que ce soit en densité, en équipement. Un parking relais qui n'était pas prévu à l'origine a été ajouté. Il prend du coup de la zone constructible - c'est de la SHON [Surface Hors Œuvre Nette] cessible en moins, il y avait un coût à récupérer pour l'équilibre de la ZAC et, donc, on monte en hauteur. Ce qui est aussi totalement en cohérence avec l'idée qu'il y a une station de tram-train. On densifie autour des stations. C'est la politique de Nantes Métropole : pour éviter l'étalement urbain, on monte en hauteur. » (Directrice Cadre de vie et Solidarité, La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012).

Dans le cas de la ZAC des Perrières, le projet urbain n'est conçu, ni en amont ni aujourd'hui, en fonction du tram-train. D'autres logiques expliquent son émergence et guident l'évolution récente du projet, loin des principes de mixité fonctionnelle et de densité urbaine forte autour des transports, tels que prônés par les modèles de l'urbanisme « orienté vers les transports collectifs ».

Figure 8.4. La ZAC des Perrières. a) Photographie aérienne de la ZAC en juin 2012 ; b) Plan de la ZAC des Perrières





Source : a) Google Earth ; b) SELA, 2012.

Ainsi, dans le cas de La Chapelle-sur-Erdre, si l'arrivée du tram-train n'induit pas une rupture dans la politique d'aménagement local, elle est vue néanmoins comme un levier ou un catalyseur du développement résidentiel, commercial et économique pour la commune. Le tram-train participe de « l'attractivité comparative » de la commune. Au niveau des partis pris d'aménagement, le tram-train contribue à renforcer la trajectoire engagée par la commune en faveur d'une densification « douce » du tissu urbain depuis 2007. Les projets en cours ne signalent pas une densification forte, mais plutôt la volonté de faire évoluer progressivement la commune à dominante pavillonnaire vers une plus forte densité et une plus forte mixité d'habitat. À ce titre, ce parti pris ne correspond pas à un impératif extérieur, mais correspond aussi à des évolutions sociodémographiques de la commune. Lors de notre entretien, la question du lien entre la planification supra-communale, le SCOT Nantes-Saint-Nazaire et le projet local a été abordée. Selon le maire, il y a une cohérence entre les orientations de la planification supra-communale et le projet local, mais l'inscription de nouvelles orientations en matière de coordination entre urbanisme et transport dans le SCOT ou le PDU de Nantes Métropole n'a pas été un préalable à l'évolution de la politique d'urbanisme locale :

> *« Le fait de préserver les espaces naturels, de préserver la ville des courtes distances, pour nous quand on arrive dans ces débats, cela fait longtemps que cela nous parle. On n'est pas surpris par rapport à cela. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)*

3.2.2. Nort-sur-Erdre : le changement dans la continuité

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[334] et dans le SCOT Nantes-Saint-Nazaire. Elle est caractérisée par un étalement urbain important le long du réseau de voirie organisé en croix, mais aussi par un centre-bourg compact disposant de nombreux équipements et services. La station de tram-train est localisée au centre de la commune[335]. Au regard de son niveau d'équipements, de sa localisation et de son poids démographique, la commune est désignée, au SCOT, comme un pôle structurant du périurbain.

Jusqu'à présent, le modèle de développement de Nort-sur-Erdre était caractérisé par une stratégie de croissance et de développement extensif. Le PLU approuvé en 2005 planifiait ainsi une augmentation de 50 % de la surface urbanisée actuelle de la commune, principalement sous la forme d'extensions résidentielles peu denses (autour de quinze logements par hectare) en continuité du noyau urbain existant[336]. Des zones à urbaniser importantes étaient prévues à l'Est (au bord de l'Erdre) et au Nord-Ouest du centre-bourg à proximité de la gare (Carte 8.4.). L'identification de grandes zones à urbaniser au Nord-Ouest de la gare n'était pas liée à la réouverture de la ligne mais au projet de contournement routier de la commune envisagé dans le cadre du projet de voie rapide Ancenis-Savenay porté par le Conseil Général.

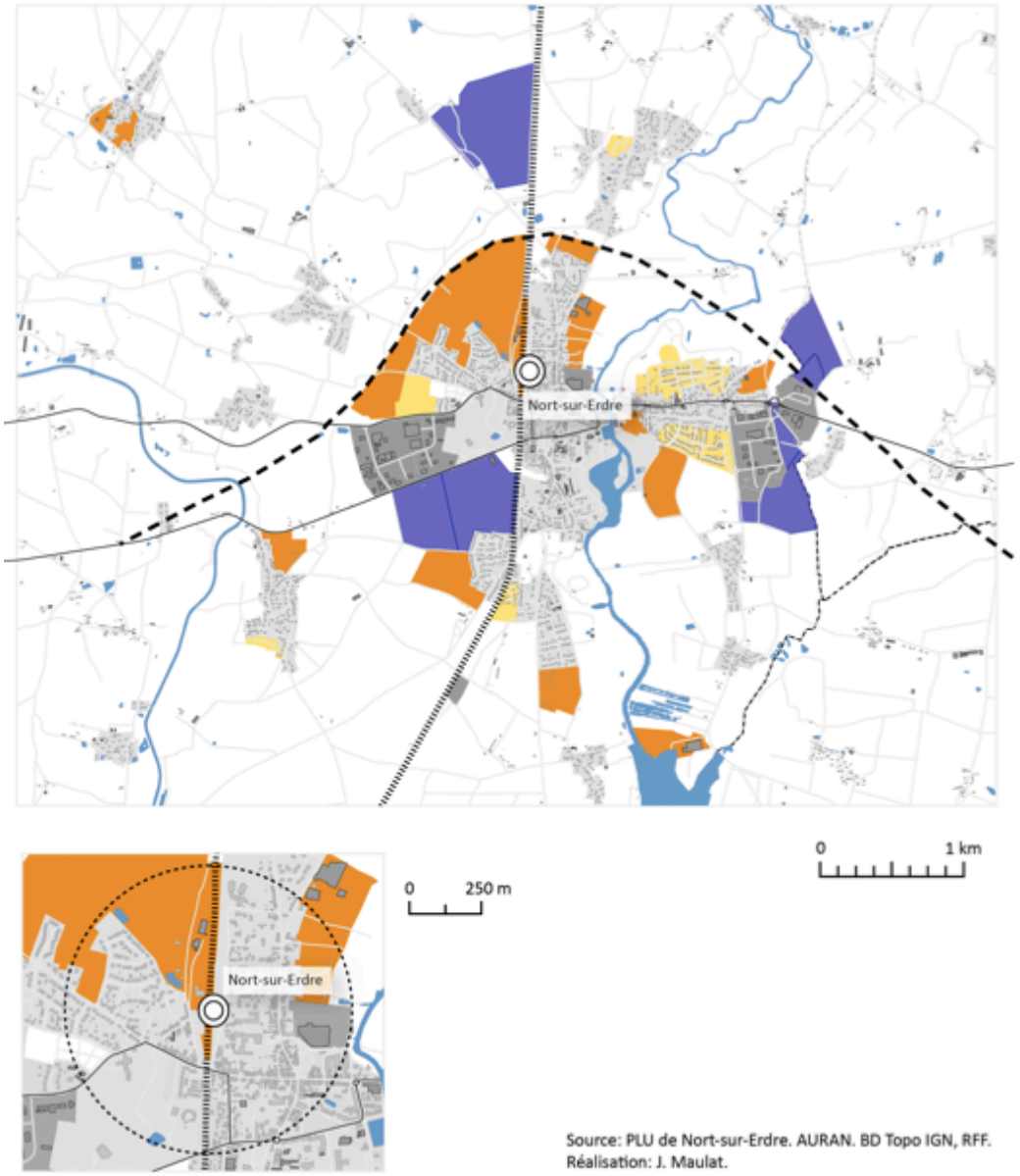
---

[334] Cette communauté de commune crée en 2002 est issue de la fusion de deux petits EPCI qui souhaitaient éviter d'être absorbés par Nantes Métropole. L'EPCI dispose de plusieurs compétences dont l'aménagement (SCOT, Plan Local de l'Habitat, politique foncière, Plans Locaux d'Urbanisme) et les transports (transport scolaire et transport à la demande, Plan de déplacement, Schéma directeur des liaisons douces.

[335] Elle est desservie par seize allers-retours par jour. Il est prévu environ 1100 voyageurs par jour. 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 premier trimestre 2008, avril 2008, Réseau ferré de France, 15 p.

[336] 80% de la construction de logement est planifiée en continuité du centre-bourg.

Carte 8.4. Nort-sur-Erdre : gare et projets urbains



Ce projet de liaison routière est revenu fréquemment lors de notre échange avec le maire qui perçoit ce projet comme incontournable pour assurer l'attractivité, à long terme, de la commune. Néanmoins, l'inscription de nouvelles orientations à l'échelle métropolitaine et la mise en service du tram-train, semblent avoir été les moteurs d'un changement dans la politique d'urbanisme locale.

La politique d'urbanisme locale évolue actuellement vers une concentration de l'urbanisation et une attention accrue à l'amélioration des synergies entre le tram-train et le développement de la commune. D'une part, la commune commence à identifier la densification urbaine comme un moyen de répondre à un besoin de diversification de l'offre de logement (vieillissement et accueil de populations jeunes) et de dynamiser l'attractivité commerciale du centre-bourg[337]. D'autre part, alors que l'essentiel des opérations 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 prioritaire de l'Ouest de la commune, comme l'explique le maire :

> *« Dans le PLU, on avait un graphisme qui présentait les priorités de développement de la 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. » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)*

Actuellement, des réflexions importantes sont en cours autour de la mise en œuvre d'un projet urbain autour de la station de tram-train dans le cadre d'un travail commun entre la commune, l'intercommunalité, compétente en matière d'élaboration des PLU depuis 2013, et le Syndicat Mixte du SCOT.

En effet, en tant que pôle structurant du SCOT, la commune a bénéficié d'un appui spécifique du Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire 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. Cette démarche destinée aux pôles structurants du SCOT s'est déployée en plusieurs temps. Dans un premier temps, le Syndicat Mixte a commandé à l'Agence d'urbanisme AURAN des études de contexte visant à définir une stratégie générale pour l'aménagement des quatre pôles structurants du SCOT (Nort-sur-Erdre, Saint-Etienne-de-Montluc, Treillères-Grandchamp et Savenay). L'objectif était de favoriser une première appropriation des enjeux du SCOT par les communes, de leur fournir un appui en ingénierie et les accompagner dans la mise en œuvre de projets permettant de conforter la fonction de « centralité » de leur commune et de développer de « *vrais quartiers de gare* »[338]. Dans un second temps, le Syndicat Mixte a fait appel à des bureaux d'études externes (Forma 6 et Baggio) pour la réalisation d'études de pré-programmation urbaine sur les secteurs ayant été identifiés comme à enjeux et en particulier sur les secteurs situés aux abords des gares. Cependant, à la suite de ces études qui se sont déroulées en 2007-2008, les communes, pourtant intéressées par la démarche (Nort-sur-Erdre, Treillères-Grand-Champs et Savenay), ne se sont pas engagées plus dans des travaux plus opérationnels, ce qui a été identifié par le Directeur du Syndicat Mixte comme lié à un manque de moyens internes[339]. Face à ce constat, dans un dernier temps, le Syndicat Mixte du SCOT a missionné la SAMOA, Société d'Economique Mixte en charge de

[337] « Nous, notre politique d'aménagement c'était de dire : nous voulons densifier le centre-ville. À quoi ça sert si les services nous les mettons à l'extérieur ? L'avantage, l'intérêt c'est que les services soient les plus près des habitants » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012).

[338] Sources : Entretiens avec le Chargé de mission SCOT de l'AURAN (1 février 2012) et avec le Directeur Technique du Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire (5 mars 2012).

[339] Source : Entretien avec le Directeur Technique du Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire (5 mars 2012).

l'aménagement de l'Île-de-Nantes, pour être Assistant à Maîtrise d'Ouvrage, auprès des intercommunalités pour le pilotage d'études pré-opérationnelles, devant permettre d'aider les collectivités périurbaines à mettre en œuvre des projets.

Si les communes ont eu des réactions différenciées au dispositif, dans le cas de Nort-sur-Erdre, la démarche est plutôt bien accueillie. Le maire de Nort-sur-Erdre dit apprécier l'appui en termes d'expertise pour la définition du projet local mais aussi la dimension intercommunale du travail (entretien du 6 mars 2012). Sur la commune, le travail sur le pôle structurant a démarré en 2008. Depuis 2011, la commune et l'intercommunalité sont appuyées par le bureau d'étude Atelier Ruelle et 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[340].

Actuellement, la démarche en est à la phase de définition. Un plan de référence établi par Atelier Ruelle a été adopté par la commune à l'automne 2013. Le projet qui se dessine autour de la gare prévoit une densification mesurée[341] aux abords de la gare sous la forme d'un programme mixte (équipements, commerces et habitat) et l'aménagement des liaisons entre la gare et le reste de la commune. Ce projet rencontre l'adhésion des élus communaux. Ils considèrent l'impulsion d'une dynamique de densification urbaine en extension et en renouvellement comme car 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.). Sa mise en œuvre sera portée par l'intercommunalité au titre du pôle structurant mais aussi de la vocation intercommunale de la gare.

À Nort-sur-Erdre, la démarche de pôle structurant a contribué à faire évoluer la politique d'urbanisme locale vers une attention plus forte à l'évolution urbaine autour de la gare. Initialement, les études menées dans le cadre de cette démarche étaient concentrées sur la définition d'un projet urbain en extension et sur les zones à urbaniser prévues au PLU à proximité de la gare. Cependant, la démarche de pôles structurants a fait apparaître l'existence de potentiels de renouvellement urbain à proximité de la gare et en particulier sur des terrains ferroviaires, comme l'explique l'un des chargés d'étude de l'Atelier Ruelle :

> *« On s'est rendu compte au fur et à mesure de l'avancement de nos études qu'il y a énormément de possibilités de recomposition dans le cœur de bourg. C'est donc là-dessus qu'il faut travailler, et non pas s'étendre sur des terrains qui sont par ailleurs plutôt assez beaux. » (Chargé de projet, Atelier Ruelle, 22 juin 2012)*

La démarche semble avoir aidé la commune et l'intercommunalité à définir un projet urbain traduisant à l'échelle locale et de manière concrète, les orientations de la planification métropolitaine. Pour la commune, cette démarche est perçue positivement parce qu'elle est un gage, selon le Maire, d'une meilleure maîtrise du développement urbain, en particulier vis-à-vis des promoteurs ou des propriétaires fonciers (entretien du 6 mars 2012).

Cependant, si l'évolution de la politique d'urbanisme locale signale une attention accrue au développement urbain autour de la gare, la définition du projet urbain a 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 des tensions importantes

---

[340] Ces études sont financées par le Syndicat Mixte du SCOT et la Communauté de Communes Erdre et Gesvres dans le cadre d'un accord-cadre d'une durée de six ans avec l'Agence d'urbanisme Ruelle. Le dispositif d'accord-cadre vise à fournir un appui, dans le temps, à la commune et à l'intercommunalité pour la définition et la mise en œuvre d'un projet urbain autour de la gare et du port.

[341] La hauteur maximale serait de trois étages, en cohérence avec la forme urbaine existante du centre-bourg de Nort-sur-Erdre (Entretien avec le Chargée de mission, Pôle études, CCEG, 16 juillet 2012).

entre acteurs ferroviaires et les aménageurs. Celles-ci ont eu trait notamment à l'aménagement du pôle d'échange. Dans le cadre des études urbaines, le cabinet Ruelle s'est penché sur le programme d'aménagement de la station et a émis de nombreuses critiques au regard de l'insertion paysagère de la station, du manque de perméabilité physique et visuelle de l'infrastructure et des traversées, et de l'agencement des places de stationnement. Appuyé par la commune, le cabinet a alors formulé des remarques aux maîtres d'ouvrages, RFF et Gares & Connexions, en phase travaux, qui ont considéré qu'il était trop tard pour modifier le programme :

> *« Nous ce qu'on leur a dit c'est qu'on aimerait bien que, quand on est dans un parking, il y ait de la vue qui passe, vers un parvis ou autre chose, même en termes de relation piétonne. […] Mais le problème c'est qu'on se rend compte que, dans ce projet, il n'y a pas de conception, sinon technique. Et, qu'elle n'est pas d'un bon niveau. On arrivera peut-être à récupérer en faisant des espaces publics autour, mais on ne verra que ce projet de parking là. […] Or, le truc, c'est que les espaces publics de la gare, c'est assez capital puisque c'est un endroit où il va y avoir du mouvement, en heure de pointe et c'est un espace public important pour la ville et en gros nous, on est arrivé après la bataille. On n'a donc plus la possibilité de dire quoi que ce soit, pas de possibilité de remise en cause du projet. » (Chargé de projet, Atelier Ruelle, 22 juin 2012)*

> *« L'atelier Ruelle a regardé les projets d'aménagement des bords de gare, a proposé des modifications qui étaient, quand même, plutôt à la marge pour améliorer l'insertion paysagère, la prise en compte du paysage actuel, etc. Et ça a été une fin de non-recevoir. » (Chef de projet, SAMOA, 15 mars 2012)*

Cette absence de possibilité d'évolution du projet de pôle d'échange s'explique à la fois par des formes de standardisation de la conception des pôles d'échange dans le cadre du projet ferroviaire[342], par l'absence de dispositif formel de coopération, mais aussi par un manque de réactivité de la commune qui a tardé pour différentes raisons (indifférence, manque d'information, déficit de moyens) à prendre position sur le projet de pôle d'échange établi par Gares & Connexions et son bureau d'étude technique, Innexia. En fonction de leur compétence (transport ou aménagement), les acteurs interrogés expliquent différemment ce décalage entre le projet ferroviaire et le projet urbain. Les aménageurs mettent en avant le manque de culture « urbaine » des acteurs ferroviaires ou l'absence d'association de la commune aux réflexions, tandis que du côté « transport », c'est surtout le manque de réactivité de la commune qui est mis en avant et la nécessité de faire avancer le projet, comme l'illustrent les extraits d'entretien ci-dessous :

> *« Je pense qu'on n'était pas du tout sur la même planète, ils n'écoutaient pas nos remarques et je pense que fondamentalement il y a une différence de culture. Nous, c'est des choses qu'on connaît. » (Chargé de projet, Atelier Ruelle, 22 juin 2012)*

> *« - Pourquoi cela n'a-t-il pas été anticipé ? Parce que les temps d'étude sont longs, que les temps de maturation sont longs, etc. Après, il y a une question aussi de rapport de force qui fait que RFF et le Conseil Régional avancent et les collectivités, quand elles demandent des choses on leur dit : « Ce n'est pas le moment, ce n'est pas l'heure ». Vraiment, très clairement ! Ils n'en ont rien à faire de ce que peuvent dire les collectivités ! » (Chef de projet, SAMOA, 15 mars 2012)*

> *« Ce qui est dommage c'est que les calendriers n'ont pas bien coïncidé, et la commune avait des attentes de l'Atelier Ruelle pour qu'ils puissent étudier un peu le projet, sachant que les prescriptions à faire arriveraient un peu tard et qu'en face nos interlocuteurs RFF-SNCF n'ont pas non plus bien été compris du fait qu'on arrivait un peu tard. Globalement ce qui est*

[342] « On s'est rendu compte que pour les détails ils sont dans des détails types qui s'appliquent à chaque gare) Et en gros, s'ils commencent à accepter de décortiquer une gare en particulier, ils vont peut-être devoir faire la même chose autre part. Du coup ils ont l'attitude monolithe : "une fois qu'on a sorti le truc on ne peut plus bouger" » (Chargé de projet, Atelier Ruelle, 22 juin 2012).

dommage c'est que tout ça n'ait pas été possible dans un cadre de réflexion d'ensemble. » (Chargée de mission, Pôle études, CCEG, 16 juillet 2012)

« On comprend aussi la SNCF, qui aménage toutes les gares de la ligne de la même manière et ne peut pas toujours entrer dans le détail partout. […] Pour que les communes aient leur mot à dire, il aurait fallu réfléchir avant. Alors que là, quand elles arrivent, les marchés sont faits depuis longtemps. Nort-sur-Erdre n'a donc pas assez anticipé. Il aurait fallu mandater un bureau d'étude sur ce sujet, mais Ruelle arrive trop tard, ils ont raté le coche avec Forma 6, voire même avant. » (Responsable du service transport, CCEG, 12 mars 2012)

Un autre point de tensions entre la commune, les acteurs de l'aménagement et les acteurs ferroviaires est lié aux enjeux de valorisation du foncier ferroviaire. Le projet urbain émergent concerne en partie des terrains ferroviaires à proximité de la station, dont RFF a la propriété. Or, au milieu des années 2000, le service aménagement de RFF avait déjà commencé à se rapprocher de la commune pour envisager une valorisation de ses terrains à travers la construction de logement. Cette première approche a déplu au maire qui considère que ce qui a été proposé était trop dense, peu adapté au contexte local et peu mixte. Il conserve un souvenir négatif de leur échange avec RFF sur le sujet, ce qui justifie, selon lui, que la commune n'associe pas RFF aux réflexions actuelles :

« RFF, à une époque, ils sont venus avec Kaufmann et Broad et ils pensaient qu'ils allaient pouvoir en tirer un maximum. Pour eux c'était le pactole. On ne veut pas non plus les laisser faire leur projet et que les coûts d'aménagement et d'équipement soient à la charge de la commune. » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)

Dans le cadre du projet défini en lien avec l'intercommunalité et l'Atelier Ruelle, un nouveau développement de ces terrains est envisagé sous la forme d'une opération mixte combinant bureaux, équipements et logements. RFF n'est pas associé aux réflexions de la commune. Selon RFF, cette faible association du propriétaire des terrains concerné par le projet urbain pourrait pénaliser la concrétisation du projet[343]. Et ce, d'autant plus, que le projet urbain qui se dessine, accorde beaucoup de place aux équipements et aux commerces et pourrait s'avérer contradictoire avec la politique de RFF en matière de valorisation du foncier ferroviaire, axée principalement sur la construction de logements. Dans ce contexte, il semble que les études menées avec l'intercommunalité par l'Atelier Ruelle sont un moyen, pour la commune d'être plus armée pour négocier avec RFF et les potentiels aménageurs et promoteurs et pour imposer un projet orienté plus vers le développement économique et les services. Ce souci de « maîtrise » par la commune du développement du site perce dans les propos du maire et de la chargée de mission responsable des études à la CCEG :

« [RFF et SNCF] veulent valoriser le foncier, surtout en créant des logements puisque c'est ce qui rapporte le plus. Sur un pôle comme celui-là, ce qui est intéressant c'est d'avoir de la densité - puisqu'on est à côté d'un transport en commun efficace - et ce que tout le monde souhaite : de la mixité, c'est-à-dire logement, bureaux, commerces et services » (Chargé de projet, Atelier Ruelle, 22 juin 2012)

« Ce que l'on espère c'est qu'il [Atelier Ruelle] nous aide à définir les grandes orientations et […] qu'ils nous accompagnent aussi aux discussions avec les aménageurs. Et qu'on parle d'égal à égal quand vous avez un aménageur qui va vous dire vous n'y connaissez rien. Quand vous avez des professionnels, c'est plus facile de défendre ce que nous avons défini ensemble. » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)

« RFF m'avait bien dit de faire attention, en nous disant : "l'État, sur des structures comme les nôtres, lorsque l'on valorise notre foncier, on participe aussi à l'effort national pour construire du logement". […] C'est quelque chose que l'Atelier Ruelle a essayé de prendre en

[343] Entretien avec le Chargé de mission, Direction Régionale Bretagne-Pays de la Loire, RFF, 11 juillet 2012.

compte dans ses propositions de programme. […] Mais, il faut aussi que la commune fasse ses propres études, à mon avis… en se détachant un peu de ces contraintes-là puisque c'est un grand enjeu pour elle. N'avoir que du logement ne permet pas de créer un lieu de vie. Il faut aussi proposer une offre en termes de commerces, et donc de locaux aux nouveaux habitants. […] On a souhaité aussi prendre du recul et approfondir les choses avant de discuter avec les acteurs concernés. » (Chargée de mission, Pôle études, CCEG, 16 juillet 2012)

Ces extraits d'entretien illustrent l'existence de deux logiques d'action différentes qui, dans le cas de Nort-sur-Erdre, entrent en tension autour de la conception du pôle d'échange et de l'aménagement urbain autour de la gare.

Ici, le changement des pratiques d'aménagement en faveur d'une articulation de l'urbanisation aux gares est facilité par différents facteurs : l'existence de potentiel d'urbanisation autour de la gare, l'appui d'une expertise externe solide, la présence de l'intercommunalité. D'autres éléments contraignent néanmoins le projet urbain : les intérêts divergents des acteurs du transport ferroviaire et de l'urbain, la désynchronisation du temps du projet ferroviaire et de l'aménagement, le manque d'anticipation des enjeux par la commune, etc. Mais il apparaît surtout que ce qui se joue dans la mise en œuvre de ce nouveau projet urbain autour de la gare dépasse la question de l'articulation entre urbanisme et transport. Les enjeux relèvent plus de la question de la reprise en main par les acteurs publics du développement urbain, de l'apprentissage de la coopération intercommunale et de la construction d'une culture de projet dans le périurbain.

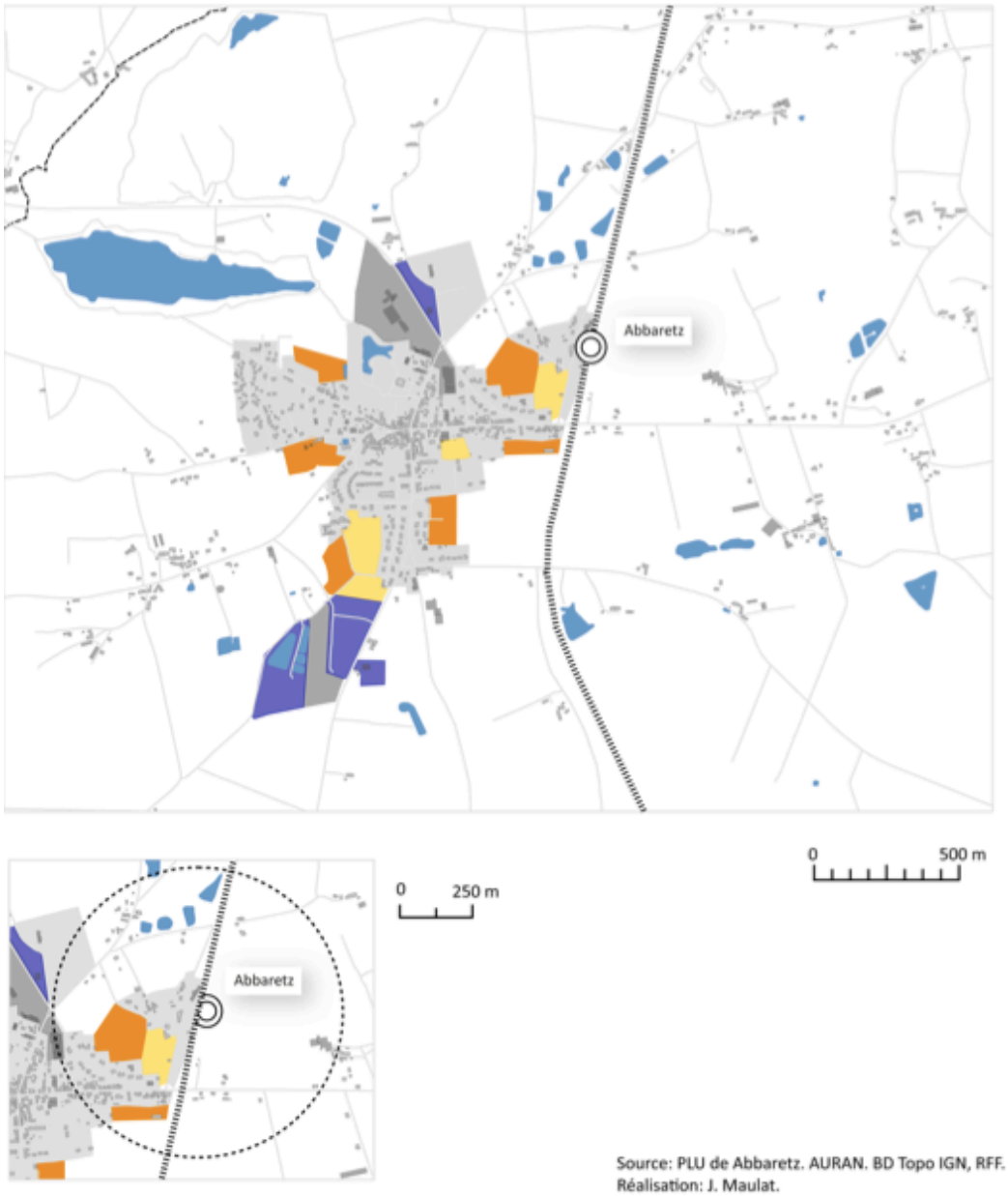
3.2.3. Abbaretz : le tram-train, levier de développement local

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 est située à cinquante 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 deux cents voyageurs par jour. La commune et l'intercommunalité 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 du territoire, comme l'illustre les propos du maire :

« Nous avons fait le choix, ici, à Abbaretz et via la Communauté des Communes de dépenser un petit plus de sous pour avoir une station écodurable puisque, malgré tout, c'est la vitrine d'entrée de notre territoire et donc, montrer quelque chose de plus agréable et qu'on est dans un territoire où l'on encourage l'économie d'énergie, etc. : donner un signal fort et rendre agréable l'entrée dans le territoire. » (Maire d'Abbaretz, 12 mars 2012)

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 (Carte 8.5.).

Carte 8.5. Abbaretz : gare et projet urbain



Selon le maire, cette réorientation de la politique d'urbanisme locale vise à : se conformer aux exigences réglementaires (loi SRU et loi Grenelle II), 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, la commune a 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 favoriseraient 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 (lotissements groupés avec des logements sociaux).

Cette politique d'urbanisme est en rupture avec la politique antérieure où l'ancien maire percevait la desserte tram-train comme une contrainte pour l'aménagement de la commune et comme une nuisance, justifiant un développement urbain « *le plus loin de la gare* », comme le raconte le Chef du service Offre de transport de la Région :

> *« Mais vous savez, il y a dix ans quand je suis allé voir l'ancien maire d'Abbaretz, […] il nous disait : dès que j'ai su qu'il y allait avoir une possibilité de rouvrir la ligne ferroviaire, j'ai complètement revu mon projet d'urbanisme, j'ai mis les lotissements le plus loin de la ligne ferroviaire pour qu'ils ne soient pas embêtés par le bruit. C'était ça le discours d'il y a dix ans. Aujourd'hui, je pense qu'on pourrait encore le retrouver dans certains territoires ruraux. Aujourd'hui, ce n'est plus ça mais on se dit qu'il y a eu des progrès de fait. C'est encore perfectible, on a de la marge de manœuvre mais c'est déjà ça. » (Chef du Service Offre de Transport, Direction des Transports et des Déplacements, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

Ce cas 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.

3.3. Entre anticipation, congruences et décalages

Les trois études de cas mettent en évidence la diversité des facteurs en jeu dans les interactions entre les projets d'urbanisme des communes et le projet de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant.

Plusieurs facteurs expliquent ces disparités : contexte urbain local, opportunités foncières, niveau de l'offre de transport, histoire et stratégies politiques locales. Si l'ensemble des communes étudiées semble évoluer d'un modèle de développement urbain caractérisé par l'expansion urbaine vers un modèle plus orienté vers la polarisation et la densification urbaine, ce changement prend forme différemment selon les contextes locaux. Si on constate l'existence de nombreux projets urbains à proximité des stations de tram-train, ceux-ci correspondent souvent à des réflexions engagées depuis longtemps et sont liés à des opportunités. Dans les territoires étudiés, la réouverture n'est pas le seul point de départ d'une réflexion sur l'aménagement urbain

dans les secteurs situés autour des gares. C'est souvent la congruence de différents facteurs et opportunités qui expliquent l'impulsion de projets sur ces secteurs (Offner, 1993).

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 communes, d'un discours autour des « effets » incontestables du projet. Certains projets ont alors évolué pour tirer parti de la nouvelle offre ferroviaire (Abbaretz, Châteaubriant), cependant l'évolution de leur contenu ne peut être expliqué par le souhait de répondre à l'objectif de « coordination entre urbanisme et transport ». 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.

Néanmoins, 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. Tout d'abord, on constate un décalage entre le temps du projet de réouverture et celui des projets urbains, qui n'ont émergé que récemment. La multiplicité des intérêts, la complexité du projet, la délicate maîtrise et coordination de calendriers divers se traduit par des tensions fortes entre acteurs qui peuvent se cristalliser sur certains points précis. De plus, si les communes ont été associées étroitement par les autres acteurs dans les phases initiales du projet, elles l'ont moins été ensuite, dans un contexte d'accélération du calendrier du projet. Dès lors, plus en retrait et ne disposant pas toujours des moyens humains pour suivre les projets, les communes ont, dans certains cas, initié des réflexions sur l'accompagnement du projet et leurs projets urbains tardivement, comme à Nort-sur-Erdre.

Ainsi, l'analyse des politiques d'urbanisme locales en lien avec la réouverture démontre que le projet ferroviaire n'a pas déclenché une transformation radicale des projets des communes et ce, d'autant plus qu'il n'existait pas, à l'échelle du projet, de dispositif spécifique visant coordonner urbanisme et transport.

Conclusion

L'étude du cas de Nantes-Châteaubriant met en évidence l'importance des enjeux territoriaux dans la conception du projet ferroviaire. Les problématiques territoriales ont été au cœur, d'une part de l'émergence du projet et, d'autre part, de ses principaux partis pris. Le choix du matériel tram-train correspondait, par exemple, au besoin de concilier une vocation urbaine, périurbaine et régionale de la ligne. L'organisation territoriale a été un entrant dans la conception du projet ferroviaire, conçu pour répondre à la demande et desservir le territoire. Nous avons aussi montré que, dans ce projet, l'enjeu d'articulation réseau-territoire a été un point important de la promotion du projet. La Région et le Département mobilisant le discours sur les « effets » attendus du projet ferroviaire pour légitimer celui-ci. Cependant, si les enjeux territoriaux sont au cœur du projet, nous avons aussi montré que la conception du projet ferroviaire et sa mise en œuvre ne se sont pas accompagnées de la mise en place d'un dispositif spécifique de coordination entre acteurs du transport et acteurs de l'aménagement.

L'étude de cas montre que la conception du projet ferroviaire, et celle des projets d'urbanisme des communes desservies par l'axe ferroviaire, relèvent de deux sphères distinctes. Le projet ferroviaire est conçu principalement par les acteurs du transport et l'étude de cas souligne la complexité des enjeux sectoriels (transport) à traiter dans l'élaboration de ce projet ferroviaire. De l'autre côté, les politiques d'urbanisme locales

sont principalement construites en fonction de logique et d'enjeux propres. Si la réouverture a été l'objet d'attentes fortes de la part des communes, ce projet ne s'est pas traduit par une rupture dans les politiques d'urbanisme locales. Le projet ferroviaire accompagne ou renforce les politiques d'urbanisme locales plus qu'il n'est un facteur d'évolution de ces politiques.

Cependant, nous avons montré que plusieurs sujets font l'objet d'un dépassement. Objet de négociations entre acteurs du transport, ce projet a aussi été l'objet de négociations importantes entre acteurs du transport et de l'aménagement urbain. La localisation des points d'arrêts, les propriétés de l'infrastructure au regard de son insertion paysagère, les modalités de traversée de l'infrastructure (en particulier en zone dense) mais aussi l'usage du foncier ferroviaire, sont autant de sujets qui font l'objet d'une négociation entre les acteurs ferroviaires, les acteurs du transport et de l'aménagement urbain. Loin d'être aisées, ces négociations mettent en jeu des visions différentes de l'articulation urbanisme-transport et des rapports de force entre institutions. La nécessité de concrétiser le projet a imposé aux acteurs de trouver des compromis qui ont eu des conséquences sur la conception du projet ferroviaire, mais également sur la manière dont les acteurs ferroviaires problématisent les liens entre réseau ferré et territoire.

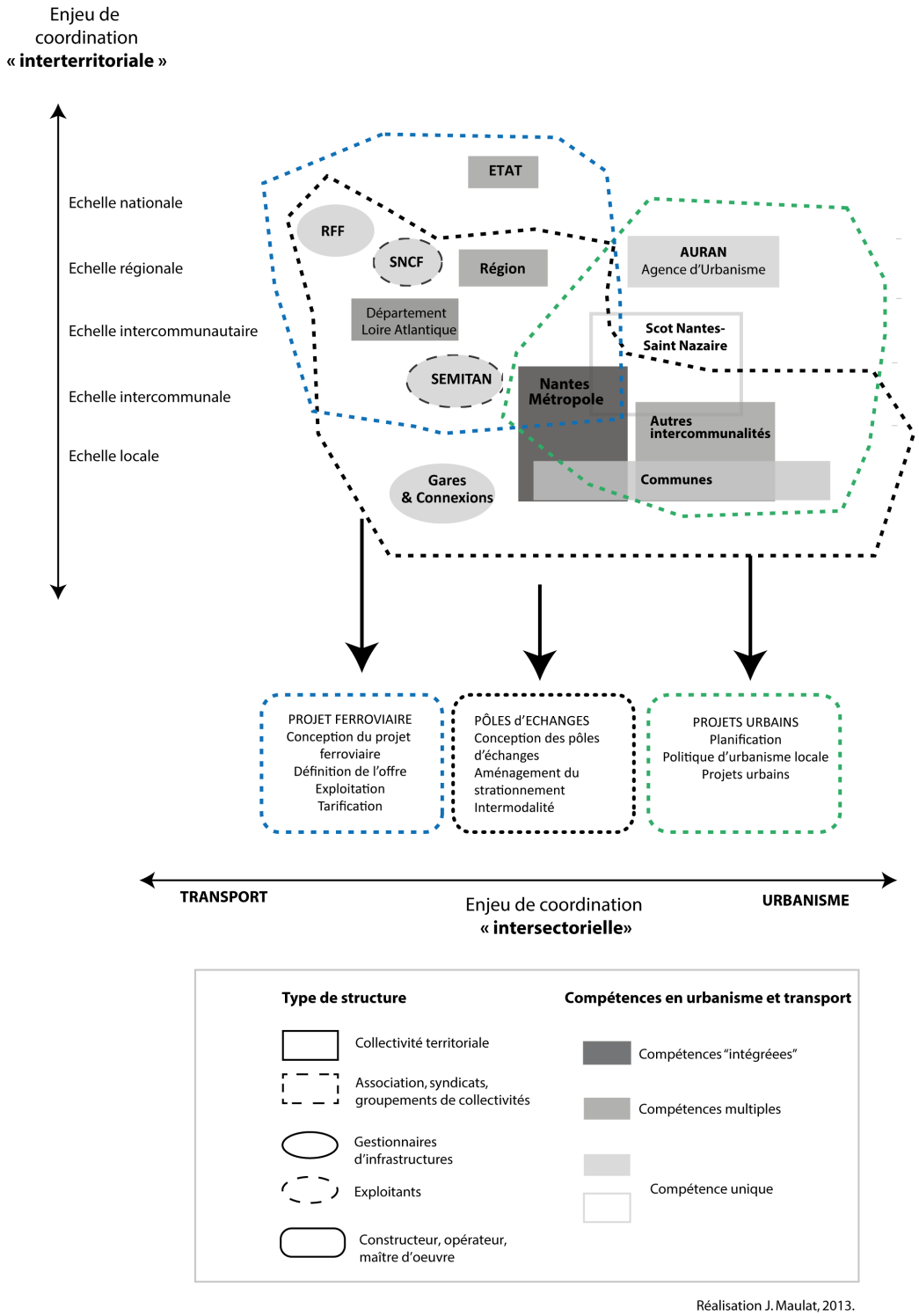
Le tableau et le schéma ci-dessous synthétisent les différents sujets qui ont fait l'objet de négociation entre acteurs de l'aménagement et du transport dans le cadre de ce projet.

Tableau 8.7. Le dialogue secteur-territoire dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant : quelques sujets impliquent un dépassement des cloisonnements transport-urbanisme

SECTORIEL-INTERTERRITORIAL (Transport) Objets pris en charge par les acteurs ferroviaires et du transport	**TRANSECTORIEL-INTERTERRITORIAL** Objets d'interface entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'urbain	**SECTORIEL – INTERTERRITORIAL (Urbanisme)** Objets pris en charge par les acteurs de l'urbain
Infrastructure et service de transport		
– Caractéristique de la voie – Matériel roulant – Niveau de service – Régime d'exploitation – Croisement entre tram-train et tramway	– Localisation des points d'arrêts – Insertion paysagère de l'infrastructure – Traversée des voies en zone urbaine	
Intermodalité		
– Tarification – Coordination des horaires – Billettique	– Caractéristiques des pôles d'échanges – Insertion du pôle dans le système de déplacement local	
Urbanisme		
	– Projets urbains concernant du foncier ferroviaire	– Plans intercommunaux – Plans locaux d'Urbanisme – Projets urbains locaux

Réalisation : J. Maulat.

Figure 8.5. Schéma du système d'acteurs et séparation des sphères d'action dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant



Réalisation J. Maulat, 2013.

CHAPITRE 9.
NORD TOULOUSAIN : D'UN PROJET D'INFRASTRUCTURE À UN PROJET URBAIN

Le troisième projet étudié, intitulé « Aménagements ferroviaires au Nord de Toulouse » est très différent des deux autres projets (Carte 9.1.). Le projet sera soumis à l'enquête publique en 2014. Il prévoit un réaménagement important de la ligne qui relie Toulouse à Castelnau-d'Estrétefonds : insertion de voies ferroviaires supplémentaires, relocalisation des haltes, aménagements de l'intermodalité. Ce projet vise à la fois à permettre l'arrivée de la grande vitesse à Toulouse, à l'horizon 2024, mais aussi à permettre, à long terme, le développement du transport ferroviaire régional sur cet axe, dans un secteur qui connaît un déficit important en matière de transport collectifs. Initialement conçu par RFF comme un projet d'infrastructure visant à permettre l'arrivée de la ligne à grande vitesse, le projet a progressivement évolué vers un projet ferroviaire ayant pour objet le développement du transport ferroviaire régional au service du développement urbain du territoire. Les différents changements de nom du projet illustrent ce glissement d'un projet d'infrastructure à un projet plus large de transport : initialement intitulé projet de « Mise à quatre voies », le projet a été renommé « Aménagement ferroviaire Toulouse-Saint-Jory » en avril 2011 puis « Aménagements ferroviaires au Nord de Toulouse » en mars 2012.

S'il fait désormais l'objet d'un relatif consensus entre les acteurs, ce projet a été la source de conflits importants entre RFF, la Région Midi-Pyrénées et Toulouse Métropole[344]. L'évolution du projet met en évidence une forme de « détournement » de l'usage du réseau ferroviaire et d'un projet de transport par un acteur qui n'en est ni le gestionnaire de réseau ni l'Autorité Organisatrice (Reignier, Hernandez, 2007), la Communauté urbaine de Toulouse. C'est à ce titre qu'il nous intéresse : Toulouse Métropole a utilisé l'enjeu d'articulation urbanisme-transport un argument central pour agir sur la décision et sur le contenu du projet ferroviaire,

Afin de mettre en évidence les enjeux et les effets de la mobilisation de ce référentiel sur le projet ferroviaire, nous procédons en trois temps. Nous commençons par présenter le projet initial tel que porté par RFF. Nous centrons ensuite notre regard sur la « stratégie de conquête » de Toulouse Métropole et sur les débats autour de l'articulation urbanisme-transport dans le cadre de ce projet. Enfin, nous analysons les tensions qui en ont résulté et les voies proposées pour sortir du conflit.

[344] La Communauté urbaine de Toulouse a pris le nom de « Toulouse Métropole » en 2012. Auparavant, elle se dénommait « Grand Toulouse ». Pour faciliter la lecture, nous adopterons cette dénomination y compris lorsque nous nous référerons des situations antérieures à cette date.

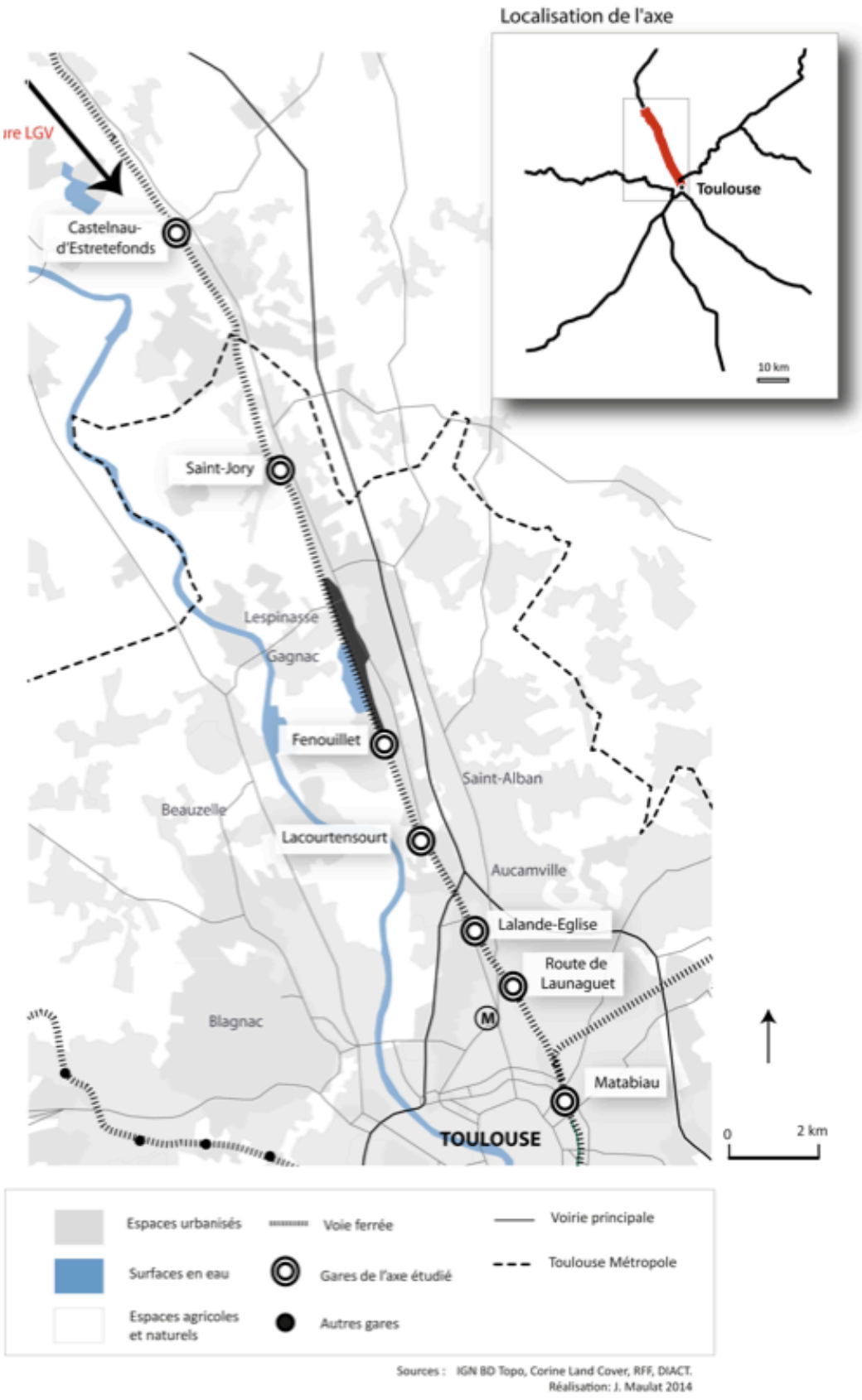
- **Précision méthodologique : un terrain tendu, une adaptation de la méthode**

Je me suis intéressée à ce projet au début de mon travail de thèse sur les conseils de RFF qui y voyait un cas d'étude pertinent pour mon sujet de recherche. Ainsi, deux mois après le début de la thèse, dès avril 2010, j'ai mené une première série d'entretien auprès des élus locaux des communes de la ligne, entre Toulouse et Saint-Jory. Ces entretiens ont ainsi eu lieu à une date où le projet en était au stade des études préliminaires, avant la mise en place des débats et la cristallisation des tensions qui sont décrites ici. Cette enquête m'a permis d'établir un état initial des politiques d'urbanisme des communes de la ligne et de constater que, à cette date, les communes s'intéressaient peu au projet.

Lors de ma deuxième période d'enquête à Toulouse en 2011, j'ai souhaité prolonger mon étude du projet en menant une nouvelle série d'entretiens auprès des élus des communes. Cependant, en 2011, les tensions entre RFF et Toulouse Métropole étaient importantes et la Direction Régionale Midi-Pyrénées de RFF m'a demandé de renoncer à travailler directement sur ce projet et d'enquêter de nouveau les communes. Afin de conserver de bonnes relations avec elle, ce qui était nécessaire pour la poursuite de mes recherches, j'ai donné une suite favorable à cette demande tout en mettant sur pied une autre stratégie. J'ai intégré des questions relatives à ce projet dans les grilles des entretiens réalisés par ailleurs auprès des élus et services techniques des institutions compétentes en matière de transport ferroviaire et d'aménagement (Région, Toulouse Métropole, SMTC, Agence d'urbanisme, etc.). Si cela ne me permettait pas d'avoir un accès direct aux communes, j'ai pu recueillir les informations nécessaires à la compréhension des processus et du jeu d'acteur à l'œuvre dans ce projet ferroviaire. Plus tard, en 2012 et 2013, les relations se sont apaisées entre les acteurs et la parole était plus libérée. J'ai pu alors avoir des entretiens approfondis avec deux personnes de la Direction régionale de RFF qui ont été utiles pour compléter l'analyse du projet.

Ainsi, cette étude de cas se distingue des précédentes à la fois du fait des caractéristiques du projet mais aussi de la méthode d'enquête. Si les difficultés auxquelles j'ai pu faire face ont pénalisé une enquête plus approfondie des stratégies d'aménagement déployées par les communes desservies par l'axe ferroviaire, j'ai pu néanmoins accéder aux informations nécessaires pour l'analyse des négociations entre acteurs dans le cadre de ce projet. Ma situation de doctorante au sein de RFF a été une contrainte, mais elle m'a aussi permis d'accéder à des informations sur le projet et sur la stratégie de RFF auxquelles je n'aurais pu avoir accès autrement.

Carte 9.1. L'axe ferroviaire du Nord Toulousain : situation



Sources : IGN BD Topo, Corine Land Cover, RFF, DIACT.
Réalisation: J. Maulat 2014

1. Le projet initial : aménager l'infrastructure pour l'arrivée de la grande vitesse ferroviaire

Initialement, le projet de « mise à quatre voies Toulouse-Saint-Jory » visait principalement à augmenter la capacité de l'infrastructure ferroviaire pour l'arrivée de la grande vitesse. Progressivement, ce projet a évolué vers une prise en compte plus forte des enjeux de desserte urbaine et périurbaine et des interfaces avec le territoire. Dans un premier temps, nous présentons les principaux éléments de contexte concernant le territoire de cet axe ferroviaire. Aujourd'hui, la ligne est peu desservie et le territoire du Nord toulousain est considéré, par de nombreux acteurs rencontrés, (Toulouse Métropole, Agence d'urbanisme, communes) comme présentant une faible qualité urbaine. Dans un second temps nous nous intéressons à l'émergence du projet et au dispositif d'action initial mis en place autour du projet de « mise à quatre voies ».

1.1. Le Nord toulousain : un territoire « en mal d'urbanisme »[345]

L'axe ferroviaire Toulouse-Saint-Jory dessert un territoire qui a connu une croissance rapide et récente. Au niveau institutionnel, en 2013, toutes les communes desservies par l'axe ferroviaire appartiennent à la Communauté urbaine de Toulouse Métropole, à l'exception de Castelnau-d'Estrétefonds.

1.1.1. Un territoire en croissance, un axe ferroviaire peu desservi

Le territoire est marqué par de nombreuses infrastructures de transport (voies ferrées, gare de triage de Saint-Jory, RD820, autoroute, canal) et un déficit de liaisons Est-Ouest qui induit une congestion importante sur les axes routiers radiaux. Le développement urbain s'est organisé en fonction de ces contraintes selon une orientation Nord-Sud à l'Ouest (Fenouillet, Gagnac) et à l'Est (Aucamville, Saint Alban, Lespinasse). De grandes zones d'activités et de zones commerciales s'étendent le long de la route départementale, à proximité de la voie ferrée, en marge des centralités résidentielles et urbaines. Elles concentrent de nombreux emplois et constituent ainsi des pôles générateurs de flux importants. Ce territoire connaît un développement économique important. L'Ouest de la voie ferrée est caractérisé par des zones inondables de la Garonne qui contraignent l'urbanisation et permettent le maintien d'espaces naturels importants. Les communes présentent ainsi des profils distincts, comme l'indiquent les données du tableau ci-dessous :

Tableau 9.1. Profil des communes concernées par l'axe Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds

	Population en 2009	Emploi en 2009	Densité (habitants par km²)	Emploi par habitant	Évolution de la population entre 1999 et 2009
Toulouse	440 204	287 817	3 730	0,65	+ 13 %
Aucamville	7933	2701	2003	0,34	+ 43 %
Fenouillet	5162	3185	543	0,62	+ 28 %
Saint-Alban	5690	2758	1336	0,48	+ 10 %
Lespinasse	2491	1530	588	0,61	+ 34 %
Saint-Jory	5014	1765	263	0,35	+ 23 %
Castelnau-d'Estrétefonds	5397	2636	191	0,49	+ 92 %

Source : Insee, Recensement de population.

[345] Entretien avec l'Adjoint au maire de Toulouse, Vice-Président à l'Urbanisme de Toulouse Métropole, 30 août 2012.

L'axe Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds est aujourd'hui très peu desservi en transport régional et les services ferroviaires sont très peu utilisés (Tableau 9.2.) alors même que l'accès routier à Toulouse est de plus en plus complexe du fait de la congestion à l'entrée de l'agglomération[346]. Face aux problèmes d'accès, le Conseil Général a mis en place, en 2011, une offre de liaison par car rapide[347], reliant directement Castelnau-d'Estrétefonds à Toulouse par l'autoroute[348] et le SMTC prévoyait, à cette date, de mettre en service un bus en site propre sur la RD 820[349].

Tableau 9.2. Desserte et fréquentation de l'axe Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds en 2012

Données en 2012	Niveau de desserte	Fréquentation	Ratio de voyageurs/arrêt
Route de Launaguet	4 A/R*	0	0,0
Église de Lalande	4 A/R*	3	0,4
Lacourtensourt	11 A/R	100	4,5
Fenouillet-Saint-Alban	4 A/R*	6	0,8
Saint-Jory	12 A/R	478	19,1
Castelnau-d'Estrétefonds	16 A/R	425	11,2
*Le service ferroviaire est en « contrepointe ». Le matin les trains vont vers Montauban, le soir vers Toulouse. Cette structure héritée de la desserte visait à répondre initialement au besoin de desserte des abattoirs (aujourd'hui fermés) de Fenouillet.			

Source : Région Midi-Pyrénées, 2012.

1.1.2. La situation initiale : une faible articulation réseau-territoire

L'axe concerné par le projet étudié est ainsi actuellement très peu desservi et s'inscrit dans un territoire ayant connu une croissance urbaine rapide et peu maîtrisée. Il est aujourd'hui caractérisé par des densités urbaines faibles et la présence de zones d'activités et de zones logistiques de taille importante. L'analyse de l'organisation territoriale à l'échelle locale fait alors apparaître une faible intégration urbaine des gares. Ce constat d'une mauvaise « articulation » de l'urbanisation à l'axe ferroviaire et d'un faible usage de l'axe est un élément de contexte important pour comprendre l'émergence du projet ferroviaire et son évolution.

Au sein de la commune de Toulouse, la halte de la Route de Launaguet est située à proximité de la station de métro La Vache, mais la connexion entre la halte ferroviaire et la station de métro est médiocre : l'offre ferroviaire est quasi inexistante et aucun traitement urbain n'accompagne 350 mètres de rupture de charge. Les barrières physiques et les coupures de dénivelé sont importantes. La halte de Eglise-Lalande est, elle, située au cœur d'un quartier résidentiel pavillonnaire (à l'Est de la voie) peu dense, et dispose d'un parking important. L'Ouest des rails est marqué par d'importantes zones industrielles, logistiques et d'activités tandis qu'à l'Est, il existe quelques potentiels d'urbanisation (dents creuses autour la gare).

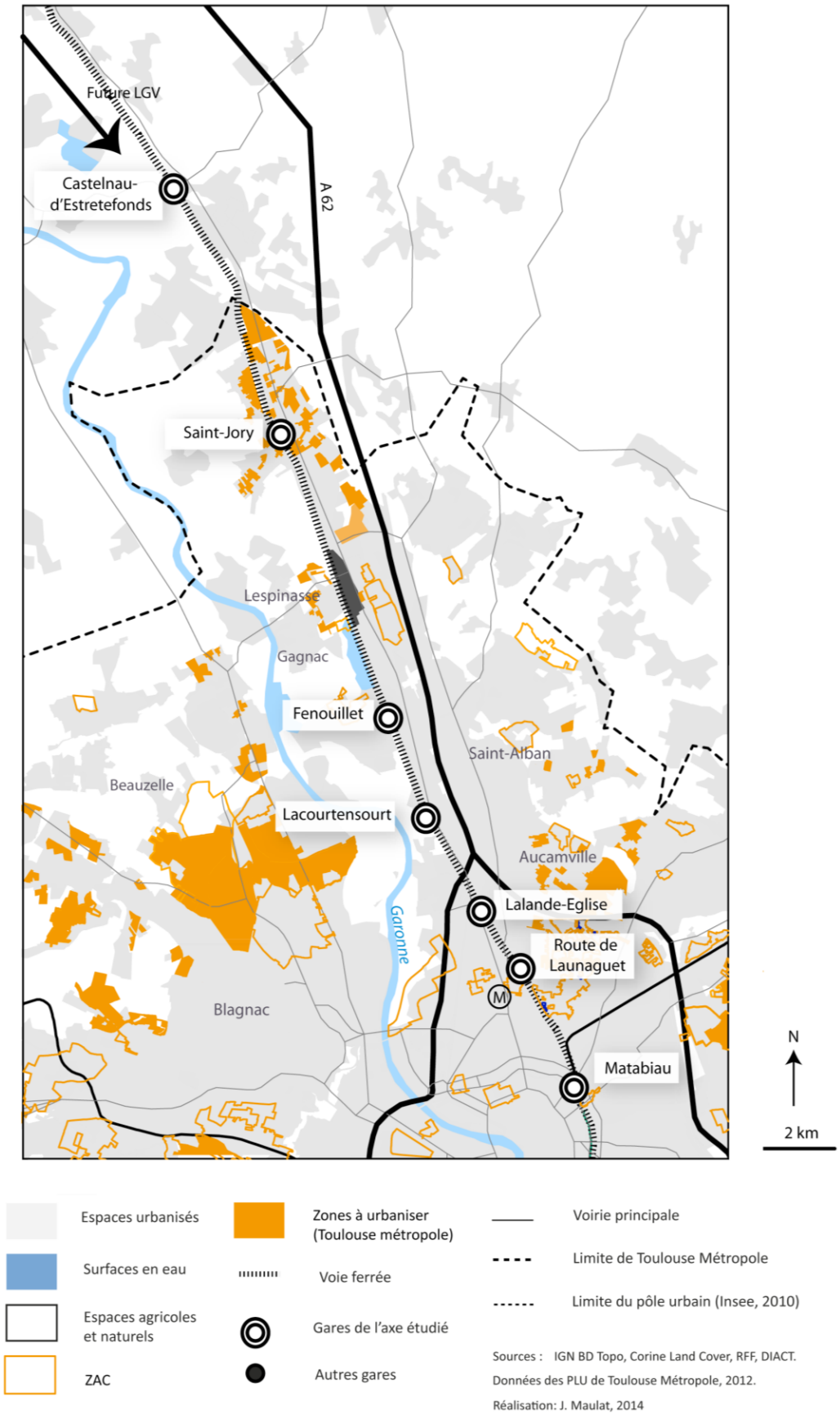
346 Le réseau de voirie est construit selon une logique radiale et, sur ce territoire, les liaisons de voiries transversales sont très peu développées. Cela entraîne une concentration des flux vers Toulouse soit pour l'accès aux zones d'emplois dans la ville centre soit pour l'accès au périphérique.

347 Ligne Hop ! 1 et 2.

348 Les services sont cadencés à la demi-heure aux heures de pointe et empruntent l'autoroute.

349 La version de 2009 du PDU en cours de révision, mentionne la requalification de la RD 820, projet également présent dans le SCOT. Cette requalification comporte plusieurs volets et vise à « apaiser » la circulation sur cet axe, actuellement saturé, incluant des aménagements importants de voirie et une requalification des espaces situés en front ou à proximité de l'axe.

Carte 9.2. Les zones à urbaniser et principaux périmètres de projets urbains autour de l'axe ferroviaire Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds



La halte de Lacourtensourt est, elle, située le long de la route départementale et difficilement accessible. En dépit d'une offre correcte comparativement aux autres haltes, elle est peu fréquentée. Cela peut s'expliquer par sa mauvaise accessibilité : elle est coupée du centre-ville d'Aucamville par des zones d'activités et des zones logistiques importantes tandis que l'Ouest de l'axe ferroviaire est dominé par des espaces non urbanisables du fait de la proximité du lit de la Garonne. Les élus de la commune soulignaient, en 2010, la difficulté d'accès à la halte qui pénalise sa fréquentation :

> *« Bien sûr. On est très proche et ça désenclaverait toutes les communes. Il faut qu'ils agrandissent le parking, ça serait très important. Il y a une forte demande. Le cadencement ça serait nécessaire. » (Adjoint à l'Urbanisme, Aucamville, 6 avril 2010).*

De la même manière, la halte de Fenouillet-Saint-Alban dispose d'une faible desserte (quatre allers-retours par jour) et le site de la halte paraît défavorable à son usage. La halte est située à l'écart des centralités des communes de Fenouillet et Saint-Alban et celle-ci est peu visible. Cependant, le site de la halte est identifié comme un site stratégique par Toulouse Métropole et la commune de Fenouillet du fait de sa localisation et de l'existence de potentiels d'urbanisation importants (friche de dix-huit hectares)[350]. Le site est en outre désigné, dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, comme une zone privilégiée de développement résidentiel et économique[351]. Par ailleurs, deux projets de transports qui concernent ce territoire ont été inscrits au PDU approuvé en 2012[352].

La commune de Lespinasse située entre Saint-Jory et Fenouillet est marquée par les infrastructures ferroviaires (gare de triage de Saint-Jory), routières (autoroute), et par de multiples emprises industrielles. L'urbanisation s'est faite de manière peu dense de part et d'autre de la voie ferrée et du canal. Actuellement, la commune ne dispose pas de halte sur son territoire et de ce fait, elle est identifiée par le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, approuvé en 2012, comme un territoire de densification mesurée (quinze logements par hectare maximum), mais dispose néanmoins de droits à construire importants[353]. Pour s'adapter aux recommandations du SCOT, la commune a revu à la baisse la densité des zones à urbaniser[354]. Si, en 2010, la commune s'estimait satisfait de cette situation de développement « mesuré », perçue comme une garantie de la qualité du « cadre » de la commune, l'absence de desserte en transports collectifs était aussi perçue comme un désavantage pour les habitants et pour la commune, comme l'illustrent les propos du maire :

> *« Nous, au niveau du SCOT, on est dans un périmètre de densification mesurée. Parce que l'on n'est pas très bien desservi. C'est normal que le SCOT prenne en compte les transports. Ça nous va très bien. Il faut garder des zones vertes.» (Maire de Lespinasse, 8 avril 2010)*

Nous précisions, qu'au début de l'année 2010, au moment de l'émergence du projet Toulouse-Saint-Jory, les élus locaux n'exprimaient aucune revendication concernant la création d'une nouvelle halte sur leur territoire, mais seulement un souhait d'être correctement relié aux gares existantes :

> *« L'important est d'avoir une liaison vers une gare, même si ce n'est pas sur la commune » (Maire de Lespinasse, 8 avril 2010)*

---

350 Entretien avec l'Adjoint à l'urbanisme de Fenouillet, 9 avril 2010.

351 Source : SMEAT, AUAT, 2013. SCOT - Document d'Orientations Générales, 118 p.

352 Deux projets sont énoncés dans le PDU : un de Bus en site propre sur la Route Départementale 820[352] ayant pour terminus Fenouillet et un projet de liaison transversale routière (Tisséo-SMTC, 2012).

353 99 hectares urbanisables identifiés dans le SCOT par des pixels pour la commune de Lespinasse.

354 Le COS a été diminué, en moyenne de 0,35 à 0,20-0,30.

Enfin, les communes de Saint-Jory et Castelnau-d'Estrétefonds apparaissent plutôt comme des « pôles » périurbains. Saint-Jory s'est développée sous forme d'extension urbaine peu dense le long des voies routières existantes (village-rue). La gare se situe à proximité du centre du bourg et disposait d'une desserte correcte en 2010 (douze allers-retours par jour), même si les élus considéraient que celle-ci n'était pas à la hauteur des besoins[355]. La commune est aussi desservie par deux lignes express du Conseil Général. L'accessibilité routière à la halte est correcte, celle-ci est bien insérée dans le tissu communal et située à proximité d'une grande zone d'activité. Le parking, que la commune souhaite agrandir, est facilement accessible, même s'il connaît actuellement un problème de saturation[356]. Les liaisons piétonnes de la gare vers les centralités urbaines sont de moindre qualité. Cependant, la commune dispose de disponibilités foncières importantes à proximité de la gare, ce qui lui permet d'envisager une extension du parking et un projet urbain à proximité. La commune a, en 2011, un projet de ZAC qui inclut la gare (200 logements et des commerces prévus).

Selon le Vice-Président à l'Urbanisme de Toulouse Métropole en 2012, l'organisation actuelle du territoire du Nord toulousain, caractérisé par un tissu urbain peu lisible, fragmenté et présentant une qualité urbaine faible[357], résulterait de l'absence historique de plan d'aménagement d'ensemble pour le territoire. Ce constat explique l'action déployée ensuite par Toulouse Métropole pour utiliser le projet ferroviaire comme un outil pour construire un projet urbain sur le territoire.

1.2. Le projet initial Toulouse-Saint-Jory : un projet d'infrastructure porté par RFF

Le point de départ des réflexions sur l'aménagement de l'axe ferroviaire étudié est le projet de ligne nouvelle à Grande vitesse Bordeaux-Toulouse prévu à l'horizon 2024. Nous expliquons ici l'émergence du projet et ses implications initiales.

1.2.1. Améliorer la capacité pour rendre possible l'arrivée de la grande vitesse

En 2009, les études préliminaires menées dans le cadre du projet de ligne à grande vitesse, surnommé « GPSO »[358], ont fait apparaître que l'augmentation des circulations liées à l'arrivée de la grande vitesse ne pouvait être absorbée par le réseau existant au Nord de Toulouse sans modification de l'infrastructure. En effet, le segment Toulouse-Saint-Jory est un des secteurs les plus chargés du réseau midi-pyrénéen[359]. Les circulations combinent trafic de voyageurs Grande ligne, Intercités et régional et un important trafic de marchandises lié à la zone de triage de Fenouillet-Saint-Jory. Dans ce contexte, l'amélioration de la capacité de l'infrastructure entre Toulouse et Saint-Jory a été identifiée comme nécessaire pour rendre possible l'arrivée de la grande vitesse ferroviaire. Cela a justifié le lancement, fin 2009, d'études préliminaires spécifiques pour étudier le passage de trois à quatre voies de ce segment de ligne.

Tel qu'il a émergé en 2010, le projet Toulouse-Saint-Jory, nommé projet de « mise à quatre voies » correspondait ainsi à un projet d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire lié à un projet de ligne à grande vitesse. Cependant, dès l'émergence du

[355] Entretien avec le Maire Adjoint aux transports, Saint-Jory, 8 avril 2010.

[356] Selon l'étude Vista réalisée par la SNCF et la Région Midi-Pyrénées en 2009, le parking était occupé à 230 % (Source : Région Midi-Pyrénées).

[357] Entretien avec l'Adjoint au maire de Toulouse, Vice-Président à l'Urbanisme de Toulouse Métropole, 30 août 2012.

[358] GPSO est un des sigles utilisés par les acteurs ferroviaires pour désigner les différents grands projets. Il signifie Grands Projets du Sud-Ouest.

[359] Avec plus de 116 trains par jour dans les deux sens. Source : RFF.

projet, la question du transport ferroviaire régional a été abordée dans la mesure où les aménagements d'infrastructure réalisés pour le projet de LGV pouvaient aussi permettre, à long terme, un développement des dessertes régionales. Le Vice-Président aux transports de la Région justifie ainsi la décision de la collectivité de participer au financement des études préliminaires :

> *« - C'était un projet d'infrastructure pour assurer l'arrivée de la LGV à Matabiau, avec une décision technique et politique claire. L'arrivée de la LGV à Toulouse se fera à la gare Matabiau. Voilà quelle était la position de principe.*
> - Donc ce n'était pas un projet…
> *- Ce n'était pas un projet urbain, non, non, non…*
> - Ni régional au sens…
> *- Non, ni pour le TER, c'est lié à la LGV. […] En même temps, ce qui a guidé aussi notre réflexion et la décision de cofinancer l'étude c'est qu'on était totalement conscients qu'il y avait des enjeux TER derrière. On ne va pas séparer les choses, mais le point d'entrée c'est la LGV. Il n'y aurait pas eu la LGV, je ne suis pas sûr qu'on serait allé immédiatement là-dessus pour le TER.» (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

Ainsi, les études préliminaires, engagées en mars 2010, visaient au départ à définir un projet d'amélioration de la capacité de l'infrastructure ferroviaire permettant de prendre en compte ces deux dimensions : l'enjeu de capacité liée au projet de ligne à grande vitesse et l'enjeu régional d'augmentation potentielle des dessertes sur cet axe[360]. Ces études ont été financées dans le cadre du Contrat de Projet État-Région et ont fait l'objet d'une convention de financement tripartite entre RFF, la Région et l'État. RFF, en tant que maître d'ouvrage principal du projet, était le responsable des études (rédaction de Cahier des Charges, consultation des prestataires, etc.).

1.2.2. Le dispositif d'action initial : instance de décision, instance de consultation

L'avancement des études a été suivi dans le cadre d'un comité de pilotage rassemblant les co-financeurs (RFF, la Région et l'État) et un comité technique associant les services techniques des trois financeurs des études.

Deux groupes de travail thématiques, « Enjeux techniques et environnementaux » et « Dessertes-transport-territoire », ont été mis en place pour associer les institutions susceptibles d'être concernées par le projet au suivi des études préliminaires[361]. Ils avaient pour mission d'accompagner la réalisation des études (partage d'informations, interpellation des bureaux d'étude, mise en débat des scénarios étudiés, ajustement des hypothèses en fonction des stratégies des différents acteurs, etc.), mais aussi de mettre en débat certains sujets avec l'objectif de soumettre un projet faisant l'objet d'un relatif consensus entre les différents acteurs à la concertation publique[362].

---

[360] Dans la convention de financement, signée en Octobre 2009, il est précisé que les études doivent : définir les enjeux et les fonctionnalités auxquels l'opération doit répondre (études de marché et de trafic), préciser le programme des aménagements (études techniques), mesurer les impacts sur l'environnement (études environnementales) et mesurer l'opportunité de l'opération pour la collectivité (études socio-économiques). Source : Convention de financement

[361] Chacun de ces deux groupes de travail s'est réuni à trois reprises entre juin 2010 et avril 2011.

[362] Les objectifs de ces groupes de travail, tels que présentés par RFF dans les documents relatifs aux études, sont présentés ainsi : « *Il s'agit de : échanger sur les éléments de diagnostics et les éléments prospectifs sur l'activité voyageurs et marchandises, enrichir le projet des connaissances des acteurs des territoires concernés, valider ou ajuster certains points, échanger sur une situation de référence et sur des sujets primordiaux pour la situation de projet.* » (RFF, 2010a, p. 4) ; « *Ces groupes de travail ont permis de porter à la concertation publique un projet déjà partagé et co-construit avec les partenaires. Ils ont pour objectif d'enrichir la conception du projet et se réunissent régulièrement à chaque fin de phase d'étude.* » (RFF, 2011a, p. 17)

En dépit de sa participation au financement de la LGV[363], Toulouse Métropole n'était pas financeur des études de la mise à quatre voies et, à ce titre, n'a pas été intégrée au Comité de Pilotage. Elle a néanmoins été associée aux groupes de travail au même titre que d'autres acteurs : le Conseil Général, l'Agence d'urbanisme AUAT, la SNCF, les Syndicats responsables des SCOT, la Fédération Nationale des Usagers des Transports, Tisséo-SMTC, les maires des communes concernés et certains acteurs économiques (EuroSud, Novatrans, EuroCentre). Si la mise en place de ces groupes de travail traduisait la volonté d'associer de nombreux acteurs aux projets, ils n'avaient aucun pouvoir décisionnel. Le dispositif initial de gouvernance des études reposait ainsi sur deux niveaux de gouvernance : la décision relève d'un petit groupe d'acteurs (RFF, Région, État), tandis qu'un spectre plus large d'acteurs est consulté pour l'élaboration du projet.

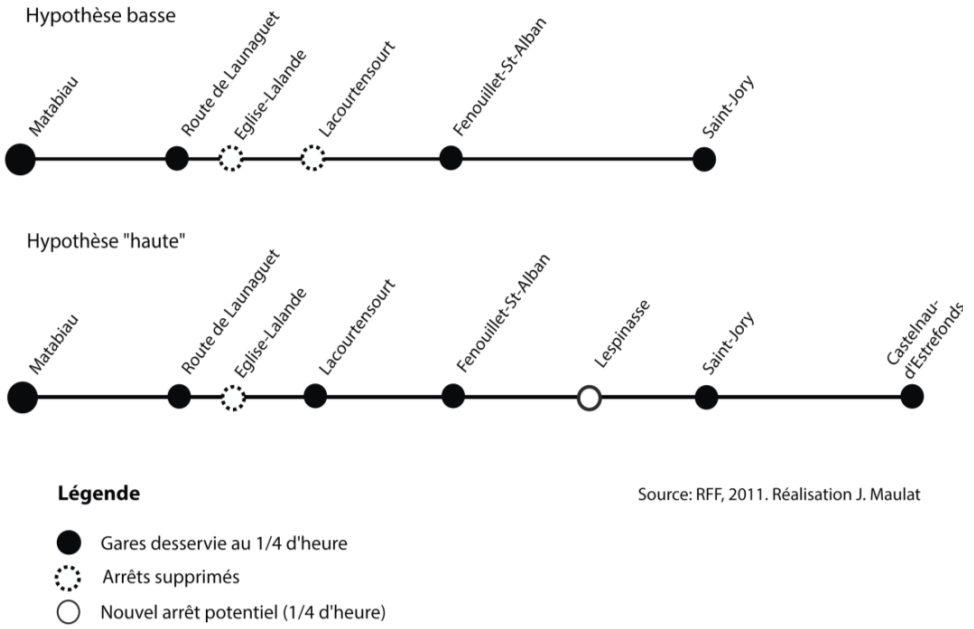
1.2.3. Les hypothèses de dessertes régionales mises à l'étude

De mars 2010 à mars 2012, les études préliminaires confiées par RFF aux bureaux d'étude Egis et Nestear, ont permis de définir des scénarios de projet qui croisaient des scénarios de desserte (définition des besoins voyageurs et fret), des scénarios « fonctionnels » (définition de l'infrastructure ferroviaire nécessaire) et des scénarios d'insertion des infrastructures dans le territoire.

Dans un premier temps, deux scénarios de dessertes correspondant chacun à une conception différente des services ferroviaires sur l'axe ont été examinés (Figure 9.1.). Le premier s'inscrivait dans une logique régionale, de desserte rapide des principaux pôles urbains (Hypothèse 1) tandis que le second s'inscrivait dans une logique urbaine de desserte fine du territoire (Hypothèse 2). Le premier scénario incluait un développement de services régionaux reliant directement les trois principaux pôles du territoire (Toulouse-Fenouillet et Saint-Jory) et la suppression des arrêts intermédiaires, considérés comme peu pertinents, *a priori*, au regard de leur faible usage, de leur proximité à Toulouse et de la concurrence du métro. Cette hypothèse incluait la suppression des arrêts d'Église de Lalande et de Lacourtensourt et a été évaluée dès la première phase des études préliminaires, au moment du diagnostic. Le second scénario projetait une desserte de type omnibus dans la partie urbaine, avec le maintien de l'ensemble des haltes intermédiaires, augmentant les temps de parcours, mais assurant une desserte plus fine du territoire.

[363] La Communauté urbaine n'est pas intégrée au Comité de Pilotage, en dépit de sa participation financière au projet de Ligne à Grande Vitesse dans la mesure où ces études n'ont pas été inscrites au projet GPSO mais ont été prises en charge dans le cadre du Contrat de Projet État-Région.

Figure 9.1. Hypothèses de desserte régionale étudiées par RFF dans le cadre des études préliminaires (en mars 2010)



Ces deux scénarios ont été examinés dans le cadre de ces groupes de travail et plusieurs sujets ont été débattus : l'opportunité des points d'arrêts, le périmètre du projet, l'organisation de la complémentarité entre les différents types de transports collectifs sur le territoire et la limitation des effets de concurrence entre modes de transport (entre le TER et les lignes express du Conseil Général[364], le transport ferroviaire et les transports urbains), les hypothèses de développement démographique et économique, l'estimation des besoins et du potentiel de trafic, le système tarifaire, etc. Les discussions entre acteurs ont porté sur les liens entre ce projet et les autres systèmes de transport (urbains, départementaux, locaux) et entre ce projet et les projets de territoire (développement résidentiel, économique, etc.). Lors des groupes de travail, les bureaux d'étude présentaient l'avancement des études préliminaires sur lesquelles les acteurs présents étaient invités à réagir. Dans le cadre de ces discussions, les comptes-rendus de réunions mettent en évidence le fait que les études territoriales engagées en 2010 avaient pour visée de mettre en balance les deux scénarios de projet au regard des potentiels du territoire. Dans ce cadre, l'hypothèse de suppression de certaines haltes a été évoquée, en lien avec l'évaluation du potentiel d'usager et leur insertion territoriale. Par exemple, dans le cas de la halte d'Église de Lalande, la démonstration des difficultés d'accès à la halte ou de la faible valorisation des quartiers urbains autour de la gare dans le cadre de ces études a servi d'appui pour évaluer l'hypothèse de sa suppression. Lors du premier groupe de travail, cette hypothèse faisait l'objet d'un accord entre les partenaires du projet comme l'illustre l'extrait du compte-rendu du groupe de travail « Dessertes-transports-territoires » ci-dessous. Cette hypothèse de suppression n'est pas contestée, à cette date, par Toulouse Métropole qui privilégie alors l'hypothèse d'une desserte en transports collectifs urbains de ce secteur. Ce n'est qu'un peu plus tard

[364] Le Conseil Général a mis en place une ligne de bus express entre Castelnau-d'Estrétefonds et Toulouse, à 2 euros, qui est identifiée par la Région comme une offre de transport directement concurrente du transport ferroviaire sur cet axe. Ce groupe de travail a été l'occasion d'aborder l'éventualité d'un rabattement des lignes de transports collectifs existantes vers les gares de la ligne, éventualité intégrée ensuite dans les études (études de trafic) et alimentant l'élaboration de scénarios de projet.

que Toulouse Métropole s'est exprimé en faveur du maintien de la halte, à l'automne 2010 :

> *« Au regard de l'organisation des déplacements en relation avec la gare de Lalande, les habitants de cette zone s'orientent majoritairement vers certains quartiers du Nord toulousain. […] Aujourd'hui la Communauté urbaine du Toulouse Métropole affirme qu'il n'existe pas de portage pour un développement de cette gare. La desserte de ce secteur passe davantage par le réseau urbain. » (RFF, 2010a, p. 11)*

> *« Tous les participants s'accordent sur le fait que le point d'arrêt de Lalande Église n'a pas de potentiel ferroviaire.» (RFF, 2010b, p. 8).*

1.3. Un projet sous tension

Néanmoins, si les études préliminaires et les groupes de travail avait pour objectif d'évaluer l'opportunité des deux hypothèses de projet au regard des trafics potentiels et des besoins du territoire, dès le début des études RFF et la Région étaient plutôt favorables au scénario n°1, privilégiant une desserte régionale rapide et peu d'arrêts intermédiaires[365] et correspondant mieux aux priorités de la Région (Chapitre 5). Dans ce contexte, il apparaît que les études territoriales étaient aussi un moyen de produire des arguments en faveur de ce scénario de projet. Plus largement, au-delà de l'association d'un grand nombre d'acteurs aux groupes de travail consultatifs, RFF et la Région ont cherché, en parallèle, à limiter le pouvoir décisionnel des autres acteurs du projet pour faire en sorte que soit privilégiée l'hypothèse de projet qui correspondait le plus à leurs priorités.

Dès lors, dans le cadre des études préliminaires, RFF et la Région, ont cherché à ne pas laisser trop ouvrir la scène de décision autour du projet de mise à quatre voies pour ne pas pénaliser l'avancement des études et pour ne pas laisser trop de place dans la décision à d'autres acteurs. Une des principales préoccupations des financeurs, et en particulier de RFF et la Région, a été d'éviter que les tensions importantes autour du projet de ligne nouvelle à grande vitesse Bordeaux-Toulouse (choix des fuseaux) et du projet d'aménagement de la Gare Matabiau ne se reportent sur le projet de mise à quatre voies et ne pénalisent l'avancement des études. En effet, l'aménagement de l'axe Toulouse-Saint-Jory est lié à ces deux projets qui faisaient, en 2010-2011, l'objet de conflits importants. D'une part, à cette date, le tracé de la ligne nouvelle n'était pas encore choisi et une des hypothèses était l'objet de contestations locales importantes (le tracé D). D'autre part, la question de l'aménagement du pôle de Matabiau était, à cette date, la source de tensions fortes entre la Région, RFF et Toulouse Métropole (Encadré 9.1.).

Encadré 9.1. Le projet de la gare Matabiau : scène de tensions entre le monde ferroviaire et le monde urbain

En 2010, le projet de la gare Matabiau oppose d'un côté RFF et la Région, concentrés sur l'enjeu de capacité de la gare face à une augmentation du trafic régional et national, et, de l'autre, la Communauté urbaine, qui souhaite faire du projet d'aménagement de la gare le levier d'un grand projet urbain. Plusieurs sujets font alors l'objet d'échanges tendus : les hypothèses de trafic, la nécessité de créer, ou pas, de nouveaux souterrains et de nouveaux quais, etc. Un point de tension important était le devenir du foncier ferroviaire au niveau du nœud de Matabiau. D'un côté, la Région Midi-Pyrénées défendait une préservation d'un maximum de foncier de RFF et de la SNCF pour les fonctions ferroviaires. Engagée dans un développement important des services régionaux et un programme important de modernisation de l'infrastructure, la Région affirmait

[365] Source : échange avec le responsable du projet à la Direction régionale de RFF, 9 avril 2010.

avoir besoin de foncier pour le stockage et le remisage du matériel, l'aménagement des bases travaux, etc. De l'autre, Toulouse Métropole défend le transfert de plusieurs activités liées à la production des services ferroviaires (dont les aires de remisages) situées au niveau de la gare de Matabiau, vers d'autres sites afin de libérer du foncier pour des projets urbains. Un second point de tension a porté sur l'opportunité ou non d'augmenter la taille des quais et des souterrains. D'un côté, RFF, en se basant sur les prévisions de trafic, considérait qu'ils étaient suffisamment capacitaires pour accueillir l'augmentation du trafic à l'horizon 2020. De l'autre, Toulouse Métropole, défendait une prise en compte des besoins de capacité à un horizon plus lointain, en cohérence avec les ambitions inscrites au PDU en matière de développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines. Si des compromis ont été aujourd'hui trouvés entre les différentes positions pour répondre aux enjeux urbains et ferroviaires, en 2010-2011 les rapports entre RFF, la Région, et Toulouse Métropole étaient très tendus366.

Pour éviter que les groupes de travail liés à la mise à quatre voies ne créent une scène supplémentaire de discussion sur le projet de Matabiau ou sur les choix des tracés pour la ligne à grande vitesse, RFF, le maître d'ouvrage, a, selon les propos d'un agents de la Direction Régional cherché, au maximum à « cloisonner » le projet de mise à quatre voies et à le restreindre à la question des fonctionnalités à mettre en place au niveau de l'infrastructure ferroviaire pour permettre l'arrivée de la LGV[367]. La position de RFF, appuyée par l'État et la Région, était défensive et consistait, initialement, à limiter au maximum le périmètre du projet Toulouse-Saint-Jory aux enjeux d'infrastructure. Cependant, rapidement, le projet est devenu le réceptacle des oppositions entre les différentes visions du rôle du transport ferroviaire régional et celui-ci a évolué, sous la pression de Toulouse Métropole, d'un projet d'infrastructure strict à un projet de transport urbain et périurbain au service du développement du territoire.

2. L'intervention de Toulouse Métropole : d'un projet d'infrastructure à un projet urbain et périurbain

Comme nous l'avons rappelé, Toulouse Métropole n'était pas, initialement, au Comité de pilotage de suivi des études de la mise à quatre voies. Dans un premier temps, la Communauté urbaine participe seulement aux deux groupes de travail de suivi des études. Au début des études, comme le montre le compte-rendu du premier groupe de travail de juin 2010, il apparaît que les cadres de Toulouse Métropole présents ne semblaient pas considérer que l'axe ferroviaire présentait un potentiel pour la desserte en transport collectif du Nord toulousain ou pour le développement du territoire. Cependant, cette position a évolué au cours de l'année 2010. Les services de Toulouse Métropole comme les élus ont progressivement changé de position et ont considéré que l'axe ferroviaire présentait un potentiel important pour une desserte en transport collectif du Nord toulousain mais aussi que le projet ferroviaire pouvait être un outil pour faire émerger un nouveau projet de développement urbain sur un territoire, considéré par les élus de Toulouse Métropole comme présentant une faible qualité urbaine.

Ce changement de position s'est matérialisé alors par prise de position forte de Toulouse Métropole sur le projet, face à RFF entre la fin de l'année 2010 et 2011 et qui a conduit à l'intégration de la Communauté urbaine au comité de pilotage. La phase d'étude et de définition des différents scénarios de projet de 2010 à 2011, préalable à la concertation publique qui a eu lieu en septembre 2011, a ainsi constitué une phase de négociations entre RFF, Toulouse Métropole et la Région. Toulouse Métropole a pris

366 Entretien avec la Responsable du Service Aménagement et Patrimoine de la Direction Régionale de RFF (2 mars 2011).

367 Entretien avec un chargé de mission de la Direction Régionale de RFF (29 juin 2012).

place progressivement dans le projet et a contribué à faire évoluer le projet d'infrastructure initial. Nous expliquons ici les raisons pour lesquelles Toulouse Métropole a pris place dans le projet initialement piloté par RFF, la Région et l'État et les instruments qu'a utilisé la Communauté urbaine pour être intégrée au projet et les conséquences de l'irruption de Toulouse Métropole dans la décision.

2.1. Un projet stratégique pour Toulouse Métropole

Tout d'abord, il semble que trois enjeux principaux expliquent que Toulouse Métropole ait progressivement changé de position sur le projet Toulouse Saint-Jory entre 2010 et 2011.

2.1.1. Développer l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine

Le premier enjeu porte sur des questions de transport. Toulouse Métropole a identifié progressivement que l'axe ferroviaire pouvait présenter un potentiel pour la desserte urbaine et périurbaine dans la continuité des ambitions affichées dans le Plan de Déplacements Urbains (Tisséo-SMTC, 2012). Associés aux groupes de travail, les représentants des services de Toulouse Métropole ont exprimé, dès le second groupe de travail (fin 2010), des remarques sur le projet en émergence qui leur apparaissait conçu par RFF, la Région et l'État comme un projet uniquement ferroviaire (insertion des voies, aménagements des haltes, voire suppression). Ils ont alors exprimé l'idée selon laquelle le projet semblait, finalement peu ambitieux au niveau des perspectives de desserte urbaine et périurbaine mais aussi de la prise en compte des enjeux territoriaux. Face aux scénarios privilégiés initialement par RFF et la Région (hypothèse 1), ils ont mis en avant l'argument selon lequel, si l'organisation territoriale actuelle du Nord toulousain pouvait apparaître défavorable à l'usage du ferroviaire (stations loin des centralités, coupures fortes, zones d'activités ingrates, etc.), ce territoire connaît une croissance soutenue et présente des potentiels d'urbanisation et de mutation importants justifiant la mise en place d'une desserte ferroviaire de bonne qualité sur ce territoire.

2.1.2. Utiliser le projet ferroviaire pour construire un nouveau projet de territoire

Le second enjeu relève de problématiques urbaines et territoriales. Toulouse Métropole a identifié le projet ferroviaire comme une opportunité pour faire émerger un projet urbain dans un territoire qualifié par le Vice-Président à l'Urbanisme, de territoire « *en mal d'urbanisme* » (entretien du 30 août 2012). Dans un contexte d'affirmation, dans les documents de planification métropolitaine (PDU et SCOT), d'un nouveau modèle de développement urbain axé sur l'articulation de l'urbanisation au réseau ferroviaire, le projet Toulouse-Saint-Jory est apparu comme une occasion de repenser l'urbanisation du territoire. Des réflexions étaient déjà en cours autour de la densification urbaine le long du projet de bus en site propre du Boulevard Urbain Nord mais le projet ferroviaire est apparu comme une opportunité pour Toulouse Métropole de défendre, auprès des communes, la mise en œuvre de projets urbains denses et articulés à l'infrastructure ferroviaire[368].

2.1.3. Affirmer le *leadership* politique et institutionnel de Toulouse Métropole

Enfin, la prise de position de Toulouse Métropole sur le projet Toulouse-Saint-Jory ne peut se comprendre sans rappeler qu'en 2010-2011, la Communauté urbaine vient d'être créée et est en cours de structuration et d'affirmation : nouveau Directeur Général

[368] Entretien avec un Chargé de Mission de la Direction du Développement urbain de Toulouse Métropole (21 février 2011).

des Services, réorganisation des services, mutualisation, transfert de moyens des communes vers la Communauté urbaine, nouvelles compétences, etc. L'implication dans ce projet ferroviaire a alors été aussi, pour cette institution en gestation et pour certains techniciens et services, un vecteur d'affirmation du rôle de l'institution et un moyen de démontrer la plus-value de la Communauté urbaine vis-à-vis, d'une part, des acteurs ferroviaires et de la Région, mais aussi des communes de l'intercommunalité. Cet enjeu est central pour comprendre ce qui s'est joué dans la montée en puissance de Toulouse Métropole sur le projet Toulouse-Saint-Jory et pour expliquer que, progressivement, Toulouse Métropole a demandé d'être associée à la définition du projet.

2.2. Les instruments mobilisés par Toulouse Métropole intervenir dans le projet ferroviaire

Toulouse Métropole a progressivement pris place dans le projet Toulouse-Saint-Jory entre 2010 et 2011. Pour s'imposer dans le projet, la Communauté urbaine a mobilisé différents instruments.

2.2.1. La construction d'une contre-expertise face aux acteurs ferroviaires

Toulouse Métropole s'est tout d'abord appuyé sur des instruments techniques. Afin de développer sa propre vision du projet et du potentiel de l'axe et d'avoir plus de poids dans la définition des grandes lignes du projet, la Direction du Développement urbain, à travers le responsable du projet de Matabiau pour Toulouse Métropole (Encadré 9.2.), décide, en octobre 2010, peu après la première réunion des groupes de travail mis en place par RFF, de commander une étude au cabinet Brès & Mariolle et associés visant à évaluer les potentiels d'urbanisation autour de l'axe Toulouse-Saint-Jory. Toulouse Métropole souhaitait ainsi, d'une part évaluer le potentiel de développement urbain autour de l'axe et estimer des potentiels de trafic pour se faire une idée du scénario de projet à privilégier, et, d'autre part, disposer d'une contre-expertise aux études préliminaires réalisées par RFF. Le lancement de cette étude a aussi permis de créer une scène parallèle de mise en discussion du projet Toulouse-Saint-Jory. Les réunions de restitution de l'étude auprès des services et des élus de Toulouse Métropole (les Vice-Présidents aux Transports et à l'Urbanisme) ont contribué à la constitution d'un contrepoids face à RFF et à la Région.

Encadré 9.2. Le changement de position de Toulouse Métropole sur le projet : le rôle clef d'un chargé de mission de la Direction du Développement Urbain ?

Au regard des données dont nous disposons, il nous est difficile d'expliquer, dans le détail, les mécanismes internes à l'institution qui ont amené Toulouse Métropole à changer de position sur le projet de mise à quatre voies. Cependant, un acteur au sein de Toulouse Métropole, chargé de projet à la Direction du Développement Urbain, semble avoir eu un rôle important dans l'évolution du discours et de la position institutionnelle de la Communauté urbaine sur le projet de mise à quatre voies. Ce chargé de projet a assisté aux groupes de travail en tant que responsable du suivi du projet urbain de Toulouse Matabiau. Au titre de son implication dans le projet de Matabiau, c'est un interlocuteur bien identifié par la Région et RFF et il est familier des problématiques ferroviaires. Ces connaissances, issues de l'expérience, ont constitué une ressource importante dans le cadre du suivi du projet Toulouse-Saint-Jory qu'il a mobilisé pour contribuer à construire le positionnement de la Communauté urbaine sur le projet, face à RFF et à la Région. Par ailleurs, lors de notre entretien avec ce chargé de projet, il est apparu que celui-ci était très familier des modèles d'urbanisme « orienté vers le rail ». Issu d'une formation généraliste en aménagement, il a cité lors de l'entretien l'ouvrage de G. Dupuy *L'urbanisme des réseaux*, pour appuyer un discours favorable à une utilisation du réseau ferré comme levier des

projets urbains. Lors du premier groupe de travail, il a identifié que l'axe ferroviaire présentait un potentiel, en termes de déplacement et d'urbanisme. Il a contribué au changement de position de l'institution sur le projet Toulouse-Saint-Jory entre fin 2010 et 2011, en étant, en particulier, à l'initiative de l'étude commandée au bureau d'étude Brès & Mariolle.

Le choix du bureau d'étude Brès & Mariolle n'est pas anodin. Brès & Mariolle a développé depuis 2006 une compétence propre en matière d'évaluation des liens entre réseau ferré, gare et territoire. Il a mené de nombreux travaux sur le sujet pour le compte de collectivités complétés par sa participation à plusieurs projets de recherche liés à ces problématiques (Brès, 2014). Ce bureau d'étude a développé une méthodologie propre autour de l'évaluation des potentiels d'urbanisation (potentiel foncier, estimation des besoins de logement, etc.) dans des périmètres d'accessibilité « réelle » aux gares et au réseau ferré correspondant non à des « cercles » théoriques d'accès mais des périmètres d'accès « réticulaires », prenant en compte les maillages viaires et les effets de coupures liées aux infrastructures de transport. Le cas de ce bureau d'étude-recherche illustre le constat de la construction d'une nouvelle expertise récente sur les enjeux d'aménagement autour des gares de la mobilité quotidienne. Le choix de ce bureau d'étude plutôt que d'autres bureaux d'études transport plus classiques (Systra, RailConcept, EgisRail, etc.), avait pour objectif, pour la Communauté urbaine, de proposer une vision urbaine et territoriale de l'axe, en contrepoint des études menées par RFF.

L'étude comportait deux temps : une phase de diagnostic territorial et une phase d'estimation des potentiels d'urbanisation autour de l'axe ferroviaire. L'étude de Brès & Mariolle s'est déroulée sur un an (d'octobre 2010 à juillet 2011) et a conclu sur l'existence de potentiels d'urbanisation importants sur le territoire, au-delà de ce qui était identifié et planifié dans le SCOT et les Plans d'Urbanisme locaux (Annexe 8.1. ; 8.2. ; 8.3.). L'étude a aussi insisté sur l'importance de la prise en compte de la « transparence » de l'infrastructure ferroviaire, du maillage viaire, des cheminements piétons pour l'accès aux gares pour estimer les potentiels de trafic et d'usagers (Brès & Mariolle et associés, 2011a ; Brès & Mariolle et associés, 2011b).

Pour Toulouse Métropole, cette étude visait à quantifier les potentiels de développement urbain sur ce territoire à permettre à Toulouse Métropole de disposer d'arguments pour infléchir les discussions autour du projet ferroviaire, en termes de positionnement des haltes, de potentiel d'usagers et de niveau de service. Dans l'extrait d'entretien, ci-dessous, le chargé de projet de Toulouse Métropole, responsable de l'étude, détaille cet objectif en évoquant l'aménagement des gares. Selon lui, les études menées par RFF, étaient trop centrées sur les enjeux de stationnement automobile et ne prenait pas suffisamment en compte les enjeux d'intermodalité. Il défend, au contraire, une approche différenciée des gares de l'axe ferroviaire pour favoriser des accès en modes alternatifs et leur insertion urbaine. Il oppose, alors, ce qui serait l'approche « globale » des enjeux de déplacement développée par Toulouse Métropole, et l'approche restrictive de RFF et de la Région qui n'appréhenderaient l'insertion territoriale de l'axe ferroviaire qu'en termes d'aménagement du stationnement autour des gares :

« Ce qui est sûr c'est qu'au niveau de la mise à quatre voies, nous, on est en train de développer notre propre point de vue. On se dit : quelles sont les fonctions que l'on cherche à implanter sur les pôles d'échange ? Quelles sont les fonctions que l'on veut y mettre ? On n'exclut pas la question du stationnement. Mais il y a des endroits qui sont plutôt des gares de rabattement où on peut jouer à fond sur le rabattement, et d'autres, qui n'en sont pas et où on peut jouer plus sur la proximité, modes doux, voire transports collectifs. » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)

Plus largement, il reproche à RFF et à la Région de ne pas avoir inclus aux études préliminaires du projet de mise à quatre voies une analyse des interactions entre la ligne et les territoires traversés :

> *« Lorsque l'on a dit que la mise à quatre voies serait un vecteur de potentialité énorme en termes d'urbanisme et que la Communauté urbaine voulait s'en mêler, on nous a dit : "Mais pourquoi vous vous mêlez de ces questions ? Ce n'est pas dans votre champ de compétence. Nous, on est compétent sur les questions de ferroviaire et de TER". Donc ça veut bien dire que, en tout cas, RFF et la Région, à aucun moment, ils ne se sont penchés sur une carte pour voir en quoi les points d'arrêts pouvaient structurer le territoire. Ce qu'ils veulent, eux, c'est mettre une gare, des parkings autour, parce qu'il y a toujours une demande de parking, mais ils ne vont pas au-delà de ce niveau de réflexion. » (Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)*

Ainsi, l'objectif de cette étude était double. D'une part, elle devait permettre à Toulouse Métropole d'être en mesure de discuter les conclusions des études menées, en parallèle, par RFF. Il s'agissait aussi de démontrer, à partir d'une mise au jour du potentiel de développement du territoire autour de la ligne ferroviaire, qu'il y avait un intérêt à développer les dessertes urbaines et ferroviaires. D'autre part, en développant une expertise fine sur les dynamiques urbaines sur le territoire concerné par la ligne Toulouse-Saint-Jory, il s'agissait aussi de montrer que Toulouse Métropole était un acteur incontournable du projet, en tant qu'intercommunalité du territoire mais aussi en tant que structure institutionnelle et technique disposant d'une connaissance fine du territoire. Cette étude, réalisée « en chambre », en parallèle des études préliminaires menées par RFF, visait pour Toulouse Métropole à prendre le leadership sur le projet qui relevait, initialement, du périmètre de maîtrise d'ouvrage de RFF. L'enjeu était de renforcer la capacité d'action de l'institution face à RFF et à la Région.

2.2.2. Toulouse Métropole s'intègre au comité de pilotage du projet

Ensuite, à partir de cette prise d'initiative du Toulouse Métropole sur le projet par la réalisation de l'étude urbaine Brès & Mariolle, un rapport de force entre RFF, maître d'ouvrage du projet, et la Communauté urbaine, l'intercommunalité compétente pour les transports urbains et l'aménagement sur le territoire[369], s'est mis en place dès la fin de l'année 2010. Les tensions préexistantes entre ces deux acteurs autour du projet d'aménagement de la gare de Matabiau ont alors glissé vers le projet de mise à quatre voies. Elles se sont cristallisées dans un confit de « légitimité » autour des questions suivantes : Qui a le leadership, le maître d'ouvrage ou la collectivité territoriale ? Qui est légitime pour définir les objectifs et le contenu du projet : le gestionnaire d'infrastructure ou les collectivités locales ? Est-ce un projet d'infrastructure strictement ou un projet de transport régional au service du développement du territoire ?

Le rapport de force a rapidement basculé en faveur du Toulouse Métropole qui a réussi à être inclus au Comité de pilotage des études préliminaires dès janvier 2011, sans pour autant en être financeur, comme le raconte le Vice-Président aux transports de la Région :

> *« On a eu une montée puissante de la Communauté urbaine pour être associée au comité de pilotage, considérant que pour eux c'était un projet urbain. Ce qui n'est pas faux. Et donc on les a, dans les derniers temps, associé au comité de pilotage, sans être financeurs. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

[369] Ce rapport de force entre acteurs s'est incarné dans des échanges tendus entre le Directeur régional de RFF et le Directeur Général des services du Toulouse Métropole, P. Mahé, et a été accentué par des querelles d'ego et des rivalités personnelles.

Le Conseil Général a aussi intégré le comité de pilotage à partir de cette date[370] (Figure 9.2.). À partir de là, le débat entre RFF, la Région, Toulouse Métropole a basculé de la sphère technique (groupes de travail autour des études préliminaires) à la sphère politique avec l'intégration des élus du Toulouse Métropole au comité de pilotage du projet. Il est alors devenu plus difficile pour RFF d'avoir la main sur le projet, de cloisonner les sujets, de maîtriser les débats et de limiter le projet à un aménagement de capacité de l'infrastructure ferroviaire[371].

Toulouse Métropole a pris place dans le projet par l'implication de ses élus, au premier rang desquels le Vice-Président au Transport du Toulouse Métropole, familier des problématiques ferroviaires[372]. La « force de frappe » de la Communauté urbaine, selon l'expression employée par un de nos interlocuteurs à Toulouse Métropole[373], a alors reposé sur l'implication des Vice-Présidents aux Transports et à l'Urbanisme de Toulouse Métropole et sur un suivi technique fort reposant sur un binôme de techniciens responsables des problématiques d'urbanisme et de déplacements, comme le raconte le chargé de mission au Toulouse Métropole responsable du projet :

> *« C'est ce qui fait la force du Toulouse Métropole en particulier vis-à-vis des acteurs ferroviaires, c'est le discours que l'on porte on l'affiche aussi politiquement. Et, au niveau des techniciens, c'est pareil. On est au moins deux voire trois, vu qu'on est une grosse collectivité : Monsieur ou Madame déplacement, les gens de Matabiau, et souvent un collège de l'aménagement porteur de la vision du territoire. Cela permet d'élargir la focale au-delà de ce qui se passe autour des gares et des enjeux de déplacements. » (Chargé de Mission, Direction du Développement Urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)*

Pour ce chargé de projet, la Communauté urbaine, créée en janvier 2010, et très liée à l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains Tisséo-SMTC[374], constitue une vraie plus-value pour le suivi et l'implication dans le projet. L'intégration institutionnelle permettrait de disposer de ressources supplémentaires et d'affirmer une position plus cohérente vis-à-vis des acteurs auxquels le Toulouse Métropole est confronté :

> *« Je ne suis pas sûr que le Directeur Régional de RFF soit très content que la Communauté urbaine se soit créée. C'est plus facile de discuter avec plusieurs acteurs atomisés - dont certains sont faibles - que d'en avoir un seul qui est fort. Je le vois bien sur Toulouse-Saint-Jory. Saint-Jory et Lespinasse ont rejoint la Communauté urbaine. Je vois bien. Quand tout le territoire parle d'une seule voix, ça se négocie avec un seul acteur qui a un point de vue et des services. Quand vous êtes le maire de Lespinasse, votre Communauté de Communes elle regroupe trente mille habitants. Il y a dix personnes qui travaillent. Dans la Communauté urbaine, il y a six cents personnes qui font de l'ingénierie, qui peuvent lancer des études et les suivre. » (Chargé de Mission, Direction du Développement Urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011)*

370 L'intégration du Conseil Général s'explique par le fait que c'est un partenaire financier important de l'AOT urbaine, Tisséo-SMTC mais surtout un financeur important du projet de Ligne à Grande Vitesse. Toulouse Métropole étant associé, l'intégration du Conseil Général était incontournable.

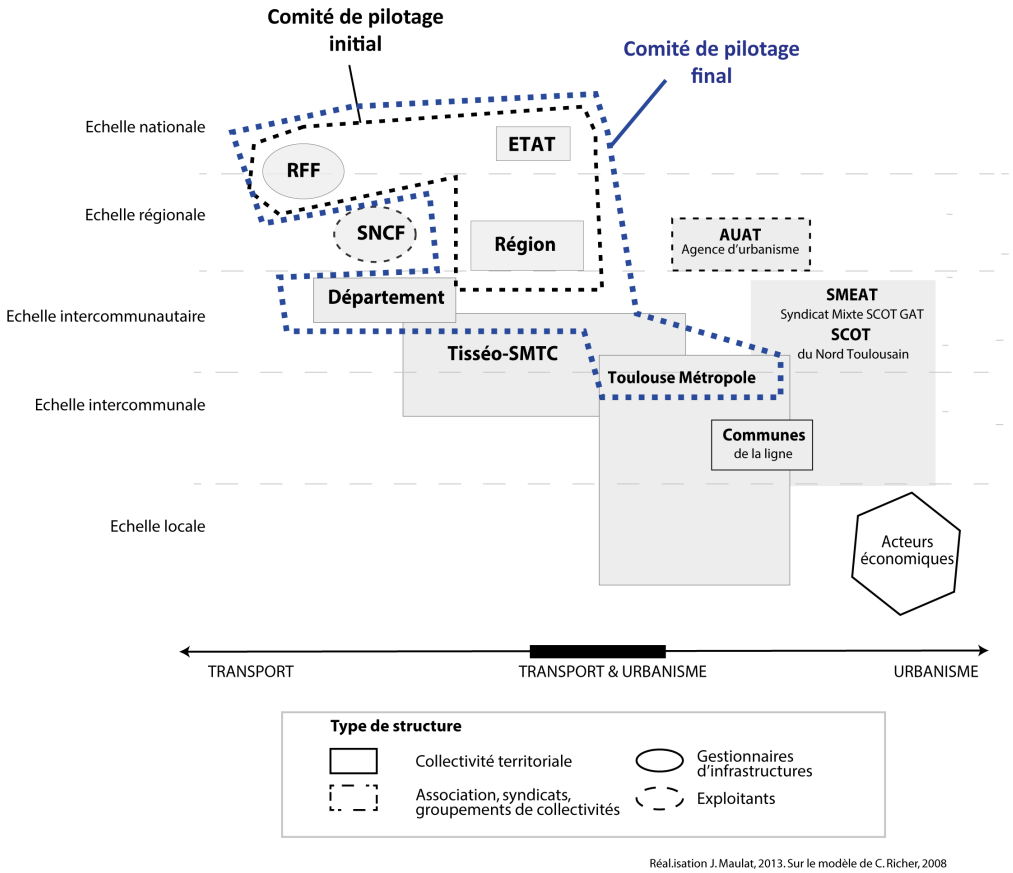
371 Entretien avec un Chargé de mission de la Direction Régionale de RFF (29 juin 2012).

372 Ancien cheminot et membre du parti communiste, il a été dans l'opposition au Conseil Régional de 1994 à 1998, Vice-Président aux Transports à la Région de 1998 à 2004. Depuis 2008, il est Adjoint au Maire de Toulouse en charge des Transports et Vice-Président de Toulouse Métropole en charge des Transports.

373 Entretien avec un Chargé de Mission, Direction du Développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011.

374 Le Président de Toulouse Métropole est aussi Président du SMTC.

Figure9.2. La gouvernance du projet Nord Toulousain



2.2.3. La mobilisation des communes par Toulouse Métropole

Enfin, Toulouse Métropole s'est aussi positionné dans le projet Toulouse-Saint-Jory en mobilisant les communes. L'étude menée par Brès & Mariolle a été ainsi un double instrument pour la Direction du Développement urbain : non seulement un instrument de « conquête » territoriale et d'affirmation du leadership de la jeune Communauté urbaine mais aussi un instrument de mobilisation des élus des communes - relativement indifférents au projet à son démarrage – pour qu'ils appuient la stratégie de Toulouse Métropole.

Lors des entretiens menés auprès des élus locaux (maires ou adjoints) des communes desservies par l'axe ferroviaire, ceux-ci n'exprimaient pas d'intérêt particulier vis-à-vis de l'axe ferroviaire. À l'exception des élus de Saint-Jory, fortement sollicités dans le cadre des débats agités autour des différentes hypothèses de tracés pour la ligne nouvelle (mobilisation des associations locales, mise à l'étude d'un tracé alternatif controversé, etc.), les autres élus locaux témoignaient d'un intérêt faible pour le projet Toulouse-Saint-Jory. Le projet de mise à quatre voies était perçu principalement comme un projet très technique, porté par RFF et la Région, et sur lequel les communes avaient peu de prise. Ainsi, lors des entretiens, les élus locaux évoquaient peu l'hypothèse d'un développement de nouveaux services ou de la création de nouvelles haltes. Seuls quelques-uns se sont exprimés plus clairement sur le sous-équipement du territoire en transports collectifs et ferroviaires, en particulier les élus des communes les plus éloignées pour lesquelles les haltes sont plus fréquentées, comme l'illustrent les propos d'un élu de Saint-Jory :

« La Région développe des secteurs. Le Nord n'était pas prioritaire, mais dans vingt ans, je sais qu'il y aura des trains tous les quarts d'heure à Saint-Jory, mais pour demain, après-demain ou dans trois ans, je ne sais même pas s'il y en aura plus. Six heures de trou sans train pour aller à Matabiau qui est à onze minutes. […] Il y a vingt ans de retard, on n'a pas su anticiper. Aujourd'hui, il y a un rattrapage, la Région ne cesse d'investir dans les transports. Ils disent qu'ils font tout ce qu'ils peuvent, ce qui n'est pas faux. On a pris tellement de retard que le gouffre est énorme. » (Adjoint aux transports, Saint-Jory, 8 avril 2010).

Cependant, au fur et à mesure de l'avancement du projet, les élus municipaux, ont été invités, par les services de Toulouse Métropole, à participer de manière accrue à la définition du projet. Le bureau Brès & Mariolle a rencontré les communes et, en parallèle, Toulouse Métropole les a associées aux réflexions sur l'évolution du territoire. L'objectif était de les amener à se positionner sur le projet tout en leur montrant que la Communauté urbaine pouvait être un appui pour leurs revendications. Toulouse Métropole semble avoir réussi à mobiliser les élus communaux. L'adhésion des communes de Lespinasse et Saint-Jory à la Communauté urbaine au début de l'année 2011 en est l'illustration. En effet, lors de nos entretiens avec les adjoints au maire de Saint-Jory et de Lespinasse en avril 2010, ceux-ci envisageaient l'intégration à la Communauté urbaine à l'horizon de « plusieurs années »[375]. Le projet de mise à quatre voies a accéléré leur adhésion à la Communauté urbaine, cette intégration leur permettant d'avoir plus de poids dans le projet, selon le chargé de mission de Toulouse Métropole qui a suivi le projet :

« Typiquement, la mairie de Lespinasse n'a pas le même poids toute seule ou avec la Communauté urbaine lorsqu'il s'agit de négocier la création d'une nouvelle gare. Toute seule, elle aurait eu éventuellement le soutien du Conseil Général, mais là quand c'est P. Cohen qui écrit au ministre, ce n'est pas tout à fait la même chose. Je pense qu'en partie ça rebat les cartes. » (Chargé de Mission, Direction du Développement Urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011).

La mobilisation des élus locaux par la Communauté urbaine a constitué un argument supplémentaire pour légitimer son intervention dans le projet ferroviaire en mettant en avant l'opportunité pour le développement du territoire.

2.3. Les conséquences de l'irruption de Toulouse Métropole dans le projet : les articulations urbanisme-transport au cœur des débats

L'intégration de Toulouse Métropole au comité de pilotage du projet Toulouse Saint-Jory au début de l'année 2011, en parallèle du lancement de l'étude Brès & Mariolle, ont fait évoluer les lignes du projet en élargissant le spectre des enjeux associés, au-delà des problématiques liées strictement à l'infrastructure ferroviaire. Le changement de nom du projet traduit cette évolution en signalant qu'il ne s'agit plus uniquement d'un projet de création de voies ferrées supplémentaires sur le segment Toulouse-Saint-Jory. Ainsi, contrairement à ce qui était privilégié initialement par la Région et RFF, le projet validé en mars 2012, à l'issue de la concertation publique, retient finalement un scénario « haut » de développement du transport ferroviaire régional sur l'axe et inclut ainsi le passage à quatre voies, le maintien de l'ensemble des points d'arrêts existants et la mise en place de services ferroviaires cadencés au quart d'heure jusqu'à Castelnau-d'Estrétefonds.

Cependant, cette évolution ne s'est pas faite sans heurts et durant la phase d'études préliminaires et de préparation de la concertation préalable (septembre 2011), plusieurs sujets ont fait l'objet de discussions intenses entre les différents membres du Comité de

[375] Entretiens avec le Maire de Lespinasse (8 avril 2010) et l'Adjoint aux transport de Saint-Jory (8 avril 2010)

pilotage parmi lesquels : la définition des besoins auxquels l'infrastructure devait répondre, les scénarios de desserte, les fonctionnalités d'infrastructure à mettre en place. Ces points de débats, que nous exposons ici, renvoient à l'opposition entre des représentations différentes du rôle du transport ferroviaire régional.

2.3.1. L'évaluation controversée des besoins : un désaccord sur le potentiel de développement du territoire

Un des premiers points de discussion forts a été la définition des besoins auxquels le projet devait répondre, sujet qui a opposé le Toulouse Métropole à RFF.

Comme nous l'avons évoqué, Toulouse Métropole a considéré, dès les études préliminaires menées par RFF que le gestionnaire d'infrastructure, l'État et la Région sous-estimaient les besoins de déplacement à court et long terme sur ce territoire. Ce constat explique le recours à une expertise extérieure (Brès & Mariolle). L'étude avait pour objectif de démontrer aux acteurs en charge du ferroviaire (Région, RFF, État) que les besoins de déplacement et la croissance du territoire étaient sous-estimés par le maître d'ouvrage RFF, au regard du potentiel de développement urbain. Dans cette perspective, l'étude s'est appuyée sur différents outils : évaluation des potentiels fonciers, estimation de l'évolution de la population et de l'emploi à l'horizon de 2020, étude de pré-programmation, etc. L'étude reposait sur une méthode différente que celle développée par les bureaux d'études missionnés par RFF dans le cadre des études préliminaires (Egis) (Encadré 9.3.).

Encadré 9.3. Méthodologie de l'étude Brès & Mariolle

L'étude réalisée par le bureau d'étude Brès & Mariolle et associés inclut une estimation du potentiel de population et de voyageurs à l'horizon 2020. La méthodologie comporte deux temps.
Dans un premier temps, l'évolution de la population a été estimée à partir d'hypothèses d'urbanisation. Celles-ci ont été construites à partir de l'évaluation du potentiel foncier auquel ont été appliqués des ratios d'emploi et d'habitants par hectare, basés sur les ratios fixés par le SCOT pour la «Ville Intense». Le périmètre retenu pour l'estimation du potentiel de population autour de la ligne est un « bassin de mobilité » correspondant à une accessibilité de quinze minutes en voiture pour les haltes de Saint-Jory, Lespinasse, Fenouillet Saint Alban et Lacourtensourt, tandis que le périmètre considéré pour les haltes de Lalande et Launaguet est plus réduit et calqué sur celui de RFF. L'analyse est réalisée à partir d'une analyse détaillée des potentiels d'urbanisation par mobilisation des dents creuses ou par renouvellement urbain.
Dans un second temps, à partir de l'estimation du potentiel d'évolution de la population, a été estimé le potentiel de voyageurs TER pour l'axe à l'horizon 2020. Pour estimer le potentiel de voyageurs TER, Brès & Mariolle appliquent un ratio au potentiel de population estimée : une fourchette basse considérant que 5% de la population desservie utilisera quotidiennement le TER ; et une fourchette haute considérant que 10% de la population desservie utilisera quotidiennement le TER. Pour la station Launaguet, ils ont appliqué une fourchette basse de 1% et une fourchette haute de 5% du fait de la concurrence des autres modes de transports urbains.

L'étude Brès & Mariolle a mis en évidence des projections démographiques plus importantes que ceux estimés par RFF (Tableaux 9.3. et 9.4.). Ces résultats s'expliquent par le recours à deux méthodologies différentes pour l'estimation de la croissance démographique et des potentiels de trafic, qui ont fait l'objet de discussions importantes entre les acteurs. D'un côté, les bureaux d'étude missionnés par RFF se sont appuyés, pour les prévisions d'évolution de la population, sur le modèle multimodal de déplacements développé dans le cadre du Système de Gestion Globale des

Déplacements[376], outils de modélisation multimodale des déplacements incluant des prévisions d'évolution de la population à l'échelle infracommunale. Ces prévisions ont été modulées en fonction des orientations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. De l'autre, le bureau d'étude Brès & Mariolle a établi des hypothèses de croissance démographique autour de l'axe à partir d'un scénario volontariste surnommé scénario « *d'urbanisme orienté vers le rail* », reposant sur une densification forte autour des gares, supérieure au contenu du SCOT et des Plans Locaux d'Urbanisme en vigueur sur le territoire[377]. De fait, les résultats des deux études en matière de projections démographiques et de prévisions de trafic, font apparaître des écarts importants, comme le montrent les deux tableaux ci-dessous :

Tableau 9.3. Comparaison des projections démographiques réalisées par le Toulouse Métropole et RFF sur pour les communes du Toulouse Métropole concernées par l'axe Toulouse-Saint Jory à l'horizon 2020

	Hypothèses RFF à 2020*	Hypothèses Toulouse Métropole à 2020**	Écart
Saint-Jory	+ 2000 habitants	+2500 habitants	+25%
Lespinasse-Gagnac	+ 1700 habitants	+2000 habitants	+18%
Fenouillet-Saint-Alban	+ 2600 habitants	+4000 habitants	+54%
Lacourtensourt	+100 hab./ +150 emplois	+1500 hab./ +500 emplois	+1500%/+235%
Lalande-Église	+900 habitants	+3000 habitants	+235%
Route de Launaguet	nd	nd	nd
*Hypothèses présentées par RFF en septembre 2010 au Groupe de travail *Dessertes-Transports et territoires*			

Source : Étude des potentiels d'urbanisation, Brès & Mariolle et Associés, septembre 2011.

Tableau 9.4. Comparaison des prévisions de trafic réalisées par le Toulouse Métropole et RFF sur pour les communes du Toulouse Métropole concernées par l'axe Toulouse-Saint Jory à l'horizon 2020

Nombre de voyageurs projetés par jour	Estimations réalisées par Toulouse Métropole	Estimations réalisées par RFF
Saint-Jory	de 1450 à 2900	1200
Lespinasse	de 1766 à 3532	700
Fenouillet/Saint Alban	de 1781 à 3561	1800
Lacourtensourt	de 1161 à 2322	300
Église de Lalande	de 1108 à 2216	300
Launaguet	de 827 à 4136	2900

Source : Brès & Mariolle et associés, Étude des potentiels d'urbanisation du territoire nord du Toulouse Métropole dans le cadre du projet de mise à quatre voies - Présentation finale, juillet 2011, p. 26.

Cependant, aucune des parties n'a présenté des éléments d'expertise considérés comme suffisamment fiables par l'autre partie pour faire émerger un consensus autour des besoins auxquels le projet ferroviaire devait répondre. Plusieurs points de méthodologie ont été fortement discutés : les périmètres à considérer[378], l'horizon

[376] Cet outil a été développé grâce à un partenariat entre les différentes autorités organisatrices de transports (Région, Département, Tisséo-SMTC), les gestionnaires de route (État, Autoroute du Sud de la France, intercommunalité) et les collectivités en charge d'autres réseaux de transport comme par exemple les vélos (Toulouse Métropole, Sicoval, Muretain, Département). Cet outil est à la fois un observatoire, un outil de gestion coordonnée des différents réseaux et un outil multimodal de modélisation (AUAT, 2013). Il alimente une centrale d'information multimodale sur le périmètre des transports urbains (la C.I.M.M.).

[377] Le scénario de développement « orienté Rail » s'appuie sur l'hypothèse d'une extension du périmètre de « Ville intense » du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine jusqu'à Saint-Jory, induisant des préconisations en matière de densité des nouvelles constructions plus fortes.

[378] On trouve trace de ces débats autour des périmètres et des zones de chalandise à considérer dans les comptes-rendus du Groupe de Travail « Dessertes-Transport-Territoire ». Par exemple, pour les gares à l'intérieur de Toulouse, Egis (missionné par RFF) considère un périmètre d'influence de 250 mètres (conformément à l'outil SGGD), tandis que l'Agence

temporel d'analyse et les niveaux de densité envisagés. En particulier RFF, la Région et l'État ont contesté les projections en matière de développement urbain de la Communauté urbaine, qui ne correspondent pas à ce qui est inscrit dans les documents de planification à l'échelle métropolitaine (SCOT) et locale (PLU). Plus largement, c'est le niveau d'ambition de Toulouse Métropole en matière de projet urbain qui est interrogé. Pour RFF, les hypothèses d'urbanisation présentées par Toulouse Métropole étaient trop incertaines pour servir d'appui aux études préliminaires dans la mesure où elles dépendaient fortement du volontarisme local et de la dynamique du marché immobilier[379]. Pour RFF, les potentiels identifiés par Brès & Mariolle ne sont que des potentiels et des intentions et ne correspondent à aucune réalité concrète de projets urbains, comme l'exprime un de nos interlocuteurs à RFF :

> *« Ce que défendait la Communauté urbaine du Toulouse Métropole était que RFF devait s'adapter aux projections démographiques. Et en même temps, on a très peu d'éléments solides sur ces projections démographiques. » (Chargé d'étude, Direction régionale Midi-Pyrénées, RFF, 15 juin 2012)*

De plus, RFF a émis des doutes quant au fait que la densification du territoire se traduirait par une demande forte de déplacement en transport ferroviaire régional qui justifierait le niveau de service demandé par le Toulouse Métropole (desserte au quart d'heure de l'ensemble des gares de la ligne). De l'autre côté, Toulouse Métropole considérait que les hypothèses de RFF, basées sur la prolongation des tendances antérieures, « au fil de l'eau », et sur les hypothèses du SCOT, ne tenaient pas compte de la capacité des acteurs locaux à agir sur le développement urbain et à mettre en œuvre des projets urbains ambitieux de densification urbaine et de développement économique. En effet, les préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine, approuvé en 2012, sont inférieures aux potentiels identifiés par le bureau d'étude Brès & Mariolle. Toulouse Métropole a justifié ce décalage auprès des acteurs ferroviaires en mettant en avant, qu'au moment de l'élaboration du projet, le projet de mise à quatre voies n'était pas encore à l'étude et que l'absence de desserte en transport collectif de qualité sur le territoire justifiait un développement mesuré du Nord toulousain :

> *« Le SCOT est plutôt passé à travers la mise à quatre voies Saint-Jory-Matabiau. La ville intense s'arrête à Fenouillet mais, on se dit la ville intense elle a plutôt intérêt à monter jusqu'à Saint-Jory, voire au-delà. Quand on regarde les potentiels d'urbanisation de Saint-Jory on sait qu'à cet endroit on peut densifier et qu'on a en plus des objectifs d'aménagement et qu'on peut produire de l'aménagement qui est assez intéressant. » (Chargé de Mission, Direction du développement urbain, Toulouse Métropole, 21 février 2011).*

Cependant, Toulouse Métropole n'a pas convaincu RFF, la Région et l'État sur la faisabilité de ses ambitions en matière de développement urbain du territoire. Les acteurs ferroviaires ont eu le sentiment que le Toulouse Métropole se servait du projet Toulouse-Saint-Jory pour inventer, *a posteriori*, un projet de territoire qui n'existait pas auparavant. Les propos du chargé de mission de la DREAL, chargé du suivi des projets ferroviaires, résument ces interrogations sur la réalité des perspectives de développement urbain et démographique affichées par Toulouse Métropole :

---

d'urbanisme AUAT préconise, plutôt, de s'appuyer sur le contenu du SCOT comme l'indique l'intervention d'une chargée de mission dans le cadre du Groupe de travail du 30 septembre 2010 relaté dans le compte-rendu : l'AUAT « *précise qu'aujourd'hui, on admet dans l'agglomération, quand on analyse des potentiels de population et d'emploi par rapport à des stations, une zone d'influence directe de 400 mètres pour les bus en site propre, de 500 mètres pour les tramways et de 500 ou 600 mètres pour les gares dont la desserte est au quart d'heure*. » (RFF, 2010b, p. 5)

[379] Entretien avec un Chargé d'étude de la Direction Régionale Midi-Pyrénées de RFF (15 juin 2012).

« Sur la vision de la Communauté urbaine, la question qui faut se poser c'est : est-ce que ce qu'ils nous disent sur les principes de densification, sur les projections de densification possibles autour des haltes sur la mise à quatre voies vont se concrétiser, en sachant que celles-ci dépassent ce qui est inscrit au SCOT ? Ce qu'il ne faut pas, c'est que la Communauté urbaine se dise : "On peut densifier, on peut densifier, on va densifier à Matabiau et aménager un million de mètres carrés de SHON, sur la ligne de Saint-Jory, on va amener, je n'en sais rien, cinq mille habitants dans chaque halte, sur Labège, à Montaudran pareil, idem sur chaque halte qui va se créer, etc. ". La somme de ces densifications, il faut qu'elle reste réaliste. […] Sinon, ce sera des projections de densifications qui ne vont jamais se réaliser, au final. Comme les SDAU d'il y a à trente ou quarante ans. C'était cela : une somme de projets qui, individuellement, étaient tous réalistes, mais qui, quand on en faisait la somme, ne l'étaient pas. Il faut que la Communauté urbaine se tempère et ne se jette pas, projet par projet, sur des capacités de densification pharaoniques qui risquent de ne jamais voir le jour ou à des échéances où on ne sera plus là.» (Chargé de mission, DREAL Midi-Pyrénées, 7 mars 2011)

Les débats sur l'évaluation des potentiels d'urbanisation et les prévisions de trafics n'ont pas débouché sur un consensus. Au contraire, ces discussions se sont nourries du déficit de connaissance et de méthodologie stabilisée et partagée par les acteurs ferroviaires et de l'urbain permettant de mesurer le lien entre projet urbain, projections démographiques, besoin de mobilité et usage du transport ferroviaire. Chacune des parties argue des imperfections des outils de prévision de trafic et d'évaluation du développement urbain, et de l'absence d'outils partagés permettant d'estimer les interactions potentielles entre développement de l'offre ferroviaire et développement urbain. De plus, la rareté des études empiriques ou retours d'expérience existant sur les effets d'une densification urbaine autour des gares sur l'usage du transport ferroviaire alimente l'incertitude et la difficulté des différents acteurs à s'accorder sur une estimation commune des trafics potentiels autour de l'axe.

2.3.2. La conception de l'offre : enjeux urbains *versus* priorités régionales

Du premier point de discussion en découle un second relatif à la conception de l'offre ferroviaire et aux usages à laquelle celle-ci est censée répondre. La phase d'étude préalable à la concertation a vu aussi s'opposer deux visions du rôle du transport ferroviaire que résument les hypothèses initiales de desserte : une vision régionale, qui donne la priorité à la desserte rapide des villes et des polarités secondaires et est défavorable à la multiplication des arrêts en zone urbaine et, une vision urbaine, qui donne la priorité à l'intensité et à la finesse de la desserte. La Communauté urbaine était favorable à un maintien de l'ensemble des arrêts et à leur cadencement au quart d'heure, au-delà de ce que la Région prévoit dans son Plan Régional des Transports (2007-2013). Les propos du Vice-Président aux Transports résument cette opposition de vision :

« On a dit que cela pouvait être un élément de desserte urbaine, mais que ça n'était pas la priorité. On est toujours là-dessus d'ailleurs : 1) cela n'est pas sa priorité, 2) si ça peut l'être, si ça peut faire de la desserte urbaine, on est très ouvert et au contraire, on y va et 3) c'est une infrastructure qui a une complémentarité de desserte régionale voire interrégionale, donc il faut que la capacité de l'infrastructure réponde à ça, mais avec comme point d'entrée le bon équilibre de l'ensemble des dessertes […]. Pour eux, c'est l'opportunité d'utiliser une nouvelle infrastructure pour de l'urbain, et avec priorité à l'urbain. Or, nous, ce n'est pas priorité. La priorité, c'est l'égalité entre les divers usages, et de trouver une solution technique qui permette cette égalité.» (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)

Plus largement, la Région reproche à la Communauté urbaine de considérer le transport ferroviaire comme un substitut, voire un palliatif du transport urbain. Les cadres techniques de la Direction des transports de la Région et le Vice-Président aux Transports ont exprimé, lors de nos entretiens, l'impression que, dans ce projet, Toulouse Métropole a cherché à lui faire payer le transport urbain. Tisséo-SMTC a, par

exemple, en 2011, supprimé son projet de bus en site propre sur la RD 820, pourtant inscrit au Plan de déplacements urbains, considérant que le développement des dessertes ferroviaires serait suffisant pour répondre aux besoins de déplacement sur ce territoire. Or, pour les acteurs rencontrés à la Région, d'une part, la finesse de desserte d'un bus est supérieure à celle du transport ferroviaire et ces deux offres de transport collectif ne répondent pas aux mêmes besoins et n'agissent pas de la même manière sur la circulation automobile. D'autre part, dans la perspective d'une densification urbaine du secteur, l'offre ferroviaire ne pourra pas, seule, répondre à l'augmentation de la demande de déplacement, diverse et multidirectionnelle[380]. Le Vice-Président aux Transports exprime ainsi la position de la Région :

> *« Cela peut faire partie d'un projet de territoire, mais ce n'est pas la seule porte d'entrée, moi je suis persuadé de ça. Si on imagine qu'on va régler les questions de liaison urbain-transport collectif seulement par une voie ferrée, là je pense qu'on se trompe. Il faut l'intégrer, mais cela ne peut pas être l'unique solution. […] Si vous considérez pour tout le secteur nord que le seul transport collectif c'est le train, vous vous trompez. Vous ne résoudrez pas une densification du Nord toulousain par seulement une urbanisation autour des gares et l'utilisation du train. Ça, c'est aller dans une fausse piste. Par contre, s'il y a d'autres modes de complémentarité, lourds ou semi-lourds, efficaces… Vous pouvez densifier autour des gares, parce que les gens auront le choix entre plusieurs modes.» (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

De son côté, la Communauté urbaine affirme poursuivre l'objectif de valoriser au maximum l'infrastructure ferroviaire existante, lui permettant, par ailleurs d'éviter des projets de transport urbain sur les mêmes axes, comme l'exprime le Vice-Président aux Transports :

> *« À prévoir des investissements publics importants, profiter de l'opportunité de cette LGV, et trouver le bon compromis avec la desserte régionale et locale, c'est la meilleure façon d'utiliser les deniers publics. Cette question-là est importante pour nous parce qu'il y a des questions de desserte qui font que si on n'utilise pas des occasions qui nous sont présentées comme celle-là, on fait un double investissement, en termes de réseau urbain. Il y a un souci. » (Vice-Président de Toulouse Métropole, chargé des transports et des déplacements, 9 juillet 2012)*

On retrouve dans ce projet l'opposition entre deux visions du rôle du transport ferroviaire mis en évidence dans le Chapitre 5 qui est matérialisée, dans ce projet, par l'opposition entre les scénarios de desserte privilégiés par la Région et la Communauté urbaine.

2.3.3. Les fonctionnalités de l'infrastructure pour répondre aux besoins

Un troisième point de discussion a porté sur les aménagements d'infrastructure à réaliser. La question des besoins auxquels les aménagements de l'infrastructure devaient répondre et à quel horizon, a été centrale dans les débats entre RFF, la Région et la Communauté urbaine. Par exemple, au cours des études (février-mars 2011), RFF a présenté au Comité de Pilotage un scénario d'aménagement de l'infrastructure à trois voies. Cette hypothèse a soulevé l'opposition de la Région et de Toulouse Métropole, considérant que celle-ci était fondée sur une évaluation à court terme des besoins. Ce désaccord s'explique par des contraintes et des intérêts différents entre les acteurs. D'un côté RFF, contraint par l'article 4 de la loi qui l'a créé, évalue les besoins d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire en fonction des prévisions de circulation à l'horizon de l'amortissement de l'investissement[381]. Or, la Région ne souhaitant pas

[380] Entretien avec le Directeur Transport et Infrastructure de la Région Midi-Pyrénées (22 mars 2011).

[381] Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau Ferré de France " en vue du renouveau du transport ferroviaire.

s'engager formellement sur un cadencement au quart d'heure de l'axe Toulouse-Saint-Jory à court ou moyen terme, RFF est obligé de s'appuyer sur l'état des circulations actuelles et sur les estimations de circulation TGV et Intercités. À partir de ces projections, RFF a envisagé qu'un passage à trois voies de la section était suffisant. Cependant, de l'autre côté, si la Région ne souhaite pas s'engager à court et moyen terme sur un développement important des services ferroviaires régionaux, elle ne souhaite pas pour autant que cette option soit exclue du fait de capacités de l'infrastructure trop limitées. Elle souhaite que l'infrastructure ferroviaire ait des réserves de capacité suffisantes et permettent un développement des services à moyen et long terme. Le Vice-Président de la Région exprime ainsi la nécessité de produire une infrastructure ferroviaire capable d'accueillir, à long terme, une augmentation du trafic :

> *« Nous savons que pour le TER, nous n'aurons pas la capacité financière à court terme de faire du cadencement au quart d'heure, que ce soit à Saint-Jory ou à Castelnau-d'Estrétefonds. […] Par contre, est-ce parce qu'on n'a pas la capacité financière aujourd'hui de développer les dessertes qu'on doit se contenter - et c'est une discussion avec RFF - d'avoir une infrastructure qui ne réponde qu'aux besoins immédiats, qu'aux services qu'on est capable de mettre en œuvre à court terme ? […] Est-ce que l'on fait un investissement qui colle à la capacité de faire circuler les trains dans les cinq ans qui viennent ou est-ce qu'on a une infrastructure qui va durer cinquante ans ? » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

Sur ce point la position de la Région rejoint celle de la Communauté urbaine qui souhaite un dimensionnement large de l'infrastructure qui puisse répondre au développement des services ferroviaires sur son territoire. Les deux collectivités se sont opposées de concert à ce qui était envisagé par le maître d'ouvrage RFF, comme l'illustrent les propos convergents du Vice-Président aux Transports de la Région Midi-Pyrénées et de Toulouse Métropole :

> *« RFF envisageait de faire trois voies parce que cela correspondait au nombre de trains qu'on faisait circuler aujourd'hui, dans l'immédiat. On s'est battus, on a fait arbitrer ça par l'État, parce qu'on s'est fâché très fortement. C'est l'arbitrage du Président de la Région qui a statué. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

> *« Il était entendu qu'avec l'arrivée du TGV, nous arriverions à Toulouse avec quatre voies. Ça permettrait de retravailler les cadencements, voir les arrêts en ville pour les redisposer en fonction de problématiques urbaines. Et là, RFF nous a proposé au dernier Copil qu'on fasse une étude pour voir si à trois voies on ne pourrait pas passer. Alors oui à trois voies, le TGV pourra passer, mais pas le reste. On s'est un peu fâché. » (Ancien Vice-Président aux Transports de la Région Midi-Pyrénées, Vice-Président aux Déplacements à Toulouse Métropole, 3 mars 2011)*

Ce point de discussion fait apparaître, de manière concrète, les difficultés liées à la production d'un projet ferroviaire partagé entre des acteurs dont les ambitions, les contraintes et l'horizon temporel d'action sont différents.

Ainsi, dans ces tensions fortes autour du projet de mise à quatre voies, devenu projet d'Aménagement du Nord Toulousain, la Communauté urbaine s'est imposée dans le projet en jouant de sa compétence en matière d'urbanisme et en mobilisant l'argument d'une densification future et forte du territoire, pour justifier, en retour, le développement des services ferroviaires urbains et périurbains. Son intégration au projet s'est accompagnée de l'inscription de nouveaux enjeux aux débats. Dans ce contexte, la densification autour des gares et l'enjeu de « cohérence urbanisme-déplacement » a été un sujet important de discussion et de négociation. Cet argument a été utilisé par Toulouse Métropole pour défendre un développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine

3. Cristallisation des tensions et résolution politique

Ainsi, à partir du moment où Toulouse Métropole a été intégré au comité de pilotage, le périmètre et les enjeux du projet Toulouse-Saint-Jory ont été fortement redéfinis. Les échanges ont été tendus entre les différents acteurs mais ont débouché, finalement, sur un arbitrage politique, en faveur du projet défendu par Toulouse Métropole.

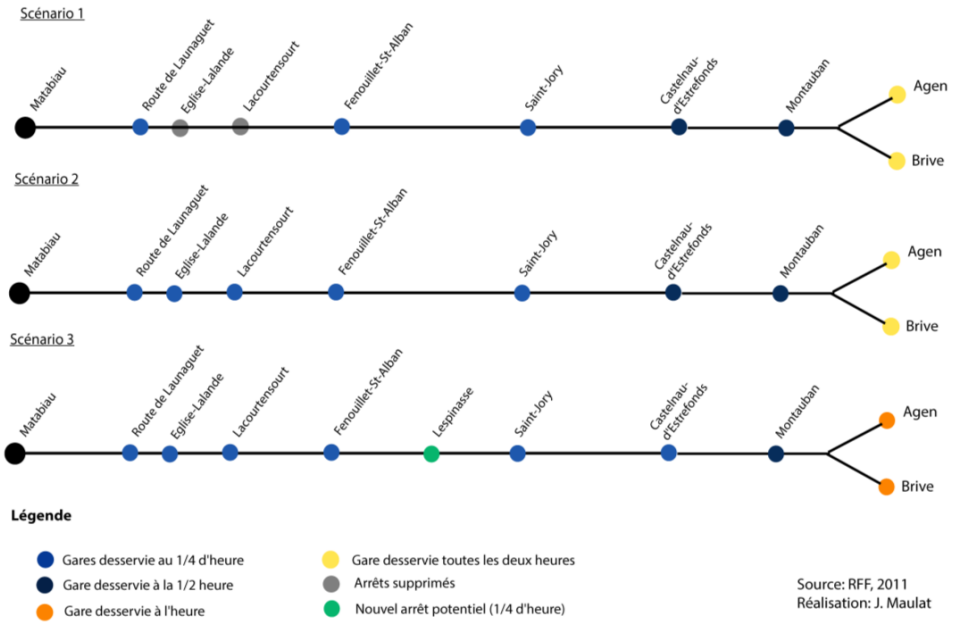
3.1. La préparation de la concertation publique : moment de cristallisation des tensions

Les oppositions de vision et le rapport de force décrits précédemment se sont cristallisés au moment de la concertation préalable, relevant de la responsabilité du maître d'ouvrage RFF. En préparation de la concertation, une étude de « contexte » a été commandée par RFF et réalisée de janvier à mars 2011. Elle visait à préparer la concertation prévue en juin en affinant les propositions et les modalités de la concertation, et à anticiper les points qui pourraient faire débat lors de la concertation avec le public et la société civile. Celle-ci était initialement prévue en juin 2011 et devait mettre en débat les trois scénarios de desserte et d'insertion de l'infrastructure validés par le Comité de pilotage de février 2011. Cependant, cette concertation a été reportée, au dernier moment, sous la pression du Toulouse Métropole. Alors que tous les partenaires du projet s'étaient accordés sur le contenu de la concertation, Toulouse Métropole a considéré que le projet soumis à la concertation était trop peu ambitieux, ne prenait pas suffisamment en compte les enjeux territoriaux et était trop centré sur des problématiques strictes d'infrastructure. Par exemple, les projets d'aménagement des haltes présentés à la concertation se réduisaient au périmètre de la voie, des quais et des parkings (conformément aux obligations réglementaires auxquelles est soumis RFF) sans proposer une vision plus large de la possible évolution des abords des gares. Toulouse Métropole a, alors, au dernier moment, fait reporter la concertation et a revu tous les supports de concertation avant d'autoriser la mise en place de la concertation sur son territoire qui a eu lieu finalement en septembre 2011. Le Directeur général des services de Toulouse Métropole justifie cette intervention en mettant en avant la supériorité de la légitimité territoriale de la Communauté urbaine sur la légitimité technique et domaniale de RFF :

> *« RFF n'est pas dans une logique territoriale. Ils sont dans une logique d'infrastructure. C'est leur métier. Par contre, lorsqu'il s'agit de rentrer dans un dispositif plus concret de concertation, ils ne sont pas dans la logique territoriale. Ils ne comprennent pas les logiques territoriales, les logiques de politiques territoriales. Donc, il faut trouver les moyens de les conduire vers ces logiques. […] Il faut qu'ils comprennent qu'ils ne peuvent pas mener des concertations sans que la collectivité sur laquelle se déroule la concertation s'associe étroitement à eux. […] Nous avons donc obligé RFF à amender sa réponse, à enrichir sa réponse pour que nous autorisions la concertation. Parce que c'est nous qui décidons quand même, à partir du moment où la concertation se fait sur notre territoire.» (Directeur général des services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2012)*

Finalement, trois scénarios de desserte ont été soumis à la concertation préalable, comme le montre la figure ci-dessous.

Figure 9.3. Les scénarios de desserte soumis à la concertation préalable



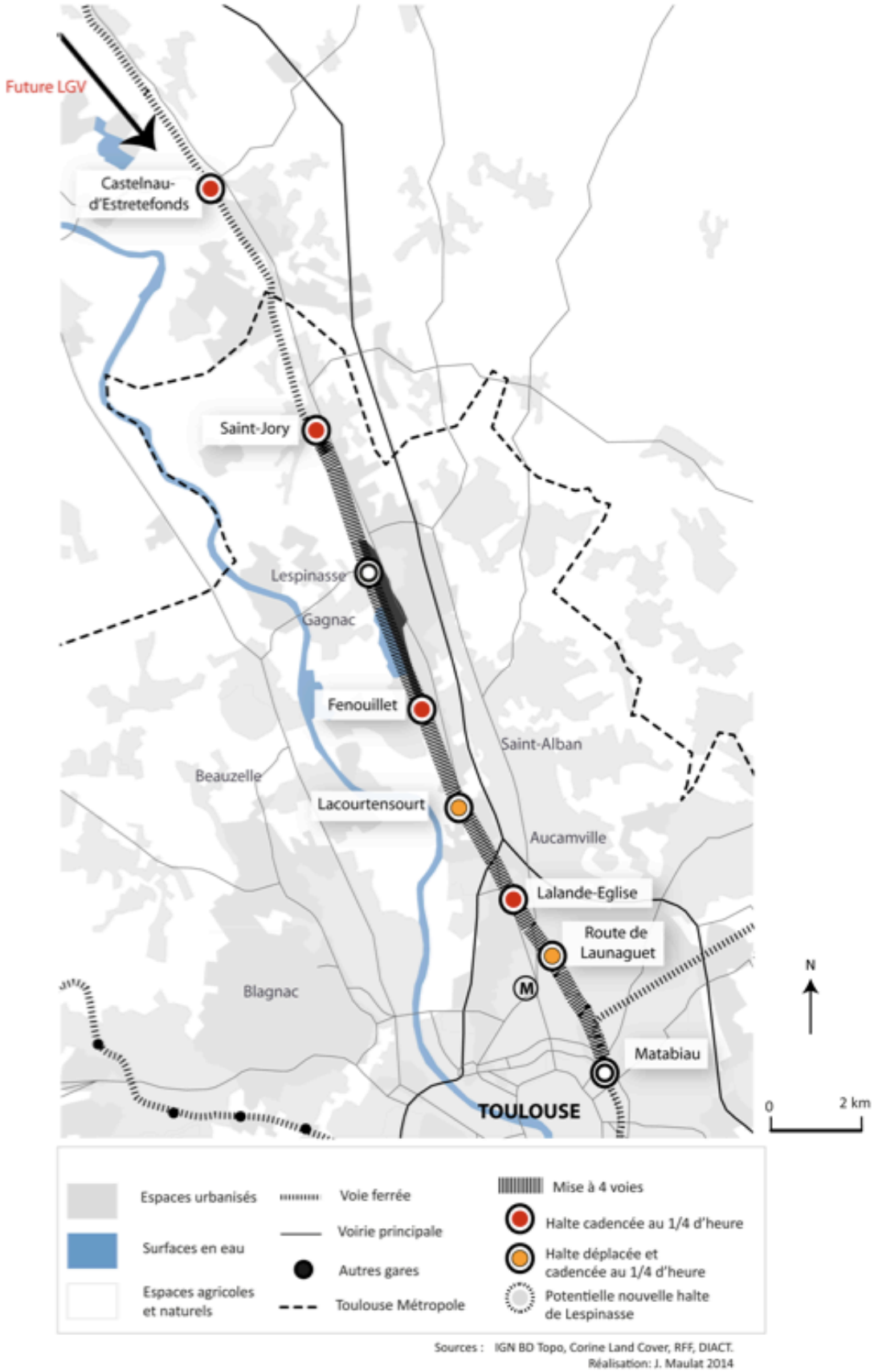
Source : RFF, 2011b.

Le bilan de la concertation préalable a fait apparaître de nombreux points de convergence : desserte cadencée au quart d'heure, mise en place d'un terminus partiel à Castelnau-d'Estrétefonds correspondant à l'élargissement du périmètre du projet, traitement de l'intermodalité autour des haltes de l'axe, aménagement de l'interconnexion entre la halte Route de Launaguet et la station de métro La Vache. Certains points sont apparus comme « à approfondir », en particulier les conditions d'insertion des voies nouvelles et les impacts sur le bâti, la préservation des fonctionnalités routières, les protections phoniques et le positionnement de la halte de Lacourtensourt (RFF, 2011a). La concertation a aussi fait émerger des demandes qui n'étaient pas inscrites dans le projet soumis à la concertation en particulier la création d'une halte à Lespinasse. Cette création est soutenue par Toulouse Métropole et la commune, tandis que RFF et l'État y étaient, au départ, plutôt défavorables car celle-ci engendrerait une augmentation de temps de parcours de deux à trois minutes, et qu'elle nécessiterait la libération de foncier important pour sa construction, les aménagements multimodaux et les accès routiers.

3.2. Un compromis politique

À l'issue de la concertation, les orientations du projet ont été validées par un comité de pilotage au début de l'année 2012. Le contenu du projet a ensuite fait l'objet d'une validation ministérielle en mars 2012. Le projet qui sera soumis à l'enquête publique à l'automne 2014, en même temps que le projet de ligne à grande vitesse GPSO, inclut ainsi : la mise à quatre voies du segment Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds, l'aménagement des haltes de Saint-Jory, Fenouillet-Saint-Alban, Lacourtensourt, Église de Lalande, Route-de-Launaguet ; l'aménagement d'un terminus de proche banlieue à Castelnau-d'Estrétefonds et le déplacement des haltes de Lacourtensourt et de Route de Launaguet pour se rapprocher des centralités urbaines (Carte 9.3.). En ce qui concerne les scénarios de desserte, le parti pris d'un cadencement au quart d'heure de l'axe a été affiché sans néanmoins que la Région s'engage sur un horizon de mise en service.

Carte 9.3. Le projet ferroviaire validé en mars 2012



Sources : IGN BD Topo, Corine Land Cover, RFF, DIACT.
Réalisation: J. Maulat 2014

Ainsi, sur de nombreux points, l'intervention de la Communauté urbaine et la prise en compte des dynamiques de développement du territoire ont fait évoluer les lignes du projet. C'est le cas par exemple pour le choix de maintenir l'ensemble des haltes existantes de l'axe (Église de Lalande, Lacourtensourt) ou encore d'en déplacer certaines pour les rapprocher des centralités et améliorer leur accessibilité (Lacourtensourt, Route de Launaguet). La Région a été, sur ce point, en appui des revendications locales, comme l'explique le Vice-Président aux Transports :

> *« Le terminus à Castelnau, on le fait parce qu'on a une vision que le développement urbain va se faire dans cette zone. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

Selon le Vice-Président aux Transports, le projet constituerait un « *bon compromis* » politique entre les positions de la Région et de Toulouse Métropole :

> *« Je crois qu'on a abouti à un compromis qui est bon pour tout le monde, parce que derrière, pour la Communauté urbaine, indépendamment des questions de transport, il y a une question d'aménagement urbain. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012).*

Finalement, le Vice-Président à la Région considère que le projet de Toulouse-Saint-Jory, en dépit des tensions, est satisfaisant au regard de sa politique ferroviaire et que la confrontation avec la Communauté urbaine a permis d'améliorer le projet. Cette position n'est cependant pas partagée par les services techniques qui ont pu exprimer l'impression de s'être fait imposer le projet de Toulouse Métropole[382]. Pour l'élu, cependant, la confrontation entre deux visions du transport ferroviaire, régionale et urbaine, a permis de faire avancer et d'améliorer le contenu du projet :

> *« Finalement, avec le projet de mise à quatre voies, on est passé d'un projet ferroviaire à un projet plus urbain, et du coup est-ce qu'il vous semble que c'est une perte ou finalement un plus pour le projet ? Je suis plutôt dans cette dernière hypothèse. Alors tout le monde ne sera pas d'accord peut-être, y compris les techniciens, c'est clair, même les miens. Même si c'était tendu et ça reste tendu, il y a eu un vrai dialogue à partir de visions différentes pour l'utilisation d'une infrastructure, pour sa vocation. Je trouve que ça, c'est sain. […] Côté Région, on n'a pas une vision non plus… Enfin, on défend le train dans l'urbain, ce n'est pas le problème, mais on n'est pas des spécialistes de l'urbain. Donc je pense que ça a pu faire évoluer notre vision sur ce secteur, même si ça peut heurter. Je pense que le point d'aboutissement est un point de compromis qui est positif et qui donc a fait que c'est la conjonction de deux cultures qui se sont vraiment différentes. […] Je pense que le dialogue a été positif même s'il est musclé. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

Ce positionnement est partagé par le chargé de mission en charge du projet pour le compte de l'État (DREAL) qui constate que l'intervention de la Communauté urbaine a permis de faire évoluer le projet initial dans le bon sens :

> *« L'étude de la mise à quatre voies a été révélatrice du fait qu'on est passé pas loin de rater quelque chose. On était parti sur un projet purement ferroviaire et entre le projet de mise à quatre voies et le projet d'aménagement de Matabiau, il y a plein de questions qui ont commencé à émerger. » (Chargé de mission, DREAL, 7 mars 2011)*

Cependant, RFF est plus mitigé. Les services de la Direction régionale expriment plutôt le sentiment d'un projet « détourné » par Toulouse Métropole, qui a réussi à imposer sa vision face à la Région, perçue comme très en retrait sur le projet. Les propos d'un de nos interlocuteurs à RFF résument cette idée :

> *« On s'est retrouvé à porter un projet urbain » (Chargé de mission, Direction régionale, RFF, 29 juin 2012).*

---

[382] Entretien avec un Chargé de mission, Direction Transport, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012.

Face à ce bilan, le Vice-Président aux Transports insiste sur le rôle des élus, du politique dans la résolution des oppositions, et l'émergence d'un compromis. Ce compromis a été facilité, en particulier, par la proximité politique et personnelle des deux Vice-Présidents aux Transports de la Région et de la Communauté urbaine :

> *« Je ne dis pas que tout le monde au bout, d'un côté ou de l'autre, est convaincu. Pas du tout. Il y a encore des pressions, des discussions… Ça, c'est sûr. Mais la conclusion est plus une conclusion politique qu'une conclusion technique. Mais une conclusion politique pas au sens politicienne, mais une conclusion politique pour trouver le meilleur compromis entre les approches des uns et des autres, et la faisabilité technique. Moi je me suis assuré que de défendre la desserte régionale. C'est pour ça que je résiste sur Lespinasse par exemple, mais pas sur Église de Lalande, ni sur le déplacement des autres haltes.» (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

3.3. Des points de tensions résiduels

Cependant, si un compromis a été trouvé, de nombreux points de tensions persistent.

La création d'une gare à Lespinasse, pour laquelle Toulouse Métropole milite fortement, fait encore l'objet de discussions importantes. La création a été exclue du projet validé en 2012, mais ce sujet continue d'opposer la Région à la Communauté urbaine. Cet enjeu renvoie à l'écart (déjà évoqué) de vision et d'intérêt entre la Région et Toulouse Métropole relatif au rôle du transport ferroviaire régional et aux priorités en matière de circulation et de desserte, comme l'expriment nos interlocuteurs :

> *« Le bilan de la concertation qui a été tiré nous satisfait, sauf sur ce point-là, sur cette halte à Lespinasse. » (Vice-Président de Toulouse Métropole chargé des transports, 9 juillet 2012)*

> *« L'agglomération nous demande de le faire, le comité de pilotage a conclu qu'on ne le faisait pas. Mais il y a toujours une pression pour le faire. Un des arguments principaux qu'on a, c'est effectivement la question de l'équilibre entre les dessertes qui viennent de plus loin et les dessertes d'agglomération : parce que rajouter une halte, ce qui n'est pas bien compris, c'est rajouter un arrêt de trois minutes à tous les trains qui viennent d'ailleurs. […] Je veux bien faire une fréquence au quart d'heure à Castelnau, mais je ne veux pas que cela ait pour conséquence d'avoir une fréquence à l'heure et demie pour Montauban. » (Vice-Président aux Transports, Région Midi-Pyrénées, 26 juillet 2012)*

Sur ce point, les élus municipaux sont mobilisés. En effet, alors qu'au début du projet les entretiens avec les élus de la commune de Lespinasse avaient montré que ceux-ci n'étaient pas de fervents partisans d'une nouvelle halte et favorables à un développement mesuré de leur commune, ils ont exprimé, lors de la concertation, des demandes en faveur de la création d'une halte sur leur commune. La commune a ainsi adhéré à la Communauté urbaine en 2011 avec, entre autres objectifs, l'idée que cela lui permettrait d'appuyer ses revendications et d'accélérer le projet. La création d'une halte est présentée comme une contrepartie juste au fait que les habitants de la commune subissent des nuisances importantes liées à la gare de triage (coupure urbaine, bruits, etc.) sans pour autant bénéficier des avantages de la présence de la ligne ferroviaire sur le territoire. Mais, surtout, cette nouvelle halte permettrait aussi à la commune de se voir autoriser plus de développement résidentiel et une augmentation des droits à construire autorisés au SCOT, dans un contexte où elle dispose de réserves foncières importantes. Jusqu'à présent la commune, du fait de la présence de la gare de triage sur son territoire bénéficiait de ressources fiscales importantes. La suppression de la taxe professionnelle et la diminution des ressources fiscales ont motivé son adhésion à la Communauté urbaine en 2011 et la poussent à chercher un développement résidentiel

plus important pour compenser la perte de la taxe professionnelle par des ressources supplémentaires liées à la taxe d'habitation[383].

Dans le projet qui sera soumis à enquête publique en 2014, la Région et RFF ont décidé de préserver la possibilité de réaliser cette halte. Cependant, cette décision ne satisfait pas la Communauté urbaine qui la perçoit comme un enterrement du projet. Elle essaie de défendre l'opportunité d'une nouvelle halte au regard du potentiel urbain. Les propos de certains élus ou techniciens du Toulouse Métropole sont explicites, parmi lesquels ceux du Vice-Président à l'Urbanisme de Toulouse Métropole :

> *« La question de la halte à Lespinasse est plutôt suivie par le Vice-Président aux Transports. Mais je viens avec lui à chaque fois pour bien montrer que* ***c'est un projet d'urbanisme****.» (Adjoint au maire de Toulouse, Vice-Président à l'Urbanisme de Toulouse Métropole, 30 août 2012)*

Enfin, un dernier point d'interrogation porte sur le financement du projet, qui n'a pas encore fait l'objet d'un accord entre les différents acteurs du projet.

Conclusion

Le cas du projet Nord Toulousain illustre en quoi les projets ferroviaires à dimension métropolitaine peuvent être source de tensions fortes entre une multiplicité d'acteurs. Ici, les débats ont été cristallisés par deux questions : Quel rôle doit jouer le transport ferroviaire régional dans la desserte des métropoles ? À quels enjeux territoriaux doit-il répondre ? Cette étude de cas fait apparaître très clairement le poids croissant des acteurs métropolitains dans la définition des politiques et projets ferroviaires sur leur territoire. Cette implication des acteurs du territoire dans le secteur ferroviaire est liée à plusieurs objectifs. À travers ce projet, Toulouse Métropole, élus et services techniques, cherche à affirmer son leadership politique et institutionnel en même temps que la Communauté urbaine utilise le projet ferroviaire comme levier pour construire un projet de territoire et une vision du développement métropolitain à moyen et long terme. Cette irruption des acteurs métropolitains et des acteurs publics de l'aménagement urbain dans la scène ferroviaire bouscule les acteurs ferroviaires en les obligeant, d'une part, à élargir le spectre des enjeux auxquels doit répondre un projet ferroviaire et, d'autre part, à accepter d'ouvrir la scène où sont prises les décisions en matière de transport ferroviaire à des acteurs extérieurs au secteur ferroviaire. Enfin, cette étude de cas met en évidence qu'au-delà des enjeux de transport, les projets ferroviaires sont les réceptacles des tensions à l'œuvre dans l'action publique métropolitaine : concurrences institutionnelles, articulation des échelles, opposition de visions du développement des métropoles, etc.

Nous avons alors démontré comment Toulouse Métropole s'est servi de l'argument de la « cohérence » entre urbanisme et transport et de la densification urbaine autour de l'axe ferroviaire pour justifier et légitimer ses demandes en faveur d'un développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine.

Le tableau et le schéma ci-dessous synthétisent les différents sujets qui ont fait l'objet de négociation entre acteurs de l'aménagement et du transport dans le cadre de ce projet.

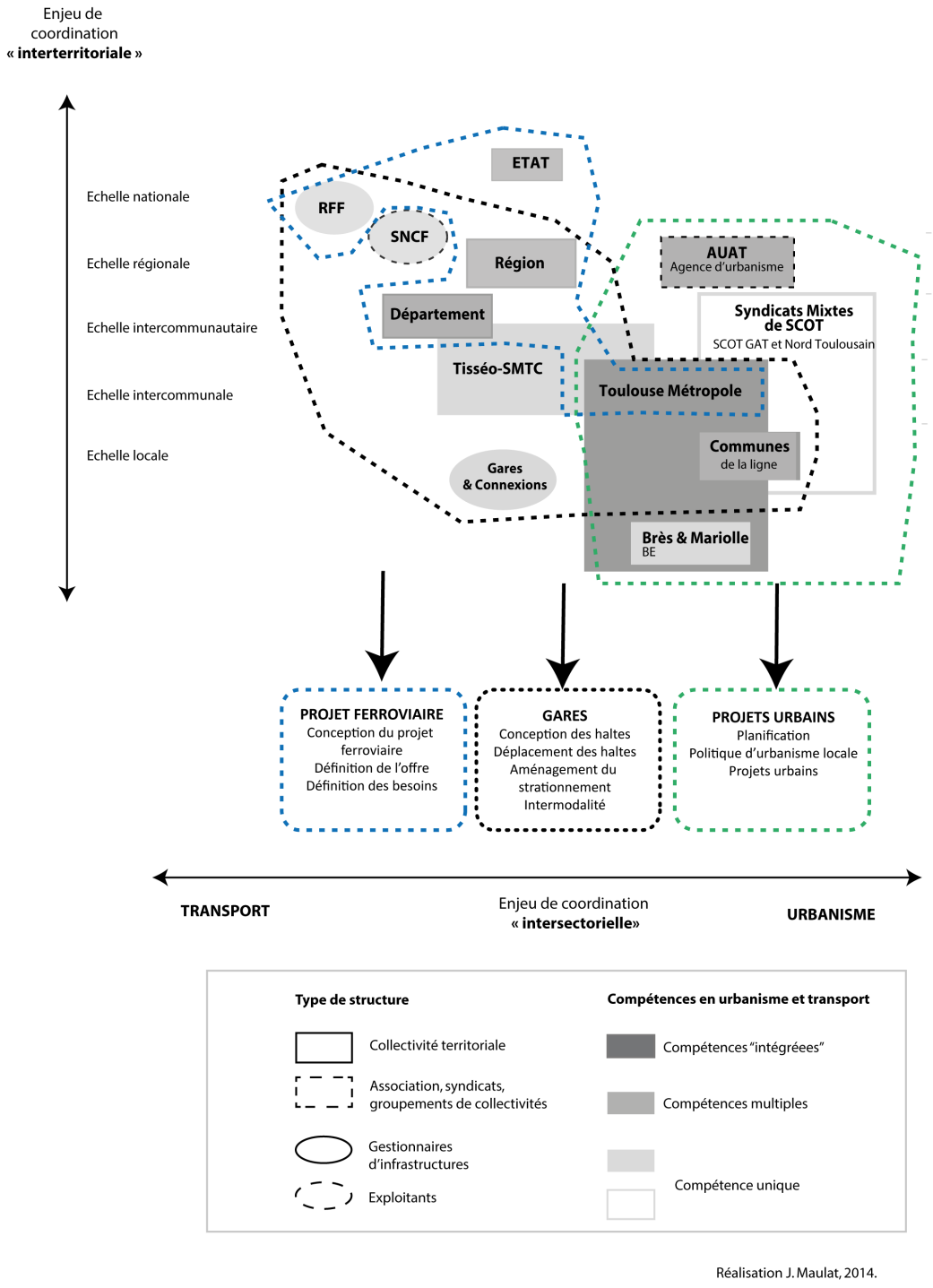
[383] Source : Étude de contexte menée par RFF dans le cadre de la préparation de la concertation (document interne).

Tableau 9.7. Le dialogue secteur-territoire dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant : cloisonnements et décloisonnements transport-urbanisme

SECTORIEL-INTERTERRITORIAL (Transport) Objets pris en charge par les acteurs ferroviaire et du transport	**TRANSECTORIEL-INTERTERRITORIAL** Objets d'interface entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'urbain	**SECTORIEL – INTERTERRITORIAL (Urbanisme)** Objets pris en charge par les acteurs de l'urbain
Infrastructure et service de transport		
– Caractéristique de l'infrastructure	– Niveau de service – Localisation des points d'arrêts – Déplacement des points d'arrêts	
Intermodalité		
	– Caractéristiques des pôles d'échanges – Insertion du pôle dans le système de déplacement local	
Urbanisme		
	– Besoins de déplacements	– Plans intercommunaux – Plans locaux d'Urbanisme – Projets urbains locaux

Réalisation : J. Maulat.

Figure 9.4. Schéma du système d'acteurs et séparation des sphères d'action dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant



Réalisation J. Maulat, 2014.

CHAPITRE 10.
ANALYSE CROISÉE : LA COORDINATION URBANISME - TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL EN PRATIQUE

Dans ce chapitre, nous proposons une analyse croisée des cas étudiés dans les chapitres précédents. Il s'agit de mettre au jour, à partir des études de cas, les processus à l'œuvre en matière de coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional à l'échelle locale.

Cette analyse croisée reprend les trois questionnements formulés en introduction de cette partie et qui permettent de mettre les grandes orientations en matière de cohérence entre urbanisme et transport ferroviaire à l'épreuve de la réalité des pratiques.

Le premier questionnement porte sur la place des problématiques territoriales dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets ferroviaires étudiés : les questions de l'insertion territoriale du projet et de la coordination urbanisme-transport sont-elles évoquées ? Si oui, comment sont-elles formulées ? Quels acteurs les portent et avec quels objectifs ? Quelle coordination entre acteurs peut-on observer dans le cadre de ces projets ? Quels sont les effets sur le projet ?

Le second questionnement porte sur la place du réseau ferré et des gares dans les politiques d'urbanisme locales. La mise à l'agenda, dans la planification métropolitaine, de nouvelles orientations en matière de « cohérence urbanisme-transport » en parallèle du développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines s'accompagne-t-elle d'une évolution des pratiques d'aménagement à l'échelle locale ? Ce nouveau contexte conduit-il à infléchir les manières de faire la ville autour du rail ? Observe-t-on des processus qui iraient dans le sens d'une nouvelle articulation entre urbanisme et réseau ferré régional ?

Le troisième questionnement porte sur les interfaces entre transport ferroviaire, gares et politiques d'urbanisme locales et la coopération des différents acteurs concernant les projets d'aménagement autour des gares : comment les acteurs ferroviaires d'une part et les acteurs de l'aménagement d'autre part coopèrent-ils sur cette problématique ? Quelle articulation entre projet urbain, projet ferroviaire et projet de gare est-elle à l'œuvre ? Qu'est-ce qui freine la coordination entre urbanisme et transport à l'échelle locale ?

Pour répondre à ces questions, nous rendons compte, dans un premier temps, de ce que révèlent les trois cas étudiés dans les chapitres précédents au regard de la prise en compte des enjeux d'articulation urbanisme-transport dans la conception des projets ferroviaires régionaux (1). Nous nous intéressons ensuite au contenu des politiques d'urbanisme locales au regard des enjeux de cohérence urbanisme-transport. Comme annoncé en introduction de la partie, nous croisons les politiques des communes que nous avons d'ores et déjà analysées et les politiques d'autres communes des aires d'étude (2). Cette analyse croisée permet de mettre au jour les processus à l'œuvre. Elle

fournit des éléments d'explication sur la diversité des politiques d'urbanisme locales au regard de l'enjeu de l'articulation de l'urbanisation au réseau ferré. Elle conduit à interroger le rôle du développement des dessertes ferroviaires sur un éventuel changement des pratiques à l'échelle locale. Enfin, dans un dernier temps, nous nous intéressons aux interfaces entre projets urbains, projets ferroviaires et gares à l'échelle locale (3).

1. L'articulation urbanisme-transport dans les projets ferroviaires régionaux

Les trois scènes de projet décrites dans les chapitres précédents sont chacune spécifiques et ne sont pas exhaustives de l'ensemble des interactions entre acteurs ferroviaires et acteurs de l'urbain à l'échelle des métropoles d'études. Ils permettent néanmoins de tirer plusieurs conclusions sur la manière dont est problématisé le lien réseau-territoire dans la construction des projets ferroviaires régionaux et sur les effets des interactions entre acteurs de l'urbain et acteurs ferroviaires sur le contenu des projets ferroviaires.

L'étude de ces trois projets ferroviaires à dimension métropolitaine montre que ces projets sont les lieux d'opposition et de confrontation entre deux systèmes de référence et d'acteurs : le monde du ferroviaire d'une part, celui du transport et de l'aménagement urbains d'autre part. Cette confrontation prend corps autour de deux sujets : la définition du niveau de service de transport et le lien entre le projet ferroviaire et le territoire. Elle met en jeu des rapports de pouvoir entre institutions et entre acteurs ayant des visions différentes des enjeux de transport et des contraintes propres. Néanmoins, cette confrontation semble être facteur de changement.

1.1. L'interterritorialité en tension[384]

Les trois projets révèlent les processus et les tensions liées au développement du transport ferroviaire dans les métropoles. Ils sont spécifiques dans la mesure où ils sont des objets de dépassement des périmètres institutionnels de répartition des compétences en matière de transport collectif et imposent une coopération étroite entre des acteurs différents qui opère, dans certains cas, de manière partenariale et dans d'autres cas, de manière conflictuelle (Barone, 2010).

1.1.1. Des projets multi-acteurs

Les trois cas montrent que les projets ferroviaires à dimension métropolitaine mobilisent de nombreux acteurs qui disposent de compétences renforcées en matière d'urbanisme et de transport : autorités organisatrices des transports, gestionnaires d'infrastructures, exploitants, collectivités locales – et en particulier les intercommunalités centrales (Toulouse Métropole et Nantes Métropole).

Ces projets sont résolument interterritoriaux, dans le sens où ils se déploient sur plusieurs intercommunalités, et qu'ils transgressent les périmètres institutionnels de gestion des transports collectifs dans la perspective de produire une offre de transport ferroviaire répondant aux enjeux de mobilité quotidienne. Entre-deux territorial et technique, entre transport ferroviaire et transport urbain, ces projets demandent des coopérations étroites entre différents acteurs publics intervenant à des échelles différentes et ayant des priorités différentes. Si dans les trois cas les acteurs du secteur

[384] L'expression « interterritorialité » est empruntée à M. Vanier (Vanier, 2009).

ferroviaire (la Région Midi-Pyrénées, RFF, la SNCF et l'État) sont incontournables, le poids d'autres acteurs territoriaux est différencié selon les deux terrains d'étude mais également selon le type de projet ferroviaire et l'origine du projet.

Si les acteurs du ferroviaire (Régions, SNCF, RFF et l'État) ont une place centrale dans les projets, les autres acteurs territoriaux (autorités organisatrices des transports urbains et départementaux, intercommunalités urbaines et communes) ont un poids important dans l'émergence, la concrétisation et la mise en œuvre de ces projets de transport. Ces collectivités sont en effet des partenaires politiques, financiers et techniques des acteurs ferroviaires et en particulier des Régions. Dans le cas du projet de la Ligne C, le SMTC a eu un rôle initial très important dans l'émergence du projet, avant que la Région ne devienne la nouvelle AOT. Dans le cas du projet Nantes-Châteaubriant, l'émergence du projet s'explique à la fois par l'initiative de l'intercommunalité centrale (le District de Nantes) mais également par l'intérêt de la Région pour le projet, incarné par un élu régional issu du Nord du département. Enfin, dans le cas du projet Nord Toulousain, la dimension initiale du projet, centrée sur les enjeux d'infrastructure et le projet de grande vitesse ferroviaire explique le poids de RFF, de la Région et de l'État au départ du projet, avant que d'autres acteurs du territoire ne s'intègrent à la décision.

Cependant, dans le prolongement des conclusions du chapitre 5, on constate une distinction importante entre les deux métropoles. Si le caractère partenarial des projets ferroviaires métropolitains est assumé dans le cas du projet Nantes-Châteaubriant, la coopération autour de l'élaboration et la mise en œuvre de projets ferroviaires urbain et périurbain est plus conflictuelle dans le cas toulousain. À Nantes, l'Autorité organisatrice des transports urbains est un partenaire historique de la Région pour l'organisation et le développement des services ferroviaires urbains. À Toulouse, les tensions autour du projet de la Ligne C expliquent les difficultés actuelles des deux autorités organisatrices à collaborer autour des projets ferroviaires métropolitains. La Région, le SMTC et Toulouse Métropole ont des priorités différentes qui s'expliquent notamment par le fait qu'elles n'ont pas les mêmes échelles territoriales de compétences. La Région privilégie la desserte régionale tandis que le SMTC est favorable à une utilisation du transport ferroviaire pour la desserte urbaine et périurbaine. L'organisation institutionnelle des deux métropoles semble également être un facteur de différenciation important. La Communauté urbaine de Nantes Métropole est à la fois l'Autorité organisatrice des transports urbains et l'autorité compétente en matière d'aménagement. Elle dispose à ce titre d'un poids institutionnel et politique fort et a une approche transversale des enjeux de déplacement et d'aménagement. À Toulouse, l'Autorité organisatrice des transports urbains, le SMTC, agit pour le compte de plusieurs intercommunalités, principalement Toulouse Métropole et les communautés d'agglomération du SICOVAL et du Muretain. Si Toulouse Métropole est le principal financeur du SMTC, l'organisation interne de l'Autorité organisatrice confère un poids important aux autres collectivités qui peuvent avoir des positions et des priorités différentes et entrer en conflit au sein du SMTC. Le SMTC dispose ainsi de compétences et de capacités d'action plus limitées que l'Autorité organisatrice des transports urbains nantaise et est avant tout une institution sectorielle (transports urbains). Par ailleurs, si Toulouse Métropole est compétente en matière d'aménagement, elle n'a pas de compétence directe en matière de transport collectif. Dans le cas toulousain, il apparaît alors que la séparation des compétences entre transport et urbanisme, couplée à une structuration intercommunale plus récente qu'à Nantes, ne favorise pas la reconnaissance, par les acteurs ferroviaires, de ces deux autres collectivités comme étant des partenaires incontournables des projets ferroviaires.

1.1.2. Des scènes décisionnelles plus ou moins ouvertes

Si ces projets ont une assise partenariale, ils opèrent dans des scènes d'interactions plus ou moins ouvertes, selon les enjeux traités et les acteurs impliqués. Dans certains cas, comme pour les projets Nord Toulousain et Nantes-Châteaubriant, l'accès de certains acteurs aux comités de pilotage des projets, où sont décidées les grandes orientations des projets, a été volontairement restreint. On constate notamment que les communes siègent rarement dans les instances décisionnelles des projets ferroviaires et ont souvent un rôle uniquement consultatif. Les cas étudiés font apparaître que les communes ne sont pas considérées comme des partenaires clefs des projets mais sont associées principalement autour d'enjeux techniques ou lors des moments de concertation réglementaire comme des acteurs importants non pour concevoir le projet mais pour s'assurer de sa mise en œuvre (Nantes-Châteaubriant, Nord Toulousain). Le cas de Nantes-Châteaubriant met en évidence le fait que l'intégration des communes aux instances de décision a été réduite au nom de l'avancement d'un projet dont la Région pensait qu'il pourrait être pénalisé par l'élargissement de la scène de décision et la multiplication de positions divergentes.

Les trois cas éclairent les stratégies déployées par les acteurs ferroviaires et principalement la Région, RFF, voire la SNCF pour « préserver » l'avancement du projet ferroviaire dont ils ont la responsabilité en réduisant la possibilité et le risque d'être contredit. Le cas du projet Nord Toulousain illustre particulièrement cette stratégie. Dans ce cas, mais également dans le cas du projet Nantes-Châteaubriant, la complexité des problématiques propres au secteur ferroviaire a été, au départ du projet, mis en avant par les acteurs ferroviaires pour justifier la faible association des autres acteurs locaux du territoire à la prise de décision. Ce constat renvoie aux conclusions de G. Pinson, qui a montré que les logiques de « *projet* », donnant la priorité à la formation d'un consensus entre acteurs, peuvent conduire à évacuer des scènes de discussion tant des questions conflictuelles que certains acteurs (Pinson, 2009).

1.1.3. Des scènes de négociations complexes

Cependant, même dans le cas de scènes de projet et de décision réduites, une multiplicité d'acteurs est amenée à participer à la négociation et à la définition des caractéristiques du projet de transport.

Ces scènes concernent en premier lieu la définition de l'offre ferroviaire : le niveau d'offre et la construction des services ferroviaires, les caractéristiques de l'infrastructure, l'affectation de la capacité, la localisation des stations, etc. Les trois cas mettent en évidence le fait que ces enjeux sont l'objet de négociations importantes entre les différents acteurs impliqués, chacun étant porteur d'une vision propre du rôle du transport ferroviaire dans la desserte métropolitaine structurée en fonction de ses priorités et de ses contraintes. Les négociations portent en second lieu sur l'intégration de l'offre ferroviaire dans le système de transport urbain, métropolitain et régional : gestion des interfaces et interconnexions entre transport urbain et transport ferroviaire, organisation de l'intermodalité, mise en place de systèmes de tarification combinée (Nantes-Châteaubriant), aménagement des pôles d'échanges.

En raison de leur caractère « interterritorial » et souvent cofinancé, l'aboutissement de ces projets nécessite alors des coopérations a minima entre acteurs du transport ferroviaire et du transport urbain : autorités organisatrices, gestionnaires d'infrastructure, exploitants. Cet impératif de coopération est plus ou moins prégnant en fonction du type de projets ferroviaires - le tram-train étant le dispositif technique demandant la plus forte coopération entre ces acteurs – et peut soulever des tensions

majeures liées à la matérialité et aux contraintes du système ferroviaire. Les trois projets font ainsi apparaître les difficultés liées à la définition d'un projet ferroviaire devant permettre le développement des services ferroviaires régionaux à vocation urbaine et périurbaine, tout en préservant la possibilité d'assurer, sur la même infrastructure, d'autres services à vocation régionale voire nationale. Cet enjeu de conciliation des différents usages du transport ferroviaire est renforcé dans le cas d'une mixité des circulations sur l'infrastructure ferroviaire (Nord Toulousain) ou de réserves limitées de capacité de l'infrastructure (Ligne C). Les acteurs doivent arbitrer sur les usages, ou, lorsque cela est possible, trouver des solutions techniques permettant de concilier les différentes fonctions du transport ferroviaire. Les projets de Nantes-Châteaubriant et de la Ligne C font apparaître le fait que le tram-train est identifié comme un objet technique permettant de concilier ces deux usages. Ces tensions entre différents usages du transport ferroviaire ont également été au cœur du projet Nord Toulousain et ont opposé RFF, la Région et Toulouse Métropole, chaque acteur défendant ses priorités en fonction de son échelle de compétence. Ces oppositions ont néanmoins débouché sur un compromis et la définition d'un projet d'infrastructure ferroviaire qui permet de concilier les différents usages de l'axe : national, régional et urbain.

Ainsi, la conception et la mise en œuvre de projets ferroviaires dans les métropoles, à usage urbain ou périurbain, sont complexes. Si nous avons évoqué cette complexité à propos de la différence de point de vue entre la Région et les AOTU (Chapitre 5), les études de cas montrent qu'elle varie selon les projets en fonction du contexte, du type de projet ferroviaire, des contraintes de l'infrastructure ferroviaire, du matériel choisi mais également en fonction de l'existence ou non d'interfaces avec d'autres projets ou d'autres enjeux. Le projet Nantes-Châteaubriant révèle qu'outre les caractéristiques propres du projet ferroviaire, la nécessité de gérer les interfaces avec les projets de transports urbains contigus a ajouté un degré de complexité supplémentaire au projet. Les trois cas font apparaître que les projets ferroviaires urbains et périurbains soulèvent une complexité sectorielle forte.

La complexité des enjeux de transport à traiter dans le cadre de ces projets ferroviaires peut alors être mise en avant par les acteurs ferroviaires (Région, RFF, SNCF, État) pour justifier l'absence de prise en compte des interfaces ou de l'articulation entre le projet ferroviaire et les projets urbains alentour, et la réduction du périmètre du projet aux problématiques sectorielles et ferroviaires strictes. Cependant, une coopération entre les acteurs ferroviaires et les acteurs de l'urbain est nécessaire pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets ferroviaires à dimension métropolitaine. Cette spécificité a alors des conséquences sur le périmètre des enjeux pris en compte dans le projet. L'intégration dans les scènes de décision des Autorités organisatrices des transports urbains et, parfois, des intercommunalités compétentes a un effet sur la conception du projet ferroviaire et conduit à une prise en compte accrue des enjeux territoriaux dans ces projets. Les dispositifs de gouvernance et d'action spécifiques mis en place dans le cadre de ces projets ferroviaires à dimension métropolitaine expliquent alors que, dans certains cas, ces projets deviennent des lieux de mise en tension de deux visions des interfaces entre réseau ferré et territoire.

1.2. Construction et négociation du lien réseau-territoire

Si dans le cas des trois projets, aucun dispositif visant à coordonner le projet ferroviaire et les projets urbains n'est explicitement mis en place, ce n'est pas pour autant que la question du lien urbanisme-transport n'est pas posée ou n'a pas une place dans la conception des projets ferroviaires.

1.2.1. Les enjeux territoriaux, point essentiel de la définition des projets ferroviaires

Quel que soit le système d'acteurs engagés dans le projet, les enjeux territoriaux apparaissent comme un élément essentiel de la définition des projets ferroviaires.

Tout d'abord, les projets de la Ligne C et de Nantes-Châteaubriant mettent en évidence l'importance des enjeux territoriaux au moment de l'émergence du projet. Dans le cas de la ligne C, le développement de l'Ouest toulousain a été un argument essentiel dans la décision de développer l'offre ferroviaire. Dans le cas de Nantes-Châteaubriant, l'enjeu de désenclavement du Nord du département de Loire-Atlantique a constitué un élément fort de la relance du projet de réouverture. Par ailleurs, dans ces deux cas, et comme souvent (Barone, 2007), le rôle de quelques élus locaux a été central dans le lancement des projets.

Ensuite, la définition des enjeux auxquels le projet ferroviaire doit répondre est l'objet de discussions et de négociations entre les acteurs impliqués dans le projet qui ont, pour beaucoup, une dimension territoriale. Les discussions autour de la définition de l'offre ferroviaire (schéma de desserte, fréquence et points d'arrêts) se structurent principalement autour d'enjeux territoriaux différents : desserte urbaine, périurbaine, régionale ou nationale. Dans ces discussions, les acteurs impliqués défendent des priorités qui varient en fonction de leur échelle de compétence.

Enfin, les caractéristiques du projet ferroviaire constituent un autre élément de négociation : insertion de l'infrastructure, localisation des points d'arrêts, caractéristiques des points d'arrêts. La position de chaque acteur au sein des discussions dépend de la fonction qu'il attribue au projet de transport : vitesse ou desserte fine du territoire. Les projets ferroviaires sont alors les moments au cours desquels les oppositions entre des visions différentes du transport ferroviaire régional et du développement territorial sont révélées et structurées. Les deux projets toulousains mettent ainsi en évidence l'opposition entre : (1) les priorités de la Région, préoccupée par l'équilibre de l'ensemble de son territoire et qui souhaite avant tout produire une desserte ferroviaire régionale rapide reliant les principaux pôles et villes régionaux ; (2) les acteurs de l'urbain (Tisséo-SMTC et Toulouse Métropole), défendant un développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine fine à même de soutenir le développement de la métropole, d'apporter une réponse aux besoins de déplacement centre-périphérie dans un contexte d'étalement urbain fort et d'être le support d'une densification urbaine du territoire.

1.2.2. L'absence d'un discours homogène sur le lien réseau-territoire

La problématique de l'articulation réseau-territoire s'incarne de manière différenciée dans les discours des acteurs selon qu'il s'agit des acteurs du ferroviaire ou des acteurs de l'urbain.

- **Les acteurs ferroviaires : le primat de la politique de l'offre**

Les études de cas mettent en évidence le fait que les acteurs ferroviaires, aussi bien la Région, RFF ou la SNCF, s'intéressent peu à l'enjeu de coordination entre les projets ferroviaires et les projets de territoire.

Dans les trois projets, lorsque les acteurs ferroviaires sont pilotes, la question des interfaces entre le projet ferroviaire et le projet urbain n'est pas posée en amont ou n'est posée que de manière limitée, soit pour prendre en compte les dynamiques territoriales à grande échelle dans la définition du projet ferroviaire, soit pour la gestion ponctuelle de projets en interface. Cependant, cela ne signifie pas que les enjeux territoriaux n'ont pas de place dans la définition du projet ferroviaire. Ils sont pris en compte par les acteurs du secteur ferroviaire dans la perspective de produire une offre ferroviaire qui corresponde à la demande de déplacement, selon une approche des enjeux de mobilité structurée par une logique de « politique de l'offre » (Banister, 2008). L'organisation et les dynamiques territoriales sont identifiées principalement comme un entrant, un « *input* », pour le projet ferroviaire. Pour les acteurs ferroviaires, l'enjeu principal est de produire une offre de transport permettant de proposer une alternative à la voiture individuelle en répondant aux besoins et en accompagnant le développement urbain. Le fonctionnement du territoire sert alors à construire le projet ferroviaire (niveau de desserte, type de matériel, points d'arrêts, etc.) et les projets locaux sont pris en compte dans les choix de localisation des stations.

Dans les cas étudiés, les Régions sont principalement préoccupées par la production d'une offre de transport qui réponde aux besoins du territoire. Les enjeux de mobilité y sont appréhendés d'abord en fonction d'un objectif d'adaptation de l'offre à la demande, réelle ou supposée. L'approche en termes d'offre domine et les enjeux de vitesse et d'efficacité de la desserte ferroviaire priment. La question de la coordination ou de l'articulation, en retour, des projets urbains locaux au projet ferroviaire, comme un levier d'action sur la mobilité et l'usage du transport ferroviaire, n'est pas identifiée comme un enjeu en amont des projets. Signe de cette forme d'indifférence des acteurs ferroviaires à l'enjeu d'articulation entre transport et urbanisme, les différentes études (préliminaires, de trafic, socioéconomiques) menées dans le cadre de l'élaboration des projets régionaux incluent rarement un volet relatif à l'urbanisation ou au potentiel d'évolution de l'urbanisation autour du projet ferroviaire à une échelle infracommunale. Ce sujet est absent des comités techniques et des comités de pilotage.

Différents facteurs expliquent cette absence de problématisation de l'enjeu d'articulation des projets urbains au projet ferroviaire. Tout d'abord, les acteurs ferroviaires n'identifient pas l'articulation de l'urbanisation au réseau ferré régional comme un enjeu ou comme un levier d'action pour favoriser l'usage du réseau. Ils n'en ont pas la compétence et l'excluent de leur champ d'action et ce d'autant plus qu'ils sont concentrés sur l'objectif de concrétisation du projet de transport et de respect de calendriers de projets contraints. Ils ne disposent pas de ressources internes pour aborder ces sujets et ils n'ont aucune obligation réglementaire à prendre en compte ces enjeux. Ensuite, les Régions n'identifient pas la mise en œuvre de projets urbains articulés au rail comme un moyen de favoriser l'usage de la nouvelle offre ferroviaire et, ce d'autant plus qu'elles s'intéressent finalement assez peu à la rentabilité de leur investissement, au sens de leur efficacité et de leur usage. De leur côté, RFF et l'État, s'ils apparaissent plus soucieux de la rentabilité socio-économique des projets ferroviaires, ne développent pas pour autant un discours ou des actions visant à s'assurer d'un accompagnement du projet ferroviaire par des politiques d'urbanisme favorables à l'usage de la nouvelle offre. En outre, dans certains cas, les réticences à associer les communes ou les autres acteurs

publics de l'aménagement aux instances de décision autour des projets ferroviaires ne favorisent pas l'émergence d'une réflexion sur la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au projet de transport. Enfin, les outils normés de conception et d'évaluation des projets ferroviaires offrent peu de marges de manœuvre pour intégrer des éléments liés aux dynamiques territoriales à l'examen de l'opportunité des projets. Ainsi, les instruments d'évaluation socio-économique couramment utilisés pour les projets ferroviaires peinent à valoriser d'autres gains potentiels des projets ferroviaires que les gains de temps et s'appuient principalement sur des prévisions de trafic effectuées à l'échelle communale et non infracommunale.

Ainsi, la question de l'articulation de l'urbanisation au réseau de transport ferroviaire régional n'est pas formulée par les acteurs ferroviaires. Plusieurs freins permettent d'expliquer cette situation : (1) un frein institutionnel – les Régions et les autres acteurs ferroviaires ont peu de compétences directes en matière d'aménagement ; (2) un frein cognitif - l'organisation spatiale n'est pas identifiée comme un levier pour favoriser l'usage du transport ferroviaire ; (3) un frein technique - les instruments mobilisés pour définir et évaluer le projet n'intègrent pas les questions territoriales - ; (4) organisationnels et stratégiques - les acteurs publics responsables de l'aménagement sont rarement associés aux instances de décisions sur les projets.

Les acteurs ferroviaires sont néanmoins porteurs d'un discours sur le lien entre le projet ferroviaire et le territoire. Ainsi, le discours sur le développement du territoire et les effets du projet sur le développement économique est mobilisé par la Région Pays de la Loire pour justifier un projet contesté. Le développement territorial autour du projet ferroviaire est identifié moins comme un moyen d'améliorer la performance des projets ou l'usage du transport ferroviaire régional que comme un moyen de légitimer son action. Nous retrouvons ici les mécanismes de légitimation politique des projets de tramway mis en évidence par O. Demongeot qui montre des processus similaires d'élargissement des discours au-delà de leur « *légitimité initiale de solution de transport objectivée* », la mobilisation des « *références au territoire* » devenant « *une ressource pour les acteurs politiques engagés dans la promotion d'un projet de tramway* » (Demongeot, 2011, p. 772). Il apparaît enfin qu'au cours de l'évolution des projets ou dans le cadre des projets plus récents, les acteurs ferroviaires peuvent être amenés à intégrer de plus en plus les questions territoriales à leurs réflexions. Ainsi, dans le cadre du projet Nord Toulousain, la question des dynamiques territoriales était incluse aux études préliminaires engagées par RFF. Mais, finalement, le recours à un discours sur les enjeux territoriaux du projet ferroviaire par les acteurs du secteur semble être souvent là pour justifier ou légitimer le projet ferroviaire.

- **Les acteurs du transport et de l'aménagement urbains : le lien réseau-territoire comme élément central du discours**

De leur côté, les acteurs de l'urbain, au premier rang desquels les intercommunalités centrales et les autorités organisatrices des transports urbains, portent un discours différent. D'une part, elles sont plus attentives aux enjeux d'intermodalité et à l'insertion des projets de transport dans le territoire, par analogie avec l'approche qu'elles développent autour de projets de transports urbains en site propre. Nantes Métropole conçoit l'insertion du projet de tram-train principalement à partir de son référentiel « tramway » dans lequel le projet de transport urbain est utilisé comme un levier de requalification urbaine (Hamman, Collectif, 2011). D'autre part, les deux intercommunalités centrales de Toulouse Métropole et de Nantes Métropole ainsi que les autorités organisatrices des transports urbains mettent davantage en avant la question

de l'action sur l'organisation spatiale des ressources comme un levier d'action sur la mobilité. Sur la Ligne C, l'AOT Tisséo-SMTC et Toulouse Métropole développent une réflexion sur les enjeux de coordination urbanisme-transport pour agir sur l'usage des transports collectifs. Cet enjeu, très présent au démarrage du projet, est au cœur des critiques actuelles formulées autour du fonctionnement de la ligne.

Les acteurs publics locaux, élus et cadres techniques des communes et intercommunalités, mobilisent également le discours sur la « cohérence urbanisme-déplacement » pour asseoir leur légitimité à intervenir et transformer leur positionnement institutionnel vis-à-vis des acteurs ferroviaires. Les acteurs de l'aménagement urbain, en particulier Toulouse Métropole et Nantes Métropole, utilisent l'enjeu urbanisme-transport comme un moyen pour obtenir une place dans la décision en matière de transport ferroviaire et affirmer leur leadership face à la Région et aux autres acteurs ferroviaires. À Toulouse Métropole, l'implication dans la définition du projet ferroviaire devient alors également un outil d'affirmation et de légitimation institutionnelle de la jeune Communauté urbaine. Le projet ferroviaire a été mobilisé par certains cadres techniques comme argument pour justifier la mise en œuvre de politiques d'urbanisme par les communes que ces dernières pouvaient avoir du mal à rendre légitimes auprès des élus locaux. Pour Toulouse Métropole, le projet ferroviaire est également un instrument pour mobiliser les acteurs locaux et les impliquer dans l'élaboration d'un projet de territoire à une échelle élargie qui soit conforme à un modèle d'urbanisme plus dense et plus durable.

Ainsi, si les projets ferroviaires régionaux dans les métropoles sont des scènes de coopération interterritoriale, ils sont également des objets de négociations trans- ou intersectorielles. Ces projets ferroviaires créent des scènes de confrontation, parfois conflictuelles, entre deux mondes, celui du ferroviaire et de l'urbain. Cette confrontation opère entre différents acteurs à des étapes différentes de l'avancée des projets, et est liée à une confrontation entre des représentations différentes des enjeux de mobilité, des intérêts différents, et des agendas divers. Si, dans le cadre de ces projets, chaque acteur, « *selon son échelle de référence* », est susceptible d'intervenir pour « *modèle[r] les projets selon sa problématique et ses objectifs propres* », « *souvent inconciliables* » (Reignier, Hernandez, 2007, p. 22), ce qui s'y joue ne peut être réduit à une simple confrontation entre acteurs animés par la défense de leurs intérêts. Ces projets sont également des scènes de confrontation (1) de deux représentations différentes des enjeux de mobilité, du rôle du transport ferroviaire et de la fonction territoriale d'un projet de transport, simple offre de déplacement ou outil de transformation urbaine ; (2) de deux systèmes socio-techniques de transport et systèmes de normes établis en fonction d'enjeux, d'objectifs et de contraintes différentes.

1.3. Les effets des interactions entre acteurs sur la conception des projets ferroviaires

La confrontation entre les acteurs contribue à faire évoluer le contenu des projets ferroviaires vers une prise en compte plus forte de l'insertion dans le territoire par l'intégration de nouveaux enjeux au sein des projets d'une part et par les logiques d'apprentissage à l'œuvre d'autre part.

1.3.1. La prise en compte de nouveaux enjeux au sein des projets

En mettant à l'agenda des projets ferroviaires de nouvelles questions et en étant intégrés aux processus décisionnels, les acteurs de l'urbain contribuent à transformer la manière dont les acteurs ferroviaires conçoivent et conduisent les projets ferroviaires.

L'intervention de Nantes Métropole et des communes dans le projet Nantes-Châteaubriant s'est traduite par un ajustement de la programmation des pôles d'échanges ou de l'infrastructure ferroviaire pour une insertion plus forte de la nouvelle offre dans le territoire. L'intervention de Toulouse Métropole dans le projet Nord Toulousain a abouti à la formalisation d'un projet de transport ferroviaire à vocation urbaine et périurbaine, fondé sur une desserte fine du territoire.

Ainsi, l'émergence de nouvelles formes d'articulations réseau-territoire autour de ces projets se réalise de manière incrémentale, par le bas, comme une réponse à la nécessité de produire des projets ferroviaires qui concilient les attentes de chacun des acteurs, et non de la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle norme, une nouvelle injonction à articuler réseau et territoire.

1.3.2. Des processus d'apprentissage

La confrontation entre les acteurs contribue à faire évoluer leurs référentiels respectifs. À l'instar de ce qu'a pu montrer S. Barone (2008), nous remarquons que ces expériences de projet sont source d'apprentissage pour les acteurs impliqués.

Mobiliser la notion d'apprentissage, considéré comme « *changement relativement durable dans les comportements, qui résulte de l'expérience* » (Heclo, 1974, cité par Maillard, 2010), permet d'introduire la question des effets dans le temps des interactions entre acteurs sur le changement des manières de faire de chacun et sur les transformations du contenu de l'action publique (Maillard, 2002 ; Loubet, 2011). Selon J. Maillard, la notion d'apprentissage enrichit l'analyse des politiques publiques en ce qu'elle pose la question des « *savoirs et de l'usage* », du rôle de « *l'expérience* » dans le changement des politiques publiques. Utiliser cette notion permet de replacer l'action publique dans une temporalité, « *d'analyser comment les individus perçoivent les effets et les résultats des politiques antérieures, et comment ils tentent de modifier le cours de l'action publique* » mais aussi d'analyser les « *capacités d'adaptation et de transformation sous contrainte* ». S'interroger sur l'apprentissage des acteurs ne peut se faire sans se demander « *qui en sont les acteurs* » et « *quelle est la portée de l'apprentissage* » (Maillard, 2010, p. 70).

Il existe plusieurs types d'apprentissages : instrumentaux (relatifs aux moyens et aux modes d'action) ; substantiels ou « *sociaux* » (liés aux objectifs et au contenu de l'action) ; cognitifs ; « *politiques* » ou « *tactiques* » (relatifs à « *la capacité des acteurs à mieux défendre* » leurs positions) (Maillard, 2010, p. 71). Ces apprentissages se font de manière incrémentale mais J. Maillard rappelle qu'ils « *ne sont pas neutres* » et « *mettent en jeu des rapports de pouvoir* » entre acteurs (Maillard, 2002, p. 171) qu'il convient d'interroger : l'apprentissage opère-t-il par interactions « *horizontale*s » entre des acteurs multiples ou de manière « *verticale* », par imposition d'une norme fixée par un acteur sur les autres ?

Dans nos cas d'étude, ces apprentissages concernent la manière dont les acteurs conduisent un projet de transport ferroviaire (pratique de projet partenarial, coopérations entre une multiplicité d'acteurs, place des élus), le contenu qu'ils donnent à l'action ainsi que leur perception de l'articulation entre le projet de transport ferroviaire métropolitain et les enjeux territoriaux (insertion dans le territoire, rôle d'aménagement du territoire, conception des pôles d'échange, etc.).

D'une part, ces apprentissages concernent les manières de faire. Ainsi, pour la Région Pays de la Loire, la réouverture de Nantes-Châteaubriant est le premier grand projet ferroviaire régional. Il est traversé par 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 conduit la Région à renforcer ses compétences pour piloter le projet, à affirmer son rôle d'Autorité organisatrice par rapport aux autres acteurs

sectoriels et son leadership face aux acteurs territoriaux, dont Nantes Métropole (mise en place d'une gestion en mode projet, création d'un poste dédié aux projets périurbains, etc.). 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, dans ce cas, le projet constitue également une expérience sur laquelle chaque institution et chaque acteur capitalise : acquisition de savoir-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, la SEMITAN, etc. En outre, si Nantes Métropole, la Région, mais également 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.

D'autre part, les interactions entre acteurs dans le cadre de ces projets ont également des conséquences 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 Pays de la Loire est intéressante. Au début de la concrétisation du projet Nantes-Châteaubriant, 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. Néanmoins, 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. Une étudiante ayant réalisé un stage à la Direction des transports de la Région sur le contenu des projets d'urbanisme locaux en lien avec la réouverture a ainsi mis au jour des décalages entre projets locaux et projet ferroviaire (Krauss, 2012). Ces réflexions expliquent qu'actuellement, les services de la Région commencent à développer un discours sur la nécessité de coordonner projets ferroviaires et projets urbains locaux. Ils 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 (Chapitre 11). L'expérience du projet Nantes-Châteaubriant a ainsi participé d'un changement dans la politique ferroviaire régionale et dans la manière dont la Région conçoit les projets ferroviaires : de projets de « transport » stricts à des projets « coproduits » où l'action sur la demande est identifiée comme un moyen d'agir sur la mobilité et l'usage du transport régional.

Néanmoins, ces apprentissages ne se font pas de manière lisse et consensuelle, mais résultent de discussions voire de confrontations et de tensions. Les trois études de cas mettent en évidence de nombreux points de tension et de confrontation entre les différents acteurs du projet dont la résolution incontournable pour la réalisation du projet impose une évolution des positions des différents acteurs et peut produire des formes d'innovations à la fois techniques, fonctionnelles et procédurales. Le conflit est vecteur de changement : *« On pourrait même aller plus loin en affirmant que le malentendu, l'opacité, le contresens (bref, la réalité de la communication entre des acteurs dotés de rationalités différentes et ne parlant pas le même langage) sont vecteurs de décision et de changement. »* (Barone, 2010, p. 120).

Cependant, cette question de la confrontation invite également à soulever la question de la position des différents acteurs et de leur rôle dans le processus d'apprentissage.

L'analyse des cas fait apparaître le rôle de certains acteurs qui tendent à imposer leur vision et à prendre le dessus sur d'autres. Dans les trois projets, les acteurs métropolitains, et en particulier les deux Communautés urbaines, apparaissent clairement en position de force vis-à-vis des acteurs du ferroviaire. Arguant de leur légitimité politique et territoriale, de leur savoir et de leurs compétences en matière d'articulation urbanisme-transport, mais également de leur expérience en matière de politique et de projet de transport, les acteurs du transport urbain et de l'aménagement (Nantes Métropole, SMTC, Toulouse Métropole) s'imposent face aux acteurs ferroviaires, prennent part aux décisions et font évoluer le contenu des projets pour les mettre « au service » de leurs projets de territoire. Face à cela, les acteurs ferroviaires apparaissent parfois quelque peu démunis du fait d'un déficit en ressources techniques (difficultés à proposer une contre-expertise ou des contre-propositions face à ce qui est avancé par les acteurs de l'aménagement urbain) et de ressources politiques (leadership des élus urbains souvent plus fort que celui des élus régionaux).

L'approche en termes d'apprentissage invite également à s'interroger sur les effets sur le long terme. Ces apprentissages ne sont pas nécessairement durables et dépendent de la nécessité qu'auront les différents acteurs à travailler conjointement sur des projets ultérieurs, mais aussi à capitaliser sur l'expérience de projet. À ce titre, les modalités d'interactions créées entre les différents acteurs autour de ces projets peuvent constituer une ressource pour des projets ferroviaires « transterritoriaux » ultérieurs (réseau d'acteurs familiers les uns des autres, expérience du partenariat et de la conduite de projet multi-acteurs, etc.) ou, au contraire, constituer une expérience défavorable à des coopérations ultérieures (Ligne C).

Cependant, ces processus d'apprentissage peuvent être fragiles à long terme. J. Maillard montre que *« la personnalisation des relations »*, qui est observée dans le cas du projet de réouverture où les différents acteurs du projet se connaissent bien, ont pris l'habitude de travailler ensemble et où l'avancement du projet dépend fortement d'échanges interindividuels étroits entre élus et techniciens, peut rendre « *difficile la stabilisation des apprentissages, en même temps qu'elle permet de dépasser les viscosités institutionnelles*.» (Maillard, 2002, p. 186). L'analyse du projet du Nord Toulousain révèle également l'importance qu'a eue la proximité politique et personnelle des deux Vice-Présidents aux transports de la Région et de la Communauté urbaine, dans l'émergence d'un accord et d'une solution de compromis. Plus généralement, la mise en garde de J. Maillard impose la prudence sur la permanence des formes d'apprentissage mises en évidence ici : « *Les processus d'apprentissage sont marqués par des ruptures, des tensions, voire des revers. Les acteurs ne sont pas engagés dans des mécanismes où ils se doteraient progressivement, étape après étape, de modes d'action communs. Les logiques d'apprentissage collectif peuvent être interrompues pour diverses raisons : changement des personnes impliquées, changement du contexte d'action, modification des stratégies collectives »* (Maillard, 2002, p. 191). Ce dernier point renvoie alors à la question de la formalisation, de la stabilisation voire de l'institutionnalisation des coopérations initiées autour de ces projets dans le cadre de dispositifs de concertation plus stables à l'échelle métropolitaine (conférences d'élus, systématisation des échanges inter-institutions, etc.).

2. Les politiques d'urbanisme locales et les projets d'aménagement face au transport ferroviaire

Les trois cas ont également permis d'aborder la manière dont les politiques d'urbanisme locales des communes se déploient par rapport à l'enjeu d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré régional et aux gares, en lien avec les projets ferroviaires. Dans cette section nous proposerons une analyse croisée des politiques d'urbanisme locales au regard de l'enjeu de cohérence urbanisme-transport afin de rendre compte de la diversité des stratégies d'aménagement locales et d'expliquer les processus à l'œuvre.

2.1. Des contextes locaux diversifiés

Les communes étudiées présentent des situations territoriales et institutionnelles diversifiées. Ces éléments de contexte jouent sur la capacité d'action des communes et le contenu de leur politique d'urbanisme locale.

2.1.1 Situations territoriales

Les cas étudiés présentent une diversité importante que ce soit au niveau des caractéristiques des communes étudiées, des niveaux de desserte, des caractéristiques des pôles d'échange ou des configurations urbaines autour.

Les communes étudiées sont dans des situations différenciées au regard de leur **position dans l'aire urbaine et des dynamiques démographiques et économiques** (Annexe 10.1.). Nous distinguons ainsi les villes centres des aires urbaines étudiées, disposant de nombreuses gares (Galliéni, Saint-Cyprien-Arènes, La Haluchère, Babinière, Saint-Agne), des communes de banlieue de première couronne (Colomiers, Portet-sur-Garonne, La Chapelle-sur-Erdre, Labège) ou de deuxième couronne (Muret), qui sont confrontées à des enjeux importants en termes de besoins de construction de logement, d'augmentation des prix fonciers, de maîtrise de leur croissance démographique et de déplacement. D'autres communes étudiées correspondent plutôt à des communes périurbaines, concernées par une attractivité importante ou qui cherchent à attirer de la population (Abbaretz), ou à des pôles intermédiaires au sein des couronnes périurbaines (Nort-sur-Erdre, Savenay, Saint-Jory, Auterive, Carbonne, L'Isle-Jourdain). Enfin, quelques gares étudiées sont localisées dans des communes aux profils plus ruraux (Issé) ou dans des villes moyennes en marge des aires urbaines étudiées (Châteaubriant). Ces localisations différenciées dans les aires urbaines induisent une diversité de contexte et d'enjeux auxquels sont confrontées les communes étudiées.

Les communes étudiées sont aussi dans des situations différentes en fonction du niveau de desserte de leur gare, du système tarifaire (tarification urbaine ou non), de **l'attractivité de l'offre ferroviaire** au regard des besoins de déplacement (mesurée par le ratio du nombre de voyageurs par arrêts), du niveau d'intermodalité du pôle de gare (stationnement voiture, vélo, desserte en transport collectif), mais aussi des projets de développement de service ou d'aménagement de l'accès aux gares passés, en cours, ou futur. Certaines communes sont ou ont été concernées par des projets ferroviaires régionaux importants, comme les communes situées sur les axes ferroviaires concernés par les projets décrits dans le chapitre précédent, tandis que d'autres ne sont pas concernées par des projets. Certaines gares étudiées disposent ainsi de très bon niveau de services ferroviaires et sont très attractives tandis que d'autres sont peu desservies et peu fréquentées (Annexes 10.2.). Le niveau d'offre ferroviaire et l'existence ou non de

projets ferroviaires sont susceptibles d'avoir une influence sur la place que peut avoir une gare dans la politique d'aménagement d'une commune.

À l'échelle infracommunale, les gares sont aussi localisées différemment par rapport aux centralités urbaines et s'inscrivent dans des **tissus urbains différenciés** que ce soit en termes de forme, de fonctions (mixte, résidentiel, activités) ou d'intensité d'usage autour de la gare. Elles sont inégalement intégrées aux tissus urbains et inégalement accessibles. Dans certains cas la voie ferrée apparaît comme une « barrière », dans d'autres, la gare est alors un pivot, assurant le lien entre les deux côtés de la voie ferrée. Nous pouvons ainsi distinguer, dans le prolongement de travaux récents sur le sujet (Van der Poorten, 2010 ; CETE de Lyon, 2011), les gares « urbaines », « intégrées », de « frange », entre-deux, ou hors tissus (Annexes 10.6). Les potentiels d'urbanisation dans un rayon d'un kilomètre autour des gares apparaissent alors très différenciés : certaines communes disposent de potentiels fonciers importants pour un développement urbain autour des gares, que ce soit en extension ou en renouvellement urbain tandis que, dans d'autres cas, ces potentiels sont faibles.

2.1.2. Contextes institutionnels

Les communes étudiées appartiennent à des périmètres institutionnels différents. Si toutes les communes étudiées appartiennent à des intercommunalités, centrales (Toulouse Métropole et Nantes Métropoles) ou périphériques, elles sont concernées par des documents de planification intercommunaux plus ou moins prescriptifs en matière de polarisation et de densification urbaine autour des gares et disposent de marges de manœuvre différenciées dans l'élaboration de leur politique d'urbanisme locale (Annexes 10.5.).

La marge de manœuvre dont disposent les maires et élus municipaux dans la définition de la politique d'aménagement locale dépend du poids des structures intercommunales et du niveau de précision des documents supracommunaux. Certaines communes appartiennent à des intercommunalités fortes qui ont la compétence d'élaboration des Plans locaux d'urbanisme. C'est le cas des communes de Toulouse Métropole et de Nantes Métropole, mais aussi, depuis peu, de la Communauté de communes Erdre et Gesvres qui inclut des communes situées sur l'axe Nantes-Châteaubriant. Dans ces cas, les Plans locaux d'urbanisme sont co-construits par les services et les élus communautaires et communaux. Les communes conservent la compétence de délivrance des permis de construire mais les PLU, soumis à l'avis des Syndicats Mixtes de SCOT et de l'État, sont approuvés par les Conseils communautaires. Dans cette configuration, les intercommunalités sont alors souvent responsables des grands projets urbains, et, en particulier des ZAC. Dans ce cas, si les élus municipaux conservent un rôle important dans la définition de la politique d'aménagement, l'échelon intercommunal a un rôle central et impose l'adoption d'un projet local cohérent avec les grandes orientations définies à l'échelle intercommunale en matière de construction et de répartition des logements, de développement économique, d'équipement et de services. L'élaboration de Plans d'urbanisme intercommunaux, en cours à Nantes Métropole et Toulouse Métropole renforce ce poids de l'intercommunalité dans l'élaboration des politiques d'urbanisme locales.

Dans d'autres cas, les communes disposent d'une marge de manœuvre plus importante dans la définition de leur politique d'aménagement. Elles restent compétentes pour l'élaboration de la politique d'urbanisme locale, élaborent et adoptent des PLU et mettent en œuvre des projets qui doivent être cohérents avec les orientations intercommunales fixées dans les SCOT. Dans ce cas, les PLU élaborés par les

communes font l'objet d'un contrôle par les Syndicats Mixtes de SCOT, sont adoptés par les conseils municipaux et soumis au contrôle de légalité de l'État. Enfin, quelques rares communes conservent une liberté importante dans l'élaboration de leurs politiques d'aménagement locales du fait de l'absence d'intercommunalité structurée ou de SCOT. C'est le cas des communes d'Issé ou d'Abbaretz, sur la ligne Nantes-Châteaubriant, qui ne sont soumis à aucun SCOT, et pour lesquelles le contenu des PLU est principalement contraint par le contrôle de légalité exercé par les services de l'État.

Si, la Loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové), adoptée en mars 2014, prévoit le renforcement de l'échelle de compétence intercommunale dans l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme[385], pour le moment, dans les cas étudiés, les communes disposent de marges de manœuvre plus ou moins importantes vis-à-vis des décisions prises à l'échelle intercommunale (décisions qu'elles participent à construire) que ce soit pour la définition des grands orientations de développement de la commune (rythme de développement, volume de construction de logement, accueil d'activités économiques, niveau d'équipements et de services) ou le contenu de la politique d'urbanisme et des formes urbaines à privilégier (types de logement, niveau de densité, zones à préserver, etc.). Les communes ont alors des marges de manœuvre différenciées en matière de régulation du développement urbain en fonction de la manière dont est distribuée la compétence d'urbanisme entre la commune et les institutions intercommunales (Tableau 10.1), mais aussi du niveau de précision et de structuration de l'échelle intercommunale et du projet intercommunal, tel qu'énoncé dans la planification intercommunale (SCOT, Programmes locaux de l'habitat, etc.).

Tableau 10.1. Répartition des compétences en matière d'aménagement entre les communes et les intercommunalités : trois situations distinctes

	Type 1 Compétences confiées à l'Intercommunalité	**Type 2 Compétences partagées entre l'intercommunalité et la commune**	**Type 3 Compétences confiées aux communes**
Compétence PLU et grands projets urbains	Intercommunalité PLU Intercommunal	Commune	Commune
Suivi et contrôle des PLU par les Syndicats de SCOT	Oui	Oui	Non
Contrôle de légalité de l'État	Oui	Oui	Oui
Communes étudiées			
Toulouse	Toulouse, Brax, Colomiers, Fenouillet, Aucamville Pibrac Saint-Jory	Auterive, Carbonne, Castelnau-d'Estrétefonds, Labège, Le Fauga, Longages, Mérenvielle, Muret, Pins-Justaret, Portet-sur-Garonne, Le Vernet, Pinsaguel	-
Nantes	Nantes La Chapelle-sur-Erdre Sucé-sur-Erdre Nort-sur-Erdre	Saint-Etienne-de-Montluc, Savenay	Abbaretz, Issé, Châteaubriant

Source : J. Maulat, 2014.

[385] La Loi ALUR généralise le principe de co-construction des PLU par les élus communautaires et communaux en prévoyant le transfert du PLU aux intercommunalités. Ce transfert, devant opérer d'ici 2017, est néanmoins soumis à l'adhésion volontaire des élus et est suspendu si 25% des communes représentant 20% de la population s'y opposent. La Loi ALUR ne remet pas ainsi en cause le pouvoir des communes, qui continue de détenir la compétence de suivi des permis de construire mais incite à l'élaboration de PLU intercommunaux. Source : Article 136, Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

2.1.3. Les problèmes des communes et la desserte ferroviaire

Trois enjeux apparaissent centraux dans les politiques d'urbanisme locales : se développer, répondre aux besoins des habitants, maîtriser et gérer les ressources locales. Nous allons les étudier succinctement dans la mesure où la manière dont ils sont pris en compte par les politiques a des effets directs sur la problématique de coordination entre urbanisme et transport ferroviaire.

- **Se développer**

Ce premier enjeu a trait au développement local. La majorité des communes de nos périmètres d'étude sont engagées dans des stratégies de croissance. Elles cherchent à accueillir de nouvelles populations pour assurer leur dynamisme et faire fonctionner les équipements, les services et les commerces locaux. Cet enjeu prend un sens différent pour les communes en fonction de leur profil sociodémographique. Certaines cherchent à assurer a minima le renouvellement générationnel nécessaire au fonctionnement des équipements et des services, au premier rang desquels, les écoles (La Chapelle-sur-Erdre, Brax et Portet-sur-Garonne) tandis que d'autres sont engagées dans des stratégies de croissance forte qui révèlent également l'ambition de bénéficier de nouvelles recettes fiscales (Pibrac).

Cependant, face à cet enjeu de développement et d'attractivité, les élus locaux ne considèrent pas de la même manière ce qui concourt à rendre leur commune attractive et ont des représentations différentes des besoins des populations. Certains insistent plus fortement sur la question de la disponibilité de l'offre de logement, des équipements et des services ou sur l'accessibilité de la commune, tandis que d'autres mettent l'accent sur les atouts environnementaux et le « cadre de vie ». Cette perception différente de ce qui fait l'attractivité d'une commune influence le contenu des politiques d'urbanisme locales. Néanmoins, les acteurs locaux rencontrés s'accordent pour considérer la présence d'une gare comme un facteur positif pour le développement de la commune. La gare renforcerait l'attractivité comparative de la commune, en lien avec ce que les élus locaux perçoivent comme une préférence croissante des ménages et des entreprises pour une installation à proximité des transports en commun[386] :

> *« Je pense que de fait, ça va changer, avec le tram-train de Châteaubriant-Nantes avec une station à Issé, il faut qu'on se prépare, je pense, à un changement démographique. » (Maire d'Issé, 14 février 2012)*
>
> *« Très nettement, je pense que c'est ce qui attire tout le monde sur Muret. Je le vois notamment lors de mes permanences au niveau du logement. Alors que l'on pourrait proposer du logement autre part dans la Communauté d'agglomération du Muretain, les gens préfèrent plutôt être soit à Muret, soit dans une ville avec une gare. La demande est donc vraiment réelle. Il apparaît qu'on va vraiment vers ce modèle de transport en commun. » (Adjointe à l'urbanisme, Muret, 12 juin 2012)*
>
> *« Nous sommes la seule commune au Sud toulousain qui a la chance d'avoir l'ensemble des transports. C'est quelque chose qui est très porteur pour les personnes qui veulent s'installer sur la commune. » (Adjoint à l'urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011)*

Par ailleurs, pour les élus locaux, si la gare renforce l'attractivité résidentielle comparative de leur commune à l'échelle métropolitaine, elle renforce également la

[386] Les élus locaux perçoivent la gare comme un point pris en compte, par les ménages et les entreprises, dans leur choix de localisation, ce qui n'est pas confirmé avec certitude par les travaux sur les stratégies résidentielles, comme rappelé dans le Chapitre 1 de cette thèse.

capacité de la commune à polariser les activités et les pratiques à l'échelle locale (Thébert, 2005), comme l'illustrent les propos du maire de Nort-sur-Erdre :

> *« L'arrivée du tram-train ne fait que conforter notre fonction de pôle. […] Avec cette liaison de tram-train, on peut supposer que des gens qui habitent à dix kilomètres de la commune à Issé ou à Abbaretz pourront venir aux laboratoires de Nort-sur-Erdre et Sucé plutôt que de toujours aller à Nantes. » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)*

La gare renforcerait l'attractivité en même temps que la fonction de « pôle » d'une commune (emplois, services, commerces, etc.) en particulier pour les communes périurbaines, et ce d'autant que la présence d'une gare est un point important de la négociation par les communes des droits à construire et des droits au développement fixés par les SCOT (Chapitre 6). Les logiques de la planification intercommunale renforcent la polarisation.

- **Répondre aux besoins des habitants**

Ce deuxième enjeu se traduit au travers de plusieurs thématiques : le logement, l'emploi, l'offre de service et d'équipement, les déplacements et l'accès aux ressources. Sur ce point, les communes font face à des besoins différents en fonction de leur situation, du contexte socio-économique et territorial et de l'histoire de la politique d'urbanisme locale.

Concernant la question du logement et des politiques de l'habitat, les communes disposent de leviers d'action inégaux mais sont des acteurs importants de ces politiques. Dans la mesure où leur principal objectif est de produire une offre de logement adaptée aux besoins de la population mais également de favoriser les parcours résidentiels (Driant, 2010), la diversification de l'offre de logement est un enjeu important. Si, pour certaines communes, la production d'une offre de logement diversifiée est perçue comme une contrainte imposée par des acteurs extérieurs [387] (l'État et les intercommunalités), dans d'autres cas, cet enjeu est perçu comme une réponse à des préoccupations locales et à la nécessité, pour la commune, d'attirer de nouvelles populations (renouvellement générationnel) et de répondre à de nouveaux besoins des habitants (parcours résidentiel). La diversification de l'offre de logement est alors identifiée comme nécessaire pour répondre à l'augmentation des prix qui freine l'installation de jeunes ménages sur les communes et à l'émergence de nouveaux besoins liés au vieillissement de la population mais aussi aux processus de décohabitation. L'enquête auprès des communes a montré que cet enjeu est central pour les élus locaux même s'il se pose de manière plus ou moins forte en fonction de la situation sociodémographique de chacune.

Concernant la problématique de l'emploi, les communes sont dans des situations inégales. Dans certains cas, comme en première couronne, les communes disposent d'emplois importants (Colomiers, La Chapelle-sur-Erdre et Portet-sur-Garonne). D'autres communes, au contraire, cherchent plutôt à attirer de nouvelles activités, moins pour disposer de recettes fiscales supplémentaires[388], que pour favoriser l'ancrage local des habitants, réduire leurs déplacements mais également renforcer les ressources

---

[387] En particulier en ce qui concerne les objectifs de construction de logements sociaux. L'article 55 de la loi nº 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains impose aux villes de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. Cet objectif a été porté à 25 % par la loi ALUR du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

[388] La suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale a réduit l'intérêt fiscal des communes à l'implantation de nouvelles activités. La plupart des communes que nous avons étudiées relèvent d'intercommunalités importantes, où les ressources sont mutualisées.

locales et le poids de la commune dans l'espace métropolitain. C'est le cas de communes de première couronne qui n'avaient, jusque-là, pas développé de politiques favorables au développement d'activités (Pinsaguel, Pins-Justaret) mais également de « pôles » des couronnes périurbaines qui cherchent à conforter leur développement et leur assise territoriale à l'échelle des bassins de vie, comme les communes de Nort-sur-Erdre ou de Savenay. Dans ce contexte, la présence d'une voie ferrée peut être perçue par les communes comme un facteur d'attractivité pour l'implantation de nouvelles activités (Guerrinha, Thébert, 2006). L'analyse de la ligne Nantes-Châteaubriant a permis de montrer que certaines communes percevaient l'offre ferroviaire comme une opportunité pour conforter l'attractivité économique mais également touristique de leur commune (Sucé-sur-Erdre). La majorité des élus des communes de la ligne identifient la réouverture comme un vecteur de développement local en favorisant la fréquentation des commerces et services situés à proximité de la gare, au centre-ville (Abbaretz, Sucé-sur-Erdre, La Chapelle-sur-Erdre). Dans d'autres cas, les communes ne cherchent pas nécessairement à attirer des activités et de l'emploi sur leur territoire mais valorisent surtout l'accès aux emplois depuis leur commune. Dans ce cas, l'offre ferroviaire est perçue comme un soutien à une stratégie locale axée sur la vocation résidentielle de la commune.

Concernant les équipements et les services à offrir aux habitants, la problématique se pose à trois échelles distinctes : échelle locale, échelle du bassin de vie et échelle métropolitaine. La mise en place de politiques d'urbanisme favorables à un « développement maîtrisé » correspond souvent à la nécessité de gérer les besoins en service et en équipements municipaux et intercommunaux.

Enfin, concernant l'accès aux ressources et à la mobilité, la problématique se pose à deux échelles distinctes (Thébert, 2005) : locale et infracommunale d'une part, métropolitaine d'autre part.

À l'échelle locale, pour de nombreuses communes les enjeux de mobilité et d'accès aux ressources sont abordés principalement en termes d'aménagement des facilités automobiles, de la desserte routière infracommunale et du stationnement automobile dans les centres-villes. Néanmoins, quelques communes accompagnent ces aménagements en faveur de la circulation automobile par la mise en place d'aménagements visant à réguler les déplacements et à favoriser les déplacements de proximité en transports collectifs (navettes intercommunales, transport à la demande, etc.) ou en « modes doux » (aménagement des liaisons piétonnes ou vélos). Ces aménagements accompagnent, dans certains cas, des politiques locales cherchant à redynamiser les centralités (La Chapelle-sur-Erdre, cf. Chapitre 8). Ces politiques favorables aux déplacements de proximité peuvent également être soutenues ou impulsées par les intercommunalités.

À l'échelle métropolitaine, sur ce point, l'ensemble des communes étudiées identifie la desserte ferroviaire et la présence d'une gare sur leur territoire comme un atout, en ce qu'elle constitue une offre de transport rapide et une alternative intéressante pour les habitants pour l'accès aux centres de Toulouse et Nantes, dans un contexte de congestion routière croissante et d'augmentation des coûts de déplacements. Ces deux questions sont très présentes dans les propos des élus locaux :

> *« Nous sommes situés sur l'autoroute, nous sommes desservis par l'autoroute et aussi par la voie ferrée, l'axe Toulouse-Bayonne ce qui est important aujourd'hui compte tenu des problèmes de transport, du coût des transports et des problèmes de circulation à l'entrée de Toulouse. » (Adjoint à l'urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011)*

> *« Cela permet d'éviter les bouchons vers Toulouse » (Maire de Pins-Justaret, 4 mars 2011)*

« J'ai fait du porte-à-porte il y a un mois. Pour ceux qui ont un lieu professionnel plutôt en cohérence avec le tram-train, ils me disent : aujourd'hui je mets trois quarts d'heure, en bus, demain je ne vais mettre que vingt-cinq minutes. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)

« Ce système de tram-train va être très utile, notamment pour les Isséens qui travaillent sur Nantes, il y en a un peu. Ce sera sûrement moins cher que la voiture. Il y a ainsi quand même un côté économie, et fatigue, notamment en comptant les bouchons. » (Maire d'Issé, 14 février 2012)

Les communes considèrent ainsi le transport ferroviaire comme une offre de transport intéressante pour les habitants. Certaines la considèrent surtout d'un point de vue fonctionnel, comme une réponse aux besoins des captifs des transports collectifs (scolaires, étudiants, personnes non motorisées, ménages modestes, etc.) et des actifs qui travaillent dans le pôle urbain. D'autres la considèrent comme un élément d'une politique visant à favoriser des déplacements « plus économes » :

« Vous aurez aussi des jeunes ménages qui habiteront dans le centre-ville et pourront peut-être se suffire d'une seule voiture. Quand on connaît le prix du carburant, les problèmes environnementaux, les difficultés aussi pour aller à Nantes à certaines heures, on espère que le tram-train va changer les habitudes. » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)

Par ailleurs, concernant des communes de la banlieue proche, le transport ferroviaire régional relève souvent d'une offre de transport collectif complémentaire à d'autres offres de transport collectif urbain, tandis que pour d'autres communes de seconde banlieue ou du périurbain, c'est souvent l'unique offre de transport collectif en site propre pour accéder au centre. Le transport ferroviaire régional est considéré principalement comme un complément à une bonne accessibilité routière. Le réseau ferré ne permettant pas d'aller partout et de relier toutes les zones d'emplois ou de services, la bonne desserte routière de la commune reste prioritaire, comme l'illustrent les propos des maires de Carbonne et de Nort-sur-Erdre :

« On a beau dire du mal des autoroutes, ça plaît beaucoup. On va avoir le Cancéropôle à côté quand même. Le Cancéropôle, ce n'est pas la gare qui va nous y relier, c'est surtout la route. Pour rejoindre le Cancéropôle, il nous faudra dix minutes, même pas. » (Maire de Carbonne, 8 mars 2011)

« Le tram-train, et aussi le contournement de Nort-sur-Erdre, l'axe Ancenis–Savenay, cela permettrait d'apporter une nouvelle dynamique. » (Maire de Nort-sur-Erdre, 6 mars 2012)

Ainsi, pour les communes, l'offre ferroviaire est souvent perçue comme complémentaire à d'autres systèmes de transport pour accéder à la ville-centre : offre de transport urbain dans les communes de banlieue et offre routière dans les communes périurbaines. Atout pour la commune, la desserte ferroviaire est alors, pour les élus locaux, un équipement qu'il faut chercher à valoriser au maximum. Si les élus locaux évoquent lors des entretiens, les efforts engagés par les Régions pour développer l'offre ferroviaire, ils expriment également des exigences quant au niveau d'offre ferroviaire dont bénéficie leur territoire et demandent que leur commune soit correctement desservie. Une offre ferroviaire faible est perçue comme pénalisante pour les habitants et pour la commune, et les élus locaux évoquent souvent les problèmes de régularité ou de desserte insuffisante qui sont, selon eux, des facteurs de « renoncement » à l'usage du transport ferroviaire :

« Il y en a plein qui aimeraient prendre le train et qui ne le prennent pas, car ils ne le considèrent pas comme un moyen de transport sûr, à cause des aléas : la grève, les travaux, etc. C'est un facteur de renoncement. » (Maire d'Auterive, 5 juillet 2012)

« Aujourd'hui je pense que nos populations, pour de multiples raisons, des raisons de coût, de sécurité, de temps quand il y a un mode de transport collectif à leur disposition et qui répond à

leurs besoins, ils le prennent. […] Partout où les gens peuvent le prendre, ils le prennent. Il y a une attente mais l'offre ne correspond pas aux besoins. » (Maire de Saint-Etienne de Montluc, 13 juillet 2012)

Dès lors, les communes expriment souvent le souhait que l'offre ferroviaire soit améliorée. Les études de cas ont montré que les communes cherchent souvent à obtenir une amélioration de l'offre ferroviaire, soit directement auprès de la Région, à travers des courriers ou lors d'échanges directs avec les élus régionaux, soit dans le cadre des démarches de concertation autour des projets ferroviaires ou lors des Comités de ligne mis en place par les Régions. Les points qui reviennent les plus fréquemment dans les propos des élus communaux sont : la création de nouveaux points d'arrêts, les fréquences, les horaires (adaptation des horaires aux besoins), la lisibilité du service (cadencement), la tarification (intégration à la tarification urbaine), le niveau des services et le personnel en gare (guichets). Certaines communes demandent notamment que l'offre soit plus diversifiée et ne soit pas uniquement conçue en fonction des déplacements domicile-travail mais puisse répondre à des besoins de déplacements en journée, pour des déplacements contraints ou non contraints.

- **Maîtriser et gérer les ressources locales**

Ce troisième enjeu se décline autour de deux grandes questions : d'abord, le développement de la commune, du fonctionnement des services, des équipements et des commerces ; par ailleurs, la gestion des ressources territoriales et notamment des espaces agricoles et naturels.

Si, sur ce sujet, les communes font face à des problématiques différentes en fonction du niveau de mutualisation des ressources à l'échelle intercommunale, plusieurs élus locaux expriment un souci de bonne gestion de la commune, des équipements et des services, et de gestion des ressources communales. Dans certaines communes, cette question de la gestion des ressources explique un souci de maîtrise du développement urbain. Ainsi, la question des coûts d'urbanisation justifie, pour certaines communes, une limitation de l'étalement urbain.

« Avant on faisait comme tout le monde, ça ne coûtait pas cher d'aménager, les réseaux, etc. : on mettait tout près de la route et basta. Aujourd'hui, il faut rentabiliser les investissements. » (Maire de Carbonne, 8 mars 2011)

« Il faut resserrer l'urbanisation, pas besoin de le dire, ce n'est pas le SCOT qui fait qu'on se dit qu'il faut le faire, c'est tout simplement la nécessité d'optimiser les réseaux. » (Maire de Pins-Justaret, 4 mars 2011)

Dans certains cas, cet enjeu est perçu comme une contrainte imposée par les nouvelles normes environnementales, tandis que, dans d'autres cas, cette préoccupation rencontre d'autres préoccupations relatives à la « préservation du cadre de vie ». Cet enjeu explique que certaines communes limitent volontairement l'extension urbaine et la consommation d'espaces agricoles (La Chapelle-sur-Erdre). Dans d'autres cas, cet enjeu de préservation du « cadre de vie » sert plutôt à légitimer des politiques de « malthusianisme » communal (Charmes, 2007).

2.2. L'articulation entre aménagement et transport ferroviaire dans les politiques d'urbanisme locales : état des lieux

L'analyse met en évidence la diversité des politiques d'urbanisme locales au regard de l'enjeu de cohérence urbanisme-transport. Nous analyserons ici la place du transport ferroviaire dans les politiques de développement et d'aménagement communales autour de trois orientations associées aux modèles d'urbanisme considérés comme favorables

au transport collectif : la structuration du développement urbain, l'urbanisation autour des gares et l'aménagement des accès multimodaux aux gares.

2.2.1. Structurer le développement urbain

L'enjeu de cohérence urbanisme-transport énoncé à l'échelle nationale est relayé dans la planification territoriale des deux métropoles d'étude sous la forme de recommandations en matière de polarisation du développement sur les communes ayant une gare, de maîtrise de l'extension urbaine et de densification de l'urbanisation.

- **Polariser le développement**

Les communes ayant une gare sont souvent identifiées dans les SCOT des territoires d'étude comme des territoires privilégiés de polarisation du développement urbain. Face à cela, les communes expriment des positions différentes vis-à-vis de leur rôle de « pôle » à l'échelle métropolitaine. Pour la majorité des communes étudiées, cette identification est perçue comme positive pour le développement de la commune. Cependant, dans certains cas, les élus locaux expriment des réticences au regard des objectifs de développement et de construction de logements importants auxquels ils sont soumis, au titre de la présence d'une gare. C'est le cas de Pins-Justaret, en banlieue sud de Toulouse, où le maire est en désaccord avec les objectifs de construction de logement fixés par le SCOT pour la commune au regard du niveau d'équipement et du manque d'emplois sur la commune. Dans ce cas, l'objectif important de développement démographique énoncé par l'échelon intercommunal pour le territoire apparaît à l'élu local inadapté au contexte local :

> *« Dans le cadre du SCOT, la commune est bien placée, la gare est un argument pour le Grand Toulouse, c'est un élément primordial pour le développement de la commune mais ce n'est pas pour autant que l'on va développer une urbanisation très forte. Le problème c'est qu'avec la construction de logement, c'est une population qui vient dormir mais que la commune n'a pas de zone d'activités. On voudrait éviter de devenir une commune-dortoir. » (Maire de Pins-Justaret, 4 mars 2011)*

Ces positions différentes s'expliquent par la situation des communes et les enjeux auxquels elles font face mais également par le contenu de leur projet politique local.

- **Maîtriser l'extension urbaine**

Les SCOT des territoires d'étude préconisent également une maîtrise du développement urbain et une extension urbaine en continuité de l'urbanisation existante. Au regard de cet enjeu, les politiques d'urbanisme locales sont diversifiées. Si les élus locaux expriment tous le souhait de maîtriser le développement de la commune avec l'idée que « *l'urbanisation doit se faire à un rythme choisi par la commune, et non pas subi, dépendant uniquement de la demande du marché immobilier* » (Devisme *et al.*, 2008, p. 51), ce souci de maîtrise du développement et de l'extension urbaine prend des formes différentes en fonction des communes, comme le résume le tableau ci-dessous.

Tableau 10.2. Les politiques d'urbanisme des communes étudiées au regard de l'enjeu de la maîtrise de l'extension urbaine

	Toulouse	Nantes
Développement urbain planifié principalement en **renouvellement urbain et par comblement des dents creuses**	Colomiers	La-Chapelle-sur-Erdre
Développement urbain combinant **renouvellement urbain, comblement des dents creuses et extension**	Auterive, Pins-Justaret, Labège, Mérenvielle, Portet-sur-Garonne, Aucamville, Cintegabelle, Brax, Pinsaguel	Nort-sur-Erdre, Abbaretz, Issé, Sucé-sur-Erdre
Développement urbain planifié principalement **en extension urbaine**	Carbonne, Le Fauga, Muret, Pibrac, Saint-Jory, Longages	Savenay, Saint-Etienne-de-Montluc

Source : Enquête auprès des communes et PLU des communes. J. Maulat, 2014.

Certaines des communes étudiées sont engagées dans des politiques de développement mesuré et de maîtrise forte de leur urbanisation pour conserver une identité locale et contrôler la forme urbaine en même temps que l'occupation sociale de la commune. Elles mettent en place des politiques d'urbanisme locales qui ressemblent à des formes de « *malthusianisme* » ou de « *protectionnisme* » se traduisant par des plans locaux d'urbanisme « *verrouillés* », autorisant peu de développement urbain (Devisme *et al.*, 2008 ; Bonnin-Oliveira, 2012). Cependant, dans certains cas, le développement urbain est limité, non du fait de partis pris des acteurs locaux, mais de contraintes extérieures importantes : attente de révision des documents d'urbanisme, contraintes réglementaires et environnementales pour le développement, services et équipements insuffisants, etc. C'est le cas de la commune de Brax à Toulouse qui mène une politique de développement mesuré qui correspond à la fois à un choix local, de préservation de l'identité communale, en même temps qu'à des contraintes liées à l'environnement local (présence de zones protégées), à un document d'urbanisme inadapté aux enjeux (POS) et à l'attente de l'élaboration du PLU intercommunal.

D'autres communes étudiées planifient un développement important en continuité de l'urbanisation existante en privilégiant une urbanisation des dents creuses et une limitation de l'extension urbaine des hameaux. Ces orientations d'aménagement, si elles correspondent à l'obligation qu'ont les communes d'approuver des projets locaux « conformes » avec les orientations de la planification territoriale, visent également à répondre à des enjeux locaux de maîtrise des coûts d'urbanisation (extension des réseaux en particulier) et de valorisation des centralités urbaines. Ce dernier point apparaît important et certaines communes cherchent, à travers leur politique d'urbanisme, à resserrer l'urbanisation. L'objectif est moins de réduire la consommation des terres agricoles que de favoriser des pratiques de proximité perçues comme favorables à la fréquentation des services et des commerces locaux, et plus largement à la vie collective locale. À La Chapelle-sur-Erdre, la municipalité a ainsi initié une politique favorable à une concentration du développement urbain avec l'objectif de favoriser la centralité locale, comme l'illustrent les propos du maire :

> *« 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. » (Maire de La Chapelle-sur-Erdre, 14 mars 2012)*

Néanmoins, toutes les communes n'adoptent pas des politiques d'urbanisme locales qui privilégient un développement du tissu urbain existant. Certaines communes apparaissent plus engagées dans des politiques expansionnistes de développement

urbain (Nort-sur-Erdre, Pibrac, Muret, Savenay, etc.). Si ces communes maîtrisent le rythme et le contenu du développement urbain à travers le zonage du PLU pour pouvoir fournir les services et équipements adaptés à cette croissance de la population, leur projet local semble plutôt bâti selon un modèle de développement extensif. Dans certains cas, ce projet local entre en contradiction avec les orientations de la planification urbaine et se traduit par la confrontation entre les élus communaux et les instances intercommunales ou responsables des SCOT, comme à Muret.

> **Muret : un modèle extensif**
>
> En tant que centralité du SCOT, Muret, commune de la banlieue sud de Toulouse, a des perspectives de développement importantes mais aussi des obligations en matière de concentration et de polarisation du développement urbain, auxquelles les élus locaux n'adhèrent pas. Dans le cadre de la modification du PLU, la commune a contesté la restriction des zones à urbaniser hors des secteurs desservis par les transports collectifs qui lui a été imposée par le Syndicat Mixte du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. Les élus locaux, dans le cadre de la révision du Plan local d'urbanisme échangent avec le Syndicat Mixte du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine (élus représentants et service technique) et ont eu l'occasion de contester les orientations prévues aux SCOT pour leur commune. Le SCOT recommandait une urbanisation prioritaire dans les dents creuses et cherchait à supprimer les réserves d'urbanisation inscrites dans le PLU. Les élus s'y opposent parce que ces nouvelles orientations viennent contester un grand projet de zone d'activité portée par les élus locaux, impliquant un développement au Sud de la commune, hors des zones urbanisées. Les négociations ont abouti sur un compromis : les zones ouvertes à l'urbanisation (zones AU1) ont été maintenues mais les réserves (zones AU2 et AU0) ont été supprimées (Responsable du service urbanisme, Muret, 7 février 2012).

- **Densifier l'urbanisation**

Enfin, les SCOT, en lien avec les grands enjeux de « cohérence urbanisme-déplacements » préconisent également une densification de l'urbanisation, que ce soit en extension ou en renouvellement urbain. Pour favoriser une densification urbaine, les communes peuvent intervenir de manière « *incitative* » ou « *interventionniste* » (Touati, 2013) en mobilisant deux types d'outils : des outils réglementaires à travers le Plan local d'urbanisme (suppression de COS, relèvement des hauteurs, modification des règles de prospect, densités minimales dans les zones à urbaniser, orientations d'aménagement, etc.) et des outils de projets (ZAC, lotissements communaux, etc.). La majorité des communes étudiées sont engagées dans des politiques favorables à une densification urbaine, plus ou moins forte (Tableau 10.3.).

Tableau 10.3. Les politiques d'urbanisme des communes étudiées au regard de l'enjeu de la densification urbaine

	Toulouse	Nantes
Politique locale favorable à une **densification en renouvellement urbain et en extension**	Colomiers, Portet-sur-Garonne, Pinsaguel, Auterive	La Chapelle-sur-Erdre, Nort-sur-Erdre
Politique locale favorable à **densification en extension ou dans les dents creuses**	Brax, Labège, Mérenvielle	Abbaretz, Issé, Saint-Etienne-de-Montluc
Politique locale **peu favorable à une densification**	Carbonne, Le Fauga, Muret, Pibrac, Saint-Jory, Longages, Pins-Justaret	Savenay, Châteaubriant

Source : Enquête auprès des communes et PLU des communes. J. Maulat, 2014.

Dans plusieurs cas étudiés, l'impulsion de politiques de densification urbaine sur le territoire est avant tout une réponse à des besoins locaux de diversification de l'offre de logement. Certaines communes étudiées ont ainsi engagé des politiques favorables à une densification des tissus urbains existants et des centres-bourgs principalement pour répondre à un enjeu de requalification urbaine et à des besoins de diversification de l'offre de logement. Les communes de Colomiers et La Chapelle-sur-Erdre ont adopté des PLU favorables à une densification urbaine des centres-villes (suppression de COS, relèvement des hauteurs, modification des règles de prospect, etc.). Pour elles, il s'agit à la fois de répondre aux nouvelles normes mais surtout de construire du logement, dans un contexte de faible disponibilité foncière (Colomiers) ou d'une volonté locale de préserver les espaces naturels (La Chapelle-sur-Erdre). Ces communes cherchent également à maîtriser les processus de densification et mettent en place des dispositifs visant à gérer les évolutions urbaines, comme un périmètre d'attente de projet d'aménagement global (Colomiers) ou une politique d'acquisition foncière (La Chapelle sur Erdre).

D'autres communes ne sont pas favorables à une densification urbaine des tissus urbains existants mais mettent néanmoins en œuvre des politiques d'urbanisme favorables à une augmentation des densités des nouveaux projets urbains réalisés sur leur territoire. Les communes peuvent alors agir de deux manières pour favoriser une densité plus forte des extensions urbaines : soit, dans les PLU, en approuvant des règlements d'urbanisme favorables à des densités plus importantes ou en fixant des orientations précises relatives à la forme urbaine des zones à urbaniser (Orientations d'Aménagement Particulières, planchers de densité, etc.), soit, dans le cadre de projets urbains maîtrisés par les collectivités publiques, comme dans le cadre de ZAC, où les collectivités interviennent sur le programme et la forme urbaine[389] ou de lotissements communaux comme à Abbaretz ou Sucé-sur-Erdre, à Nantes. Dans ce cas également, l'augmentation des densités, si elle répond aux objectifs de la planification territoriale, résulte souvent d'un besoin de production de logements accessibles, comme l'illustre le cas de Sucé-sur-Erdre.

Sucé-sur-Erdre : la densification, conséquence d'un besoin de construction de logements accessibles

La commune de Sucé-sur-Erdre, située le long de la ligne Nantes-Châteaubriant a connu un développement important à partir des années 1970. Depuis 1990, son développement démographique est ralenti du fait du choix politique de maîtriser le développement urbain et de limiter les possibilités d'extension et de construction sur la commune. Cette politique, qui pourrait être qualifiée de « *malthusianisme foncier* » (Charmes, 2007), a contribué à l'augmentation des prix immobiliers sur la commune. Par conséquent, les ménages jeunes ont eu des difficultés à rester ou à s'installer sur la commune et celle-ci fait face actuellement à un vieillissement de sa population et à des fermetures de classes. Les élus locaux cherchent alors, d'une part à produire une offre de logement adaptée au vieillissement et d'autre part à attirer de nouveau des populations jeunes par la production de logements accessibles, que ce soit en location ou en accession à la propriété, et à leur offrir un parcours résidentiel pour favoriser leur ancrage sur la commune. Dans cet objectif, la municipalité réalise un lotissement communal associant différents types d'habitat avec l'objectif de proposer des prix de logement moins élevés. Dans cet objectif, les parcelles pour maisons individuelles ont été réduites (entre 250 et 500 m^2). Ainsi, la mise en place de programmes de logement un peu plus dense est l'une des conséquences de la décision de diversifier l'offre de logement. Elle est perçue par les

[389] À travers les cahiers des charges ou les cahiers de prescriptions architecturales, en particulier.

élus locaux comme un moyen de produire plus de logements et de faire baisser les prix. En parallèle, la commune a adopté un PLU qui augmente les densités constructibles dans les secteurs proches du centre-ville avec l'objectif de « *diminuer le coût des terrains* » (Maire de Sucé-sur-Erdre, 13 février 2012). Cependant, la politique incitative de la commune en faveur d'une densification reste très mesurée (en centre-ville, passage d'un COS 0,30 à un COS 0,40), dans un contexte où les élus locaux affirment vouloir être « *vigilants* » et prendre garde aux effets potentiels d'une densification sur l'attractivité de la commune et les difficultés de circulation dans le centre-ville (Maire et Adjoint à l'Urbanisme de Sucé-sur-Erdre, 13 février 2012)

Cependant, certaines communes se montrent très réticentes à engager une densification urbaine de leur territoire. Elles mettent en avant les problèmes liés à l'acceptabilité sociale de la densification et les effets négatifs de telles politiques sur l'identité de la commune, les équipements, la voirie ou encore la vie locale (conflits de voisinages, perte d'intimité, etc.). Elles défendent, *a contrario*, une forme urbaine faite de maisons individuelles, espacées, qu'elles considèrent comme correspondant aux désirs des ménages, qui fuiraient, selon elles, les centres-villes avant tout pour accéder à la propriété d'une maison individuelle. Ces communes perçoivent alors les orientations de la planification métropolitaine comme étant en opposition et en contradiction avec leur projet local. Elles cherchent alors à négocier ou à « jouer » avec la règle.

Le Fauga : la défense du modèle périurbain contre la densification

La commune périurbaine du Fauga, au Sud de Toulouse, est un exemple de ces réticences à la densification. Cette commune s'est développée principalement selon un modèle extensif et peu dense sous la forme de maisons individuelles sur grandes parcelles articulées au réseau routier. La stratégie de la commune a été, jusqu'à maintenant, de préserver la « *qualité de vie* » et le caractère rural de la commune essentiellement en maîtrisant la taille des terrains (autour de 1500 à 2000 m²). Ce modèle de développement périurbain est remis en cause par les préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine qui imposent à la commune de réduire les zones à urbaniser et d'augmenter les densités. Ces préconisations sont perçues, par les élus locaux, comme allant à l'encontre des désirs des ménages. Le projet local défend un modèle d'urbanisation très peu dense : *« Aujourd'hui, le type de construction souhaité sur la commune c'est plein pied ou maximum R+1. Il s'avère que dans le SCOT on nous conseillerait – on ne nous oblige pas, parce qu'on se bat quand même, on essaie de se défendre - du R+2 voire R+3 qui serait une anomalie totale par rapport à notre commune. »* (Adjoint à l'Urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011). Actuellement, la prise en compte dans le Plan local d'urbanisme des orientations du SCOT en matière de densité est limitée à une réduction non systématique de la taille des terrains lors des opérations de lotissements (terrains autour de 800 m^2) et à un respect minimal des objectifs du SCOT en matière de densité, comme l'explique l'élu local : *« Vous voyez, nous réduisons un peu la surface pour répondre au SMEAT mais nous essayons de ne pas hyper densifier pour garder la caractéristique du village. […] Aujourd'hui, le SMEAT nous impose dix à quinze logements à l'hectare à peu près. Si je veux moins, je ferais moins, je vous le dis tout de suite. » (Adjoint à l'urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011).*

Les réticences à la densification peuvent alors s'expliquer par la volonté de certains élus locaux de poursuivre une politique d'urbanisme fondée sur un modèle extensif, de développement de maisons individuelles. Le contexte urbain existant est alors un facteur important de différenciation des communes. Cependant, dans d'autres cas, les réticences à la densification de certains élus locaux s'inscrivent également dans des choix politiques locaux mais sont aussi liées à une histoire de l'urbanisme local et à une perception négative de la densité, comme l'illustre le cas de Muret.

Muret : marche arrière sur la densification

Muret est un pôle démographique, d'emploi et de services important de la première couronne de banlieue toulousaine. Le centre-ville de Muret a connu une densification importante au milieu des années 2000, liées à l'adoption d'un nouveau PLU qui a libéré les droits à construire dans le centre-ville. Dans un contexte de marché immobilier favorable entre 2006 et 2007, de nombreux promoteurs immobiliers se sont saisis de l'opportunité et ont réalisé d'importantes opérations de logements collectifs dans le centre-ville (achat et démolition de maisons individuelles, construction de logements collectifs). Cependant, les effets de cette densification (impacts sur la voirie, usage des équipements, etc.) ont été peu anticipés et auraient entraîné l'opposition des habitants, ce qui expliquerait, selon les élus actuels, la défaite du maire aux élections municipales de 2008 (Adjointe à l'urbanisme, Muret, 12 juin 2012). Ce double enjeu d'acceptabilité sociale de la densité et de maîtrise des impacts de la densification urbaine sur le fonctionnement des équipements sert d'argument aux nouveaux élus communaux, élus en 2008, pour justifier la mise en place d'une politique d'urbanisme moins favorable à une densification de la commune alors même que la commune est identifiée au SCOT comme une zone privilégiée de densification urbaine. Les élus locaux contestent les densités préconisées sur leur territoire (entre cinquante et dix logements par hectare en extension urbaine). Actuellement, ils reviennent sur le contenu du PLU, refusent de délivrer des permis de construire pour des opérations de logements collectifs privés (pourtant conformes au PLU) et mettent en œuvre des opérations présentant des densités inférieures aux préconisations du SCOT. Pour les élus locaux, la mise en œuvre d'une politique favorable à la densification urbaine engagerait un risque politique qu'ils souhaitent éviter en même temps qu'elle leur paraît difficilement tenable à court terme au regard du niveau d'équipement de la commune qu'ils considèrent comme insuffisant pour envisager une densification trop forte du centre-ville (Adjointe à l'urbanisme, Muret, 12 juin 2012).

La question de l'acceptabilité sociale de la densification est souvent évoquée, par les élus locaux, comme le principal frein à la mise en œuvre de politiques de densification forte. Ainsi plusieurs communes, sans s'opposer à toute densification, mettent surtout en avant le souhait de limiter la densification pour assurer la bonne insertion des projets dans les tissus urbains existants :

« On a une injonction : "il faut construire du logement". Ok. Mais, à Toulouse, on construit, à Montaudran, Ponts-Jumeaux, on construit, mais des logements qui ne correspondent pas au type de logement que les gens attendent. […] On a une demande importante de logement mais la densification doit se faire dans une certaine harmonie avec le territoire existant. Densifier, oui. Mais, en fonction du projet, du territoire, en fonction de comment le projet va vivre. Sur certains projets, pourquoi pas du R+2 ou R+3, mais sûrement pas partout. » (Maire de Pins-Justaret, 4 mars 2011)

« On va densifier, un peu plus de collectifs, d'individuel groupé. On reconstruit la ville sur la ville. Alors faut quand même être prudent par rapport à cela, parce que sur ces communes-là il ne faut pas faire de l'HLM, du vertical parce que ça, ça ne marche plus. Les gens qui sont venus là… Ça marchera toujours à Nantes, ça marche en ville, mais ici, faut faire attention. Je suis un peu réservé quand même. Il faut qu'on densifie mais aussi qu'on garde un caractère rural, ça me paraît évident. » (Maire de Saint-Etienne-de -Montluc, 13 juillet 2012)

Ainsi, les communes ont des stratégies et des postures différenciées vis-à-vis de la densification urbaine, prônée par la planification métropolitaine comme une politique d'urbanisme durable. Dans certains cas, la densification urbaine apporte une réponse, par la forme urbaine, au projet local et à des contraintes locales (Sucé-sur-Erdre, La Chapelle-sur-Erdre, Colomiers, Brax), dans d'autres cas, la norme supracommunale entre en tensions avec le projet local ou se heurte aux réticences des élus. Ces tensions

peuvent alors conduire certaines communes à innover pour rendre acceptables des politiques de densification urbaine auprès des habitants et leur insertion dans le tissu urbain local. La Chapelle-sur-Erdre, évoqué dans le Chapitre 8, illustre cette position, où la commune a mis en place un dispositif spécifique de concertation avec les habitants pour rendre acceptable la densification et réfléchir à la production d'un type d'habitat collectif mieux inséré dans des tissus urbains marqué par l'habitat individuel.

Au regard du premier enjeu de « structuration » du développement urbain défini dans la planification territoriale des deux métropoles d'étude, comme une politique concourant à la « cohérence urbanisme-transport », l'analyse démontre que les politiques d'urbanisme locales tendent à évoluer vers une forme de polarisation et de densification urbaine qui ne concerne pas uniquement les abords de gare. Les politiques d'urbanisme des communes évoluent par ailleurs surtout en réponse à des problèmes locaux qui ne sont pas forcément liés aux enjeux d'articulation entre urbanisme et transport.

2.2.2. Articuler l'urbanisation au réseau ferré

Au-delà des orientations en matière de polarisation et de densification urbaine, qui sont identifiées comme des politiques favorables à une cohérence urbanisme-transport, les documents de planification urbaine des deux métropoles étudiées recommandent l'articulation de l'urbanisation aux gares et une densification urbaine autour des gares. Face à ces objectifs, l'analyse des pratiques locales met également en évidence des différences importantes entre les communes, qui s'expliquent par différents facteurs.

- **Urbaniser prioritairement autour des gares**

Au regard de l'enjeu d'urbanisation « prioritaire » autour des gares, tel que prôné dans les SCOT, les politiques d'urbanisme locales présentent une diversité forte, comme l'ont montré les cas analysés dans les chapitres précédents. Dans certaines communes, les Plans locaux d'urbanisme ne planifient aucune urbanisation autour des gares en dépit, parfois, de l'existence de réserves foncières potentiellement urbanisables (parcelles libres, dents creuses, etc.). Dans d'autres cas, les communes envisagent une évolution urbaine autour de la gare, la rendent possible en adoptant des règlements d'urbanisme favorables, mais planifient l'essentiel du développement urbain en extension urbaine loin de la gare et en fonction d'autres logiques, parmi lesquelles la continuité de la zone agglomérée ou l'accessibilité routière, comme à Sucé-sur-Erdre illustre ce cas. La station de tram-train est située au cœur de la ZAC Centre-ville, projet visant à organiser l'évolution urbaine du centre-ville. Cependant, à côté de cette opération, l'essentiel du développement urbain à court et à long terme est planifié, en extension, en marge du tissu aggloméré existant. Finalement, seules quelques communes considèrent les quartiers autour des gares comme les lieux prioritaires de développement urbain et intègrent des mesures précises dans leurs PLU pour impulser un développement urbain autour des gares soit en extension urbaine (Portet-sur-Garonne, Abbaretz), soit en renouvellement urbain (La Chapelle-sur-Erdre, Colomiers).

Le tableau 10.4. distingue les communes en fonction de la place accordée à la gare dans le projet d'urbanisme local tel qu'énoncé dans le Plan local d'urbanisme et du type d'urbanisation planifiée autour de la gare.

Tableau 10.4. Développement urbain autour des gares planifié dans les Plans locaux d'urbanisme

		Place de la gare et de la desserte ferroviaire dans le projet urbain local*	
		Importante	**Faible ou Marginale**
Développement urbain planifié autour de la gare	**Aucune urbanisation**	Cintegabelle, Brax, Le Fauga, Le Vernet, Longages, Muret	
	Extension urbaine	Abbaretz, La Chapelle-sur-Erdre, Issé, Portet-sur-Garonne, Colomiers, Labège	Nort-sur-Erdre, Savenay, St-Etienne-de-Montluc, Carbonne, Pibrac, Auterive, Saint-Jory, Castelnau-d'Estrétefonds, Lespinasse
	Renouvellement urbain	La Chapelle-sur-Erdre Colomiers Lespinasse	Châteaubriant Sucé-sur-Erdre

* Cette « place » est évaluée en rapportant les perspectives de développement urbain prévues à proximité de la gare (dans un rayon de 500 mètres) aux perspectives de développement urbain à l'échelle de la commune. Le périmètre de 500 mètres correspond au périmètre inscrit le plus fréquemment dans les documents de planification intercommunaux de nos deux aires d'étude.

Sources : Enquête auprès des communes. Plans locaux d'urbanisme des communes étudiées, données des PLU numérisés de Loire-Atlantique (AURAN), données numérisées des PLU de Toulouse Métropole (Toulouse Métropole). J. Maulat, 2014.

Au-delà du contenu de la planification urbaine locale, le contenu et le degré de mise en œuvre et d'avancement des projets urbains autour des gares sont variables selon les communes étudiées.

Plusieurs communes planifient une extension urbaine à proximité des gares. Il peut s'agir, soit d'opérations d'extension en continuité des tissus urbains existants, soit d'opérations d'urbanisation des dents creuses. La plupart des projets concernent le développement résidentiel, couplé parfois avec le développement d'activités tertiaires, de commerces, de services et d'équipements comme l'ont montré les cas des Ramassiers à Colomiers ou de Nort-sur-Erdre (Chapitre 7 et 8). Dans quelques rares communes étudiées, l'extension urbaine autour de la gare est planifiée pour de l'activité, comme autour de la station Erdre-Active à La Chapelle-sur-Erdre ou autour de la station d'Issé, sur la ligne Nantes-Châteaubriant. Cependant, les PLU planifient un développement urbain dont la concrétisation effective, à travers des projets, est souvent à peine émergente comme à Portet-sur-Garonne, Issé, Abbaretz ou Savenay. Quelques projets sont néanmoins en cours de finalisation dans les communes étudiées qui correspondent à de grandes opérations de ZAC d'habitat en extension (La Chapelle-Aulnay), de ZAC mixte (Les Ramassiers, Saint-Martin-du-Touch) ou de ZAC d'activité (Erdre-Active) qui visent à permettre dans un cas, la production d'une offre de logement diversifiée (logement social), dans l'autre, à créer des conditions favorables pour l'implantation de nouvelles activités. Pour mettre en œuvre des projets d'extension urbaine autour des gares, les communes mobilisent alors différents outils. Dans certains cas, les communes agissent de manière incitative et se contentent d'approuver un document d'urbanisme favorable à une extension urbaine autour de la gare par un zonage favorable au PLU, considérant que l'opération de développement urbain sera prise en charge par des opérateurs privés. Dans d'autres cas, les communes agissent de manière plus interventionniste, soit parce que leur intervention est nécessaire pour la réalisation du projet du fait d'un marché peu favorable, soit parce qu'elles veulent maîtriser l'évolution de ce secteur et donc du contenu de l'opération (logements sociaux, niveau de densité, forme urbaine, etc.) et de son impact sur le fonctionnement urbain (services, équipements, voirie, etc.). Elles peuvent alors mobiliser plusieurs outils : ZAC, Orientations particulières d'aménagement au PLU, acquisition foncière, etc. Ces outils

correspondent à des stratégies différenciées des communes (du laissez-faire à une intervention forte) mais sont également fonction de l'état de l'urbanisation autour des stations, du contenu des projets (types de logement, équipements, services, activités, etc.) et des moyens dont disposent les communes ou intercommunalités concernées.

Au-delà de ces projets en extension urbaine, quelques rares projets de densification en renouvellement urbain sont planifiés ou en cours autour des gares des communes étudiés. Lorsqu'il s'agit de densification urbaine en renouvellement urbain, ceux-ci opèrent différemment : par changement d'usage (mutation d'une friche, disparition d'une activité, etc.), par renouvellement urbain (démolition-reconstruction, transformations de locaux existants, etc.) ou par densification des parcelles existantes (division parcellaire des tissus pavillonnaires) (Maulat, Persyn, 2013). Certaines communes étudiées ont approuvé des PLU favorables à une densification urbaine autour des gares en renouvellement urbain par changement d'usage comme à Sucé-sur-Erdre sur la ligne Nantes-Châteaubriant dans le cadre de la ZAC du centre-ville ou à une densification par démolition-reconstruction de logements individuels ou par division parcellaire comme à La Chapelle-sur-Erdre (La Chapelle-centre) ou Colomiers (Colomiers-centre). Là aussi, les communes interviennent de manière plus ou moins volontariste. Dans certains cas, elles adoptent des règlements d'urbanisme favorables à une densification en agissant sur les droits à construire au PLU (COS, hauteur, règles de prospect, etc.), dans d'autres, elles interviennent de manière plus forte pour maîtriser l'évolution urbaine autour des gares, par l'inscription de servitudes de projet, comme à Colomiers, en acquérant le foncier, comme autour de la gare de La Chapelle-centre, ou en mettant en place des grands projets, comme à Sucé-sur-Erdre.

- **Adapter la politique locale d'urbanisme pour « valoriser » l'offre et les projets ferroviaires**

Par rapport à cet enjeu de la localisation prioritaire du développement urbain autour des gares, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les effets de l'offre ferroviaire et d'un projet ferroviaire sur l'éventuelle réorientation des politiques d'urbanisme locales en faveur d'un développement urbain autour des gares. Comme l'ont montré les cas étudiés dans les chapitres précédents (chapitres 7, 8, 9), il apparaît que le développement de l'offre ferroviaire régionale n'induit pas, seul, une évolution des politiques d'urbanisme locales.

Tout d'abord, comme nous l'avons rappelé au début de cette section, les communes étudiées disposent de dessertes ferroviaires différenciées et, au-delà des cas étudiés dans les chapitres précédents, plusieurs communes étudiées ont été ou sont concernées par des projets de développement des dessertes ferroviaires régionales, tandis que d'autres ne le sont pas (Annexe 10.3.). Ensuite, les communes ont des rapports différents à l'offre ferroviaire et aux projets de développement de cette offre. Quatre situations peuvent être distinguées en fonction de la manière dont les communes perçoivent l'offre ferroviaire (suffisante ou insuffisante) et dont elles construisent leur projet d'urbanisme local en fonction de l'offre ferroviaire. Dans le Tableau 10.5, seules sont considérées ici les communes qui disposent d'un potentiel d'urbanisation autour de leur gare[390].

[390] Nous n'étudierons pas les communes pour lesquelles un développement urbain autour de la gare paraît peu pertinent par rapport aux réalités du territoire, comme dans les cas de Cintegabelle et de Mérenvielle, où les gares sont situées hors du tissu urbain et loin des centres-bourgs.

Tableau 10.5. Offre ferroviaire, projets ferroviaires et évolution de la politique d'urbanisme locale : des stratégies différenciées

		Perception de la qualité de l'offre ferroviaire par les communes	
		Insuffisante	**Suffisante**
Contenu de la politique d'urbanisme locale	**Projet local peu tourné vers la gare**	« Attente » Pibrac, Brax, Saint-Etienne-de-Montluc	« Indifférence » Carbonne, Muret, Longages, Le Vernet, Le Fauga
	Projet local tourné vers la gare	« Anticipation » Labège, Pinsaguel, Lespinasse, Fenouillet, Saint-Jory	« Synergies » Abbaretz, Sucé -sur-Erdre, Issé, Nort-sur-Erdre, Châteaubriant, Auterive, La Chapelle-sur-Erdre, Colomiers, Portet-sur-Garonne

Sources : Enquête auprès des communes. Plans locaux d'urbanisme des communes étudiées, données des PLU numérisés de Loire-Atlantique (AURAN), données numérisées des PLU de Toulouse Métropole (Toulouse Métropole).

J. Maulat, 2014.

Un premier type (« Attente ») correspond à des communes qui considèrent que le niveau d'offre est insuffisant pour justifier la mise en œuvre à court terme de projets urbains autour des gares. Ces communes affirment être en attente d'une amélioration de l'offre ferroviaire pour engager une réflexion sur l'évolution urbaine autour de la gare. Les exemples de Pibrac ou Brax, à Toulouse, développés dans le chapitre 7, sont caractéristiques de ce type. Dans certains cas, il apparaît que l'argument de la desserte ferroviaire insuffisante sert également à justifier une forme de réticences des élus communaux à faire évoluer les politiques d'urbanisme locales concernant l'urbanisation autour des gares.

Un second type (« Indifférence ») correspond à des communes pour lesquelles l'existence d'un projet ou d'une desserte ferroviaire bien identifiée par les élus locaux n'est pas nécessairement accompagnée d'une réorientation de la politique d'urbanisme vers l'émergence d'une réflexion sur l'urbanisation autour de la gare. L'offre ferroviaire ne déclenche pas une attention particulière de la commune à l'urbanisation autour de la gare et les logiques d'urbanisation de la commune sont autres.

À l'inverse, certaines communes modifient leur politique d'urbanisme locale en lien avec un projet ferroviaire d'ampleur, selon une logique de « Synergies » entre la desserte ferroviaire et le projet d'urbanisme local. Dans certaines communes, ce changement est important, dans d'autres, il est plus marginal. Mais dans tous les cas, l'évolution de la politique d'urbanisme locale s'explique surtout par la congruence de différents facteurs : la nouvelle offre ferroviaire, l'émergence de nouveaux besoins locaux, une opportunité foncière, la nécessité d'appliquer les nouvelles normes en matière de développement urbain maîtrisé, etc. Le développement de l'offre ferroviaire est souvent un facteur d'opportunité parmi d'autres qui conduit les communes à envisager un développement urbain autour de la gare. La réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant étudiée dans le chapitre 8 a permis de montrer que les communes d'Abbaretz, Issé et Châteaubriant ont revu leur politique d'urbanisme locale de manière significative pour favoriser un développement urbain autour de la gare. Il s'agit, soit de profiter de la nouvelle offre ferroviaire pour dynamiser un projet de développement territorial, comme à Châteaubriant, soit d'anticiper l'arrivée de nouvelles populations comme à Issé ou Abbaretz.

Cependant, dans d'autres cas, d'autres facteurs ou d'autres projets de transport apparaissent davantage structurants pour l'urbanisation. Le cas de Portet-sur-Garonne, en banlieue Sud de Toulouse, en dépit de la très bonne desserte de la gare (quarante-cinq allers-retours par jour), c'est principalement la perspective de la mise en place d'une

nouvelle ligne de transport collectif en site propre, complémentaire de l'offre ferroviaire, qui justifie, pour le maire, l'accélération récente du projet de développement urbain autour de la gare. L'offre ferroviaire n'apporte pas, seule, les conditions d'accessibilité suffisantes pour justifier la mise en œuvre d'un grand projet urbain autour de la gare. Enfin, dans d'autres cas, si le projet ferroviaire contribue à modifier la politique d'urbanisme locale, il apparaît qu'il est avant tout un facteur de renforcement de la stratégie communale. À La Chapelle-sur-Erdre, le projet de tram-train vient surtout renforcer les partis pris de la politique d'urbanisme locale en faveur d'une polarisation et d'une densification urbaine dans le centre-ville (Chapitre 8).

Enfin, d'autres communes apparaissent plutôt engagées dans des stratégies d'« Anticipation ». Elles mettent en place des politiques d'urbanisme articulées au réseau ferroviaire alors même que l'offre ferroviaire est, pour le moment, relativement faible. Certaines communes cherchent ainsi à renforcer leur demande en faveur d'une amélioration de l'offre ferroviaire et à justifier, auprès de la Région, un développement de l'offre ferroviaire. C'est le cas de la commune de Pinsaguel dans la banlieue Sud de Toulouse, mais également des communes de l'axe ferroviaire du Nord Toulousain pour lesquelles nous avons montré, dans le chapitre précédent, que la démonstration par les communes et Toulouse Métropole de perspectives de développement urbain importantes autour de l'axe ferroviaire ont été utilisées pour justifier l'évolution du projet ferroviaire en faveur d'un développement de l'offre urbaine et périurbaine.

> **Pinsaguel : un projet de développement économique pour justifier une nouvelle gare**
>
> Pinsaguel présente un tissu urbain peu dense, dominé par l'habitat individuel, les espaces naturels et agricoles et quelques grandes zones d'activités. Une gare préexistait sur la commune, mais a été fermée au début des années 1990. Les élus locaux et en particulier le maire de la commune, bien intégrés aux instances de décision métropolitaine, revendiquent actuellement la création d'une nouvelle gare sur son territoire, demande qui est relayée dans le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et dans le Plan de déplacements urbains. Dans cette perspective, la commune construit son projet d'urbanisme local autour de l'hypothétique future gare et le Plan local d'urbanisme approuvé en 2011 inscrit un parti pris clair en faveur d'une concentration du développement urbain de la commune autour de la gare, à travers la création d'un « *quartier de ville mixte, comprenant de l'habitat collectif et du tertiaire supérieur (bureaux)* » autour de la gare et l'aménagement des liaisons entre la gare et les zones à urbaniser à long terme situées à l'Ouest de la voie ferrée et dédiées à de l'activité (site de développement d'activités liées à l'écologie industrielle) et à de l'habitat. La stratégie de développement urbain, majoritairement expansif, mis en place par la commune, en même temps que l'inscription, dans le plan d'urbanisme local, de grandes zones à urbaniser futures (AU0) à proximité de la gare visent à justifier, auprès des acteurs ferroviaires, l'opportunité de créer une nouvelle halte sur la commune. (Maire de Pinsaguel, 11 mars 2011).

- **Concevoir des projets urbains favorables à l'usage des transports collectifs : la place des gares dans les projets urbains**

Ainsi, certaines communes étudiées sont impliquées ou concernées par des projets urbains autour de leur gare. Quelle est la place accordée à la gare dans les projets urbains ? Quels sont les principes qui guident le contenu et la forme des projets ?

Les modèles de ville « durable » recommandent que les projets urbains autour des gares présentent un certain nombre de caractéristiques qui en feraient de « bons projets » favorables à de nouvelles pratiques de déplacements. Le modèle de *Transit-oriented*

Development (TOD) met en avant plusieurs principes d'aménagement « durable » : un urbanisme dense, une diversité fonctionnelle, une conception urbaine favorable aux modes doux (Cervero, Kockelman, 1997). Les travaux sur le TOD distinguent alors les projets qui seraient « tournés » vers la gare (*transit-oriented*), de ceux qui seraient juste posés autour (*transit-adjacent*) (Renne, 2009). Ces principes d'aménagement sont relayés dans les documents de planification métropolitaine de nos deux terrains d'étude sous la forme de recommandations en faveur d'un urbanisme favorable à des pratiques de proximité. Les projets urbains autour des gares doivent être denses, mixtes et favorables aux déplacements alternatifs à la voiture, comme l'illustrent les extraits du SCOT Nantes-Saint-Nazaire :

> *« Développer la ville des courtes distances », « Encourager à utiliser l'automobile autrement », « Favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs », « Favoriser la construction de logements, de services, d'activités tertiaires et d'équipements en priorité à proximité des stations et axes de transports collectifs », « Traiter les gares et les principaux points d'échanges de transports collectifs en pôles de centralité » (AURAN, ADDRN, 2007).*

Or, face à cela, les projets urbains récents mis en œuvre autour des gares étudiées sont très différents. Pour les communes et acteurs locaux de l'aménagement, les projets urbains autour des gares sont avant tout conçus comme des projets devant répondre à des besoins locaux qui dépassent le strict enjeu de construire un urbanisme favorable aux transports collectifs. Parmi les communes étudiées, peu de projets urbains sont actuellement mis en œuvre autour des gares, comme montré dans le point précédent. Cependant, quelques projets sont en cours et constituent un échantillon pertinent pour comprendre comme sont conçus les projets urbains autour des gares. Au-delà des deux projets évoqués dans les chapitres précédents (Les Ramassiers-Saint-Martin sur la Ligne C et Les Perrières à La Chapelle-sur-Erdre), d'autres communes sont concernées (Tableau 10.6.).

Tableau 10.6. Quelques projets urbains en cours ou émergents autour des gares étudiées

	Nantes	Toulouse
Projet urbain en extension	- ZAC des Perrières (La Chapelle-sur-Erdre) - Les Acacias (Savenay) - Gare (Nort-sur-Erdre)	- ZAC des Ramassiers-Saint-Martin (Toulouse-Colomiers) - Ferrié-Palarin (Portet-sur-Garonne)
Projet urbain en renouvellement	- ZAC Centre-ville (Sucé-sur-Erdre) - EcoParc (Châteaubriant)	

Source : J. Maulat, 2014.

L'émergence de ces projets, leur contenu et leur mise en œuvre ne s'expliquent pas uniquement par la présence d'une gare. Comme l'ont montré les exemples des ZAC des Ramassiers (Chapitre 7) et des Perrières (Chapitre 8), les projets urbains autour des gares sont conçus en fonction de logiques qui dépassent le strict enjeu de « valorisation » des abords de gare ou d'incitation à l'usage du transport ferroviaire. L'enjeu de la mobilité n'est qu'un enjeu parmi d'autres pour la conception de projets urbains autour des gares. Le contenu des projets échappe alors largement aux principes de densité et de mixité fonctionnelle défendus par les modèles de l'urbanisme favorable aux transports collectifs, à savoir : la mixité fonctionnelle, les densités, la conception urbaine, les projets urbains autour des gares, le contenu des projets urbains autour des gares.

En ce qui concerne la **mixité fonctionnelle**, les projets étudiés montrent une dépendance aux contextes et aux besoins locaux ceux-ci doivent répondre.

À Nort-sur-Erdre, le projet émergent à proximité de la station de tram-train prévoit l'installation d'un pôle multiservice, pour répondre à des demandes locales, en particulier de professionnels du secteur médical qui cherchent à se regrouper au sein d'un centre commun. Pour la commune et l'intercommunalité, la proximité de la station justifie d'autant plus le projet car elle permettra aux usagers du centre médical habitant des communes éloignées d'accéder à ce centre en utilisant le tram-train ou les bus en rabattement sur la station de tram-train. C'est également le cas à Sucé-sur-Erdre où il est prévu, dans le cadre de la ZAC centre-ville, le développement d'immeubles de bureaux. Le contenu du projet s'explique ici par le fait que la commune et l'intercommunalité (Communauté de communes d'Erdre et Gesvres) cherchent à développer des activités pour réduire le déséquilibre habitat-emploi. Dans ce cas, la station de tram-train est vue comme un facteur d'attractivité supplémentaire. Ainsi, ces deux exemples montrent que le contenu des projets correspond principalement à des enjeux définis par les communes, ici en interface avec les intercommunalités et qui sont favorables à la production de projets urbains présentant une certaine diversité fonctionnelle.

Dans d'autres cas, la mixité fonctionnelle des projets urbains autour des gares est limitée car elle ne correspond pas au projet des élus locaux. Certaines communes limitent le développement de commerces autour des gares pour éviter de créer une nouvelle centralité commerciale pouvant faire concurrence aux commerces du centre-ville. C'est le cas à Sucé-sur-Erdre. Si le projet de 3000 m^2 autour de la gare prévoit le développement de surface commerciale (1000 m^2) et de bureaux (2000 m^2) à proximité immédiate de la gare, les élus locaux n'affichent pas clairement cette arrivée de nouveaux commerces autour de la station de tram-train par crainte d'oppositions des commerçants du centre-ville. Pour éviter la concurrence entre ces nouveaux commerces et ceux du centre-ville, la commune intervient pour l'aménagement d'une liaison pour les piétons et les vélos entre la station de tram-train et le centre-ville. L'objectif est de faire en sorte que les usagers du tram-train fréquentent également les commerces de l'hypercentre :

> *« C'est un peu compliqué avec les commerces du centre-ville, il faut donc éviter cette centralité concurrente, il faut éviter de déplacer le centre de Sucé, on va donc continuer à développer l'activité commerciale sur le centre-ville. » (Maire de Sucé-sur-Erdre, 13 février 2012)*

Cette question des commerces est une source de préoccupation pour de nombreux élus locaux. Les cas des communes d'Abbaretz ou de La Chapelle-sur-Erdre, développés dans le Chapitre 8, le montrent. Dans le cadre de la ZAC des Perrières, la commune de La Chapelle-sur-Erdre n'a pas souhaité que soit créée une offre commerciale importante dans le nouveau projet situé à proximité de la station de tram-train pour éviter de faire concurrence aux commerces du centre-ville. La question des concurrences entre centralités commerciales est donc un sujet important qui peut contraindre la diversification fonctionnelle des projets émergents autour des gares.

Une seconde question est celle de la **densité** des projets urbains émergents autour des gares. La proximité d'une gare implique-t-elle une augmentation spécifique des densités, conformément aux principes énoncés par les documents de planification supracommunaux des deux territoires d'étude ? Les cas étudiés mettent en évidence le fait que la mise en œuvre de projets urbains plus denses autour des gares correspond à une congruence de facteurs et ne s'explique pas par l'enjeu d' « optimiser » l'usage des gares. Les cas des ZAC des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch (Chapitre 7), mais

également de la ZAC des Perrières (Chapitre 8) ont montré que c'était principalement l'augmentation des besoins de logement à l'échelle de l'agglomération qui expliquait que les deux communautés urbaines responsables de ces projets favorisent de fortes densités. De plus, l'enjeu d'équilibre financier des projets urbains, porté par les aménageurs publics, explique également l'augmentation des densités et pas seulement l'objectif de favoriser l'usage du transport ferroviaire.

Enfin, les modèles d'un « urbanisme orienté vers les transports collectifs » recommandent la mise en œuvre de projets urbains ayant une **conception urbaine** favorable aux pratiques de proximité et à l'usage des transports collectifs. Cela implique une offre de stationnement limité, un maillage viaire organisé autour de la gare et une organisation urbaine « tournée » vers la gare (L'Hostis *et al.*, 2012).

Les cas étudiés montrent que la prise en compte de la gare dans le design du projet est très variable. Dans certains cas, le projet urbain est conçu selon un schéma (notamment viaire) organisé vers la gare (Les Ramassiers, cf. chapitre 7). Cependant, ce projet urbain n'a pas été conçu uniquement dans l'objectif de favoriser l'usage de la gare, comme l'indique l'importance des places de stationnement. Actuellement, le projet évolue vers une diversification fonctionnelle, une densification, et une amélioration de la qualité urbaine du quartier. Mais ces évolutions ne peuvent être expliquées uniquement par l'enjeu d'amélioration de l'usage de l'axe ferroviaire.

Dès lors, les projets urbains autour des gares étudiées sont des projets dans lesquels la gare est **un élément parmi d'autre d'opportunité et de contrainte**.

Comme ailleurs, de nombreux facteurs entrent en jeu dans la conception des projets. Si la proximité d'une gare peut créer des contraintes spécifiques pour l'urbanisation, du fait de nuisances sonores ou de l'existence de contraintes physiques (traversée de l'infrastructure), les projets urbains autour des gares sont également des projets communs ou banals. D'une part, les grands projets urbains qui émergent à proximité des gares et stations ne sont pas nécessairement conçus en lien avec celle-ci. D'autre part, la réalisation d'un projet ferroviaire ou le développement des dessertes ferroviaires ne se traduit pas nécessairement par une évolution du projet urbain pour valoriser cette nouvelle offre. Si, à Châteaubriant, l'émergence d'un grand projet urbain à proximité de la station de tram-train semble liée au projet de réouverture, dans d'autres cas, le développement de l'offre ferroviaire n'explique pas le démarrage des projets, comme l'ont montré les cas des Ramassiers (Chapitre 7) et des Perrières (Chapitre 8). De même, le contenu du projet urbain n'évolue pas nécessairement en fonction de l'évolution de l'offre ferroviaire. À Sucé-sur-Erdre, l'évolution du projet urbain en fonction du projet ferroviaire a plutôt eu pour conséquence de diminuer la densité d'occupation du site.

La ZAC du centre-ville à Sucé-sur-Erdre : des places de stationnements à la place des bureaux

Cette opération a été lancée en 2003 avec pour objectif de redynamiser le centre-ville par un projet d'aménagement mixte : habitat (libre et social), locaux tertiaires, commerciaux et de services. Le projet s'accompagne d'une intervention sur la voirie existante et les espaces publics. Le projet a été revu sur certains points. L'aménageur de la ZAC est la SELA. Différents types d'intervention publique opèrent sur cette ZAC : droit de préemption, interventions privées avec conventions de participation. Plusieurs opérations ont déjà été réalisées sur le périmètre de construction de logements locatifs libres ou sociaux. Ainsi, la ZAC contribue à densifier les abords de la gare sans pour autant que le projet, lancé avant la

concrétisation du projet de tram-train, n'évolue vers une plus forte prise en compte de la station. Par exemple, la construction de deux bâtiments tertiaires était prévue sur une parcelle longeant la voie ferrée. Un des bâtiments a été finalement supprimé pour agrandir le nombre de places de stationnement.

Les projets urbains étudiés ne correspondent pas aux canons de l'urbanisme orienté vers les transports collectifs : densités variables, mixité fonctionnelle rare, aménagement des accès et des cheminements inégalement favorable à l'usage des gares. On constate également que les logiques qui les guident ne se limitent pas à favoriser l'usage du transport ferroviaire : d'autres logiques sont plus prégnantes, parmi lesquelles la construction de logement et le développement d'activités.

Dès lors, les projets urbains autour des gares sont avant tout des projets urbains conçus principalement en fonction de l'évaluation par les acteurs locaux des besoins auxquels ces projets doivent répondre.

Les collectivités locales compétentes en matière d'aménagement sont les premiers acteurs responsables de la définition de ces besoins. Dans la plupart des cas, ce sont les communes. Mais les intercommunalités ont un poids de plus en plus important en matière de politique de l'habitat, de l'emploi et d'urbanisme et interviennent de manière importante dans la définition du programme des projets, soit directement, en étant maître d'ouvrage des grands projets urbains, soit indirectement, à travers les PLH, SCOT, etc. Les ZAC des Perrières et des Ramassiers-Saint-Martin-du-Touch illustrent ce poids croissant des intercommunalités dans la mise en œuvre des projets de ZAC. Par conséquent, la définition de ces projets est souvent l'objet de négociations fortes entre les communes et les structures intercommunales auxquelles elles appartiennent. Ces projets peuvent alors être au cœur de tensions entre des logiques locales et des enjeux intercommunaux définis à partir d'une échelle élargie d'appréhension des besoins. Cette tension entre échelles de décision et échelles d'évaluation des besoins renvoie alors au caractère « interterritorial » des gares et de leurs abords, qui sont souvent des sites stratégiques pour les communes, mais également des sites stratégiques à l'échelle intercommunale.

Portet-sur-Garonne : « On n'est pas simplement là parce qu'il y aurait un souci, comme ça, théorique ou général ou global, de densifier autour des réseaux de transport[391]. »

Portet-sur-Garonne est limitrophe de la ville de Toulouse. La gare est très bien desservie et concernée par un projet de transport en site propre routier. Elle est éloignée du centre-bourg. La commune dispose de disponibilités foncières importantes à proximité de la gare : une zone de soixante-quinze hectares composée de terrains agricoles et délaissés industriels. Cette zone est inscrite en zone à urbaniser à court terme dans le Plan local d'urbanisme et est identifiée dans le SCOT comme devant faire l'objet d'une densification importante sous la forme d'un projet urbain mixte. La proximité de la ville de Toulouse et des zones de développement importantes (Cancéropôle) explique que ce site soit identifié comme un lieu stratégique à l'échelle métropolitaine. Un premier projet, défini par l'ancienne municipalité et l'Agence d'urbanisme AUAT pour le développement de la zone, prévoyait la réalisation de huit cents logements (dont de nombreux logements étudiants) et de bureaux. Le maire actuel cherche à reprendre la main sur le projet, qui reste de sa compétence[392], et à agir sur son contenu afin qu'il réponde également à des besoins locaux. Le maire adhère au principe de cohérence

391 Entretien avec le Maire de Portet-sur-Garonne, 18 mars 2011.

392 L'intercommunalité, la Communauté d'Agglomération du Muretain n'est pas compétente pour les ZAC d'habitat.

urbanisme-transport, qui correspond à un impératif de « *bonne gestion des deniers publics* », de desserte en transports collectifs des territoires et d'optimisation de l'utilisation des réseaux de transports collectifs existants (réseau ferroviaire et routier). Mais il considère que le projet proposé par l'Agence d'urbanisme et une SEM locale était trop générique et décalé par rapport aux enjeux du territoire : *« Il y a la gare, donc des bureaux. Ça, c'est la logique basique imbécile de base. Et, il y a la gare, donc les étudiants vont prendre le train. Je ne suis pas sûr que ça se passe comme ça. » (Maire de Portet-sur-Garonne, 18 mars 2011).* D'une part, pour le maire, la localisation excentrée de la gare par rapport au reste du tissu urbain et au centre-bourg impose plutôt de faciliter l'accessibilité de la gare en voiture (aménagement de parkings) et en transports collectifs (bus en rabattement). D'autre part, le site constitue la dernière poche de développement de la commune. Si la vocation métropolitaine du site est soulignée par le maire, celui-ci ne souhaite pas voir ce terrain aménagé par une SEM intercommunale. Il développe sa propre vision du site en lien avec les besoins identifiés sur sa commune. Pour lui, le problème de vieillissement sur sa commune et le besoin de construction production de logements sociaux priment.

2.2.3. Aménager l'accès aux gares

Les cas étudiés montrent que les politiques locales sont différenciées au regard de l'enjeu d'urbanisation autour des gares. Finalement, peu de communes sont engagées dans de tels projets. Ce sont finalement les enjeux liés à l'accès aux gares qui apparaissent plus importants.

- **L'accès aux gares : un enjeu central pour les communes**

Dans les deux métropoles à l'étude, l'augmentation de l'offre ferroviaire régionale et de la fréquentation s'est traduite par une pression accrue sur le stationnement et les accès routiers aux gares. Dans les cas étudiés, si les Régions ont développé des programmes dédiés pour l'aménagement des pôles d'échanges et du stationnement autour des gares, ce sont les communes et les élus locaux qui sont les premiers sollicités par les usagers et les habitants pour améliorer les conditions d'accès aux gares. Ce sujet peut être sensible politiquement pour les élus locaux, du fait des débordements de stationnement sur la voirie publique. La saturation du stationnement autour des gares est alors souvent le point de départ de la mise en œuvre de projets d'agrandissement des capacités du parking ou de la voirie pour accéder aux gares.

Certaines communes prennent l'initiative d'intervenir sur l'accès aux gares parce qu'elles considèrent la gare comme un équipement important de leur territoire sur lequel elle souhaite avoir une maîtrise. Pour maîtriser cet équipement, qui relève principalement de la compétence d'autres acteurs (Gares & Connexions, RFF, SNCF), les communes déploient différentes stratégies : rachat du bâtiment voyageur (Pibrac, Cintegabelle), acquisition foncière pour devenir un acteur incontournable de l'aménagement autour des gares (Portet-sur-Garonne, Sucé-sur-Erdre).

> *« Les parkings ont été construits sur du foncier communal qu'on a acquis l'année dernière, mais qui a été acquis au fur et à mesure depuis dix ou quinze ans en prévision du tram-train. » (Maire de Sucé-sur-Erdre, 13 février 2012)*

> *« La gare, pour nous, c'est quelque chose de très important. Le bâtiment appartenait à un particulier. La SNCF l'avait vendu. Et la commune a racheté la gare. Nous avons acheté la gare, ce qui nous a permis d'agrandir - mais alors quand je dis agrandir, ce n'est pas un peu - et d'avoir dix fois plus de places sur un parking que nous avons aménagé, et nous avons aménagé sans aucune aide de la part de la SNCF ou de RFF. […] On a acheté justement pour pouvoir maîtriser. » (Adjoint au Maire, Cintegabelle, 9 mars 2011)*

Sur ce point, certains élus locaux considèrent qu'ils sont face à des problèmes qui sont liés à l'attractivité de la gare et du transport ferroviaire à l'échelle d'un territoire qui déborde largement celui de la commune. Pour les communes, la question de l'accès à la gare est alors souvent présentée comme un enjeu intercommunal (Richer, 2007), qui doit être pris en charge, du fait de ses enjeux financiers (coût d'aménagement des parkings), à cette échelle.

> *« Parce que depuis qu'il y a ce cadencement, la gare, elle n'est pas que faite pour Le Fauga. Que font les gens de Lavernosse ? Ils viennent au Fauga. Ça vaut le coup, on peut aller travailler avec une gare et on ne prend pas la voiture. D'où voiture, Lavernosse-Le Fauga, et je me gare là. Donc incidence financière sur la commune pour réaliser des parkings. On subit l'effet positif de la mise en place de transport. On va être aidé par la Région, mais vous voyez l'incidence qu'il y a. » (Adjoint à l'urbanisme, Le Fauga, 9 mars 2011)*

> *« C'est vrai que tous les parkings de la ligne, ils sont dans ce cas-là. Mais ça ne pourra se faire qu'en intercommunalité. Je veux dire : une commune elle ne va pas payer du parking pour ses habitants qui ne l'utilisent pas. Ça correspond à un besoin local, mais à un besoin local élargi. » (Adjoint à l'urbanisme, Brax, 3 mars 2011)*

- **Les projets d'aménagement des accès aux gares**

Lorsque ces projets d'aménagement liés à l'accès aux gares ne portent pas uniquement sur l'aménagement du stationnement, ils sont souvent désignés comme des projets de « Pôles d'Échanges Multimodaux », définis comme un « *lieu d'organisation des réseaux qui vise à faciliter les pratiques intermodales entre différents modes de transport et qui assure, par son insertion urbaine, une interface entre la ville et le réseau de transport* » (Richer, 2008, p. 101).

Les deux cas d'étude se différencient par le volume de projets d'aménagement d'accès aux gares. À Toulouse, la mise en place par la Région d'un programme de subventions pour des projets d'aménagement des parkings et de l'intermodalité autour des gares, destiné aux communes et intercommunalités, s'est traduite par un foisonnement des projets depuis 2009. *A contrario*, à Nantes, à l'exception des gares incluses dans le périmètre de Nantes Métropole et des gares concernées par la réouverture Nantes-Châteaubriant, peu de gares de l'aire urbaine font l'objet de projets de pôles d'échanges (Savenay, Ancenis, Clisson) ce qui s'explique par l'absence d'implication (financière et technique) de la Région sur l'aménagement des gares régionales de moindre importance[393].

Néanmoins, en dépit de cette différence, la plupart des communes étudiées ont été ou sont engagées dans des projets visant à l'aménagement des capacités de stationnement. Ces projets sont parfois couplés à des opérations visant à améliorer l'intermodalité du pôle de gare (arrêts de bus, stationnement des vélos, aménagement des accès routiers et piétons) et l'accessibilité ou la traversée de la voie ferrée (passerelle, souterrain). Les opérations d'aménagement des accès aux gares émergent souvent à l'initiative des communes en réaction à une saturation du stationnement, comme à Savenay, Muret, ou Auterive, ou en anticipation de difficultés potentielles de stationnement. Cependant, d'autres éléments peuvent déclencher des opérations visant à aménager l'accès aux gares, comme les programmes de mise en accessibilité PMR des équipements publics mis en place par les Régions ou RFF, ou l'existence de projets ferroviaires ou de projets de transport urbain importants nécessitant d'intervenir sur le pôle gare, comme à Portet-sur-Garonne. Dans certains cas, comme à Longages, même

[393] Le programme de la Région Pays-de-la-Loire à destination de l'aménagement des PEM est récent et concerne ainsi principalement les « grandes gares » régionales (Laval, Saumur, Angers, Les Sables d'Olonne, Redon, Alençon, etc.).

en l'absence de problèmes sensibles de stationnement et d'accès à la gare, les opportunités de financement proposées par les Régions incitent les communes à anticiper et à proposer des projets pour le réaménagement des accès aux gares.

Les communes ne sont pas les seuls acteurs impliqués dans ces projets d'aménagement des accès aux gares. Elles sont régulièrement appuyées par les intercommunalités qui prennent en charge les projets directement ou aident les communes financièrement et techniquement. Les acteurs ferroviaires sont également impliqués. Dans certains cas, les services déconcentrés de l'État fournissent aussi leur appui aux communes, principalement en termes d'expertise, pour les aider à définir et à mettre en œuvre leur projet d'aménagement du pôle de gare[394]. Finalement, le spectre des acteurs associés aux projets liés à l'aménagement des accès aux gares dépend du niveau de complexité des projets qui est lui-même fonction du contenu du projet et des enjeux fonciers associés. Plusieurs niveaux de complexité peuvent alors être identifiés : simple projet de réfection et d'agrandissement des capacités de stationnement automobile (Cintegabelle) ; projet d'aménagement de l'intermodalité avec les transports urbains (La Haluchère, Colomiers, Arènes-Saint-Cyprien, Portet-sur-Garonne) ; réseaux de transport intercommunaux et départementaux (Muret, Auterive) ; projet impliquant une intervention sur les franchissements de l'infrastructure ou la mise en accessibilité aux Personnes à Mobilité Réduire (Savenay). Le tableau ci-dessous résume les projets réalisés, en cours ou planifiés, relatifs à l'aménagement des accès aux gares.

La place des communes et intercommunalités dans ces projets dépend de leur niveau de complexité, mais également de l'état des propriétés foncières.

Les cas les plus simples sont ceux dans lesquels la commune ou l'intercommunalité prend en charge l'agrandissement des capacités de stationnement et est pilote du projet. Ils sont visibles dans de petites communes disposant de gares peu fréquentées. L'agrandissement du parking n'y soulève pas d'enjeux majeurs dans la mesure où la commune ou l'intercommunalité sont propriétaires du foncier (Cintegabelle, Pibrac ou Mérenvielle). Il arrive que la commune puisse également bénéficier de subventions du Conseil Régional voire du Conseil Général au titre des aménagements routiers (Cintegabelle). Ailleurs, la situation peut être plus complexe : la question des capacités de stationnement est le point de départ d'un projet plus important de réaménagement de l'ensemble du pôle de la gare. La conduite de ces projets opère souvent à travers un dispositif de gouvernance dédié (comités de pilotage et techniques) et suppose la formalisation de la coopération à travers la signature de Conventions de partenariat du fait de l'implication de maîtres d'ouvrage et de financeurs multiples. En fonction de leur niveau de complexité, ces projets sont souvent longs et coûteux. Dans certains cas, les projets de parking ou de pôle d'échange multimodal concernent du foncier ferroviaire appartenant à RFF ou à la SNCF[395]. Cette situation complexifie encore souvent les projets et impose une négociation entre acteurs locaux et acteurs ferroviaires. Le foncier ferroviaire peut alors être mobilisé pour accueillir les aménagements liés à l'accès aux gares au travers de différents dispositifs : cession, autorisation d'occupation temporaire, transfert de gestion, etc. (CERTU, 2012). Dans les cas étudiés, plusieurs projets de stationnement et d'intermodalité concernent du foncier ferroviaire, mobilisé de différentes manières.

[394] Entretien avec un Chargé de mission Transport et Énergie, DREAL Pays de la Loire, 22 mars 2013.

[395] En 2012, parmi la trentaine de projets en cours d'aménagement du stationnement et de l'intermodalité autour des gares de Midi-Pyrénées, presque les deux-tiers concernaient du foncier ferroviaire de propriété RFF ou SNCF (Source : données sur l'avancement et le contenu des projets de parkings transmises par la Région Midi-Pyrénées).

Tableau 10.7. Types de projet d'aménagement des accès aux gares mis en œuvre dans les communes étudiées

	Nantes	Toulouse
Aucun		Brax Carbonne
Stationnement simple Aménagement du parking voiture et quelques accroches vélos	Issé	Cintegabelle Castelnau-d'Estrétefonds Saint-Jory Venerque-Le Vernet Le Fauga Longages-Noé Fenouillet Le Toec Pibrac
Mise en accessibilité de la gare Traversée, accès au bâtiment voyageur, accès aux quais et éventuellement intervention sur l'accessibilité de la gare et le stationnement	Saint-Etienne de Montluc	Saint-Sulpice-sur-Tarn
Pôle d'échange multimodal avec intermodalité modeste Stationnement voiture, bus interurbains, vélos, bus intercommunaux	Abbaretz La Chapelle Nort-sur-Erdre Sucé-sur-Erdre Châteaubriant	Auterive Muret Saint-Martin-du-Touch Pins-Justaret
Pôle d'échange multimodal avec intermodalité forte Stationnement voiture, bus interurbains, vélos, bus intercommunaux, système de transport urbain lourd	Babinière	Portet-sur-Garonne Colomiers-centre Les Ramassiers
Pôle d'échange multimodal complexe Stationnement voiture, bus interurbains, vélos, bus intercommunaux, système de transport urbain lourd, avec des enjeux de mise en accessibilité et de traversée des voies	La Haluchère Savenay	Arènes-Saint-Cyprien Route de Launaguet

Sources : Tableaux d'avancement (état en 2012) des projets de stationnement et de pôles d'échanges transmis par les Directions Transport des deux régions d'étude (Pays de la Loire et Midi-Pyrénées), enquête de terrain, recherches sur les sites des communes et des Régions pour actualisation des données.

- **Favoriser l'intermodalité**

Dans certains projets d'aménagement des accès aux gares, les enjeux d'intermodalité sont très présents et le projet est conçu pour favoriser l'accès aux gares en utilisant des moyens de transport autres que la voiture particulière. C'est le cas, en particulier, des projets qui concernent des gares situées dans les périmètres de transport urbain et qui sont desservies par des lignes de transport collectif en site propre (Colomiers, La Haluchère, Portet-sur-Garonne) ou des projets qui concernent des gares régionales de taille importante qui sont les lieux de rabattement des systèmes de transport intercommunaux ou des lignes du Conseil Général. Dans ces cas, l'intervention des intercommunalités dans ces projets implique souvent une prise en compte plus forte des enjeux d'intermodalité. C'est le cas de la Communauté de communes Cœur d'Estuaire, à l'ouest de Nantes, qui a mis en place des navettes bus reliant les gares de son territoire (Saint-Étienne de Montluc, Cordemais) aux zones d'activités qui relèvent de sa compétence. C'est également le cas de la Communauté d'agglomération du Muretain, à Toulouse, qui a construit son réseau de transport à la demande autour d'une logique de rabattement sur les gares de son territoire. Dans certains cas, des aménagements complémentaires sont réalisés et pris en charge par les communes, les intercommunalités, voire le Conseil Général pour intégrer la gare dans le système de déplacement local à travers, en particulier, l'aménagement des accès et

liaisons entre la gare et le reste du territoire. Cela peut se traduire par la mise en place de mesures d'accompagnement pour assurer l'accès à la gare à l'échelle d'un territoire élargi : aménagement des liaisons piétonnes et vélos, requalification des voies d'accès routier à la gare, amélioration de la visibilité de la gare, intervention sur la signalétique routière. À Cintegabelle ou Mérenvielle, la localisation de la gare, excentrée par rapport aux centres-bourgs, a conduit les communes à réfléchir à l'aménagement des accès vélos depuis les centres-bourgs vers la gare, pour répondre, en particulier, aux besoins de certains usagers non motorisés tels que les lycéens et étudiants. L'action des communes de la ligne Nantes-Châteaubriant montre l'implication de communes dans l'aménagement des liaisons entre les nouvelles haltes et le reste du territoire communal, comme à Sucé-sur-Erdre, en particulier, où la commune a réalisé un Plan de déplacement local et a réaménagé, en anticipant la réouverture de nombreuses liaisons entre la gare et le centre-ville.

Cependant, même lorsque les projets incluent de l'intermodalité, les projets d'aménagement de l'accès aux gares visent surtout à augmenter les capacités de stationnement, sans que soient pris en compte les enjeux d'intermodalité, à l'exception de l'installation de quelques points d'accroches pour les vélos. C'est le cas en particulier des communes périurbaines qui cherchent avant tout à permettre un accès en voiture rapide et facilité aux gares également aussi à assurer l'accès à leurs centres-villes en voiture. Ce point explique l'augmentation importante des places de stationnement aux abords des gares TER, qui peut répondre à des besoins existants, mais également anticiper des besoins futurs. À Sucé-sur-Erdre, sur la ligne Nantes-Châteaubriant, la commune est intervenue auprès de la Région pour obtenir des places supplémentaires de stationnement autour de la nouvelle halte :

> *« L'aménagement de parkings autour du tram-train est pris en charge en partie par SNCF-Région, en partie par nous, puisqu'on a fait le choix d'en payer 50 supplémentaires, on pensait que ce n'était pas suffisant. La Région voulait en mettre 220, on en est à 290, ils ont accepté d'en payer un peu plus (250). […] On ne peut pas se permettre d'avoir des voitures stationnées partout à cause du succès du tram-train. […] On préfère voir à plus long terme et prévenir que guérir. » (Maire de Sucé-sur-Erdre, 13 février 2012)*

De plus, dans certains cas, même quand il y a amélioration de l'intermodalité, l'aménagement des abords de gare est rarement intégré à une réflexion sur l'accès à la gare à une échelle plus large. Les capacités de stationnement peuvent être augmentées sans que ne soit augmentée la capacité des voiries pour accéder à la gare, comme à Savenay. De même, si des parkings vélos sont installés, les liaisons pour y accéder sont rarement aménagées.

Le projet de Pôle d'Échange Multimodal de Savenay

La gare de Savenay, commune périurbaine située entre Nantes et Saint-Nazaire, est concernée par un projet de Pôle d'Échange Multimodal qui a émergé au milieu des années 2000, à l'initiative de la commune et de la communauté de communes Loire et Sillon, dans un contexte de saturation des stationnements, de difficultés liées à l'accès routier à la gare et d'un déficit d'intermodalité. Le projet a été défini dans le cadre d'une mission confiée à Systra dès 2007, mais a mis du temps à se concrétiser du fait de sa complexité, mais aussi du changement de municipalité en 2008. Il s'est précisé au début des années 2010 avec la signature d'une convention de réalisation qui distinguait deux phases de réalisation. Une première phase incluait la réalisation des premiers travaux de réaménagement du parvis de la gare et du giratoire finalisé en 2011. Une seconde phase prévoit, à l'horizon de 2015, la mise en accessibilité PMR, l'extension de l'aire de stationnement et l'aménagement d'une aire de stationnement au sud des voies, l'extension des souterrains permettant

> de relier le nord et le sud des voies. Il inclut une opération de « libération-reconstitution » du foncier ferroviaire au sud des voies pour la réalisation de stationnements[396]. Le projet de PEM est mis en œuvre à travers un comité de pilotage dédié associant RFF, SNCF, la commune, l'intercommunalité, la Région, le Conseil Général. Le projet augmente de manière importante les capacités de stationnement (environ 420 places de stationnement voiture) et prévoit quelques aménagements visant à favoriser les modes d'accès alternatifs à la gare. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, le projet n'inclut aucune réflexion sur l'intermodalité du pôle d'échange alors même que son coût est élevé[397].

Cette prise en compte différenciée des enjeux d'intermodalité s'explique par différents facteurs. D'une part, dans certains cas, l'enjeu de l'intermodalité apparaît comme un relatif impensé par les communes, qui envisagent l'enjeu de régulation de la circulation principalement à travers la question du stationnement et des accès routiers (Thébert, 2005). De plus, elles disposent de leviers d'actions et de moyens inégaux pour intervenir sur l'aménagement de l'intermodalité, qui relève souvent des intercommunalités ou des autorités organisatrices des transports. D'autre part, les Régions étudiées et les autres autorités organisatrices se positionnent inégalement sur le sujet. Ainsi, les deux Régions ne conditionnent pas leurs financements de projets de stationnement à la mise en œuvre d'aménagements favorables à des modes d'accès autres que la voiture particulière.

Ainsi, les communes étudiées sont impliquées dans de nombreux projets d'aménagement liés aux accès aux gares. Le transport ferroviaire est alors principalement perçu comme une fonctionnalité importante pour la commune dont il faut s'assurer du bon fonctionnement et de l'accès à l'échelle communale, et dans certains cas, intercommunale. Pour de nombreuses communes étudiées, cet enjeu de l'accès prime sur les questions d'urbanisation autour des gares.

2.3. L'articulation entre aménagement et transport ferroviaire dans les politiques d'aménagement locales : facteurs de différenciations

Que montre l'analyse croisée des études de cas sur la manière dont sont construites les politiques d'urbanisme locales par rapport à l'enjeu de cohérence urbanisme-transport ? Qu'est-ce qui explique la diversité des situations ?

Les politiques d'urbanisme locales ne sont pas construites uniquement en fonction d'un impératif d'articulation de l'urbanisme aux réseaux de transports collectifs et aux gares. Les communes définissent aussi ces politiques en fonction d'autres enjeux, des ressources dont elles disposent et du projet politique porté par les élus. L'analyse des politiques locales d'aménagement au regard des enjeux de coordination entre urbanisme et transport ferroviaire met alors au jour une différenciation importante des pratiques, qui s'expliquent par différents facteurs dont nous rendons compte ici.

2.3.1. Les contextes et héritages territoriaux

Un premier ensemble de facteurs de différenciation des pratiques d'urbanisme locales a trait à la diversité des contextes territoriaux locaux.

---

[396] Cette opération de « libération-reconstitution » est liée au fait que le projet de stationnement au Sud de la gare prend place sur un foncier utile pour la production des services ferroviaires. Sa mobilisation pour un usage autre impose la reconstitution des fonctionnalités ferroviaires. Le coût de l'opération de libération-reconstitution s'élève à elle seule à 600 000 euros, pris en charge par la Communauté de Communes Loire et Sillon.

[397] Chargé de mission Déplacements, AURAN, 6 mars 2012 et le Directeur SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012.

- **Enjeux locaux**

Les cas étudiés ont permis de montrer que, dans certains cas, les enjeux nouveaux et les nouvelles attentes des populations favorisent la mise en place de politiques d'urbanisme convergentes avec les injonctions au développement durable, en matière de maîtrise du développement urbain, de densification de l'urbanisation et d'actions en faveur de l'usage des transports collectifs. L'enjeu de diversification de l'offre de logement apparaît notamment comme un enjeu important qui explique l'évolution des types d'habitat dans les communes péricentrales ou périurbaines, et, dans certains cas, l'impulsion de politiques de densification urbaine. Dans plusieurs cas étudiés, il y a une convergence entre de nouveaux modèles d'aménagement, les objectifs fixés par les intercommunalités et de nouveaux enjeux locaux.

Cependant, dans d'autres cas, il apparaît que les acteurs publics locaux sont confrontés à des problèmes spécifiques qui expliquent qu'ils privilégient d'autres orientations d'aménagement que celles préconisées par la planification territoriale métropolitaine et défendent un autre modèle de développement. À Pins-Justaret, la commune cherche à développer de l'emploi et des activités dans un contexte de déséquilibre entre habitat et emploi sur son territoire. Or, ce projet, qui correspond à une forme d'interprétation de l'enjeu de cohérence urbanisme-transport et d'un urbanisme durable, est contredit par les orientations de la planification métropolitaine qui défendent principalement une densification résidentielle des communes ayant une gare.

Ainsi, les communes sont confrontées à des enjeux différents en fonction de leur taille, de leur localisation, de leur territoire, mais également de leur histoire et des profils des habitants. L'organisation urbaine, la situation sociodémographique de la commune, les potentiels de développement, la localisation de la gare, le niveau de desserte ferroviaire et routière sont autant d'éléments qui jouent sur le contenu de la politique d'urbanisme locale. Ces contextes locaux sont un facteur important de différenciation des politiques au regard des enjeux de coordination urbanisme-transport dans la mesure où *« les caractéristiques géographiques et topographiques, tout comme les dynamiques démographiques, influencent directement la définition des problèmes politiques et des solutions retenues »* (Gallez, 2014, p. 247).

- **Potentiels urbains**

Les cas étudiés soulignent également la diversité des situations locales que ce soit au niveau de la localisation des gares, des potentiels d'urbanisation autour des gares ou du niveau de l'offre ferroviaire. En fonction de ces contextes locaux, la mise en *œuvre* de politiques d'urbanisation articulées au réseau ferré et aux gares régionales peut apparaître plus ou moins pertinente aux communes.

Les gares sont inégalement connectées au reste des territoires communaux et la place de la gare dans le tissu urbain dépend, en partie, de l'intérêt porté par les communes à ce territoire. Dans certains cas, le secteur autour de la gare apparaît comme une « centralité » pour la commune, dans d'autres, elle apparaît comme un pôle secondaire ou un site à l'écart des centralités communales. En fonction de la localisation de la gare au sein du territoire communal et du tissu urbain, un projet d'urbanisation autour de la gare n'apparaît pas systématiquement pertinent et d'autres options d'aménagement peuvent être privilégiées, comme des aménagements visant à faciliter l'accès aux gares. C'est le cas des communes rurales ou périurbaines, comme de Cintegabelle, Mérenvielle ou Le Fauga où la gare est située hors du tissu urbain. Dans ces cas, le lien entre la gare et le reste du territoire est principalement pensé sous la forme d'aménagement des liaisons entre la gare et le centre de la commune, qu'elles

soient routières, en transport collectif ou en modes doux. Dans ce cas, une urbanisation *ex nihilo* autour de la gare n'apparaît pas pertinente à court et moyen terme au regard du fonctionnement du territoire, voire même contradictoire avec des logiques de concentration. Le développement urbain autour de la gare peut néanmoins être envisagé à plus long terme pour répondre aux nouvelles préconisations du SCOT (Le Fauga).

Au-delà de la situation de la gare dans le territoire communal, les disponibilités foncières à proximité de la gare sont plus ou moins favorables à l'identification des abords de la gare comme un site privilégié de développement urbain. Les sites aux abords des gares ne permettent pas toujours d'envisager leur urbanisation pour différentes raisons. Par exemple, ils peuvent être concernés par des contraintes réglementaires importantes comme l'a montré le cas de la gare de Colomiers Lycée-International (Chapitre 7). Sur ce point, certaines communes critiquent le caractère générique des documents de planification métropolitaine qui inscrivent des orientations d'aménagement décalées par rapport aux potentiels réels d'urbanisation. C'est le cas à Muret où le SCOT préconise la construction de logement aux abords de la gare à un endroit occupé actuellement par un cimetière[398]. Cette question renvoie aux modalités de construction des SCOT, souvent élaborés à grande échelle et à distance, sans pouvoir prendre en compte, de manière fine, la réalité des territoires et des potentiels d'urbanisation à l'échelle locale (Chapitre 6).

L'état de l'urbanisation et les disponibilités foncières sont ainsi un facteur important de différenciation : les projets les plus simples sont des projets d'urbanisation en extension sur des terrains nus, les plus complexes sont des projets de renouvellement urbain. C'est souvent l'existence d'un potentiel ou une opportunité foncière qui explique le lancement d'une réflexion sur l'évolution urbaine autour de la gare. Lorsqu'il existe des opportunités et des potentiels fonciers pour une urbanisation en extension, soit sur terrains non urbanisés (Les Ramassiers, Savenay, La Chapelle-Aulnay, Portet-sur-Garonne), soit dans les dents creuses (La Chapelle-Erdre-Active), les projets sont engagés plus facilement et l'opportunité foncière déclenche le projet urbain. À Issé, sur la ligne Nantes-Châteaubriant, c'est la présence de terrains ferroviaires potentiellement mutables qui justifie, selon le maire, le lancement par la commune et l'intercommunalité d'une étude sur l'évolution des terrains aux abords de la gare pour l'implantation d'activités tertiaires :

> *« Ce qui a déclenché cette étude, c'est que RFF a du terrain qui restait disponible, et l'idée m'est venue, car, à Châteaubriant, la commune a acheté les terrains à RFF. Il me paraissait pertinent de faire pareil. » (Maire d'Issé, 14 février 2012)*

Dans d'autres cas, les potentiels d'urbanisation sont plus difficilement mobilisables. L'urbanisation des abords de gare est plus complexe lorsqu'il s'agit de mobiliser des friches (industrielles, tertiaires, ferroviaires, etc.) ou que l'évolution urbaine du site ne peut être réalisée qu'en renouvellement urbain, par division parcellaire ou par démolition-reconstruction. Ces opérations de renouvellement urbain demandent souvent une intervention plus forte de la collectivité locale que ce soit pour la maîtrise foncière ou la réalisation du projet.

De plus, les disponibilités foncières et les autres possibilités d'extension urbaine sur le reste de la commune sont plus ou moins favorables à l'émergence d'une réflexion sur l'évolution et l'urbanisation des territoires situés autour des gares. À Colomiers, la commune dispose de peu de terrains à urbaniser et l'ensemble du territoire est urbanisé. Elle impulse une politique de densification urbaine en renouvellement urbain dans le

[398] Adjointe à l'Urbanisme, Muret, 12 juin 2012.

centre-ville, proche de la gare, principalement parce que c'est le seul moyen, pour elle, de continuer à se développer (Chapitre 7). De même, à Portet-sur-Garonne, le site de Ferrié-Pallarin, situé à proximité de la gare, est le dernier secteur disponible pour l'urbanisation à l'échelle de la commune, ce qui explique que la commune porte son attention depuis peu au développement de ce secteur. Dans d'autres cas, les communes ne s'intéressent pas spécialement aux secteurs situés aux abords des gares parce qu'il existe des potentiels d'urbanisation importants et des possibilités d'extension urbaine conséquentes ailleurs sur le territoire communal. C'est le cas des communes de Pibrac, Muret ou Savenay qui disposent de grandes zones à urbaniser, en continuité du tissu urbain existant, loin de l'aire de chalandise de la gare, et qui n'identifient pas les abords de la gare comme pouvant être un site d'urbanisation stratégique pour le développement urbain.

Ainsi, dans certains cas, l'analyse des contextes territoriaux locaux montre une surestimation des potentiels d'urbanisation autour des gares dans les SCOT.

- **Niveaux de desserte ferroviaire**

Si l'état de l'urbanisation et des potentiels fonciers autour des gares est un facteur de différenciation des pratiques d'aménagement, les cas étudiés révèlent également que le niveau de l'offre ferroviaire et le fonctionnement de la gare sont des éléments susceptibles de favoriser ou de limiter l'émergence d'un projet urbain autour d'une gare.

Le niveau d'offre ferroviaire et les projets ferroviaires programmés peuvent plus ou moins inciter à valoriser le transport ferroviaire. La structure de l'offre ferroviaire peut également être une contrainte pour l'émergence de projets de développement urbain autour des gares. Dans le cas de gares bien desservies et très fréquentées, l'afflux de voyageurs et les pressions importantes sur le stationnement peuvent contraindre l'émergence de projets d'urbanisation à proximité immédiate de la gare (Ligne C, cf. Chapitre 7). La structure de l'offre ferroviaire, mais aussi les effets de « mur tarifaire », en limite de tarification urbaine, contribue à polariser les flux sur quelques gares et peut être une contrainte supplémentaire pour l'urbanisation autour des gares (Colomiers-centre, cf. Chapitre 7). La hausse de fréquentation des gares et le rabattement automobile accentuent la pression foncière sur les abords de gare et supposent des arbitrages sur les usages ou la conception de projets combinant usages urbains et de transport (Menerault, 2006).

Sur ce point, l'amélioration de l'offre ferroviaire régionale depuis la régionalisation du transport de voyageurs semble parfois favoriser une attention accrue des communes à l'aménagement autour des gares et à un renforcement des liens entre la politique locale et l'axe ferroviaire. Ce changement opère de manière différente selon les communes. L'étude du projet Nantes-Châteaubriant (Chapitre 8) a montré que si la réouverture n'a pas induit directement de transformation radicale des politiques d'urbanisme locales, les communes de la ligne ont toutes, sous une forme ou une autre, cherché à tirer parti de la nouvelle offre ferroviaire pour leur projet de développement local. Certaines communes conçoivent le tram-train comme un levier d'attractivité économique ou comme un outil de légitimation des politiques de densification urbaine (La Chapelle-sur-Erdre), d'autres comme un levier d'attractivité résidentielle (Abbaretz) ou touristique (Sucé-sur-Erdre). Les formes d'articulation entre les politiques d'urbanisme et le tram-train à l'échelle locale dépendent alors du projet politique local porté par les communes.

2.3.2. La capacité d'action des communes

La diversité des pratiques s'explique également par des capacités d'actions inégales des communes dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique d'aménagement qui s'expliquent par le contexte économique, le degré de maîtrise du foncier et la présence d'appuis extérieurs.

- **Contextes économiques**

Les communes et intercommunalités cherchent pour la plupart à réguler un développement urbain qui est pris en charge, le plus souvent, par les acteurs privés. Les conditions économiques de valorisation urbaine autour des gares peuvent également être favorables ou défavorables à l'émergence de projets de densification autour des gares[399]. Sur ce point, les communes étudiées sont dans des situations différentes. Certaines bénéficient d'un marché porteur et sont dans une situation de pression foncière qui semble favorable à une densification urbaine dès lors que les communes adoptent des plans locaux d'urbanisme favorables. La collectivité locale se retrouve alors plutôt en situation de réguler plutôt que d'impulser des évolutions urbaines prises en charge par le secteur privé, comme à Muret, Colomiers ou La Chapelle-sur-Erdre. D'autres communes cherchent plutôt à attirer ou dynamiser un marché peu dynamique, comme à Châteaubriant. Dans ce cas, l'intervention publique est plus forte et vise à créer des conditions favorables pour attirer les acteurs privés.

- **La maîtrise du foncier : un outil municipal pour l'aménagement**

Face à des situations économiques différenciées, les communes disposent de capacités inégales d'action et de maîtrise de leur développement. Ces capacités d'action dépendent de plusieurs facteurs, dont le poids de l'intercommunalité en matière d'aménagement et la taille de la commune.

En fonction de la nature du projet de la collectivité, de l'état des disponibilités et de la propriété foncière et du marché local, la collectivité publique doit intervenir pour agir sur les évolutions urbaines. C'est le cas lorsque les communes souhaitent développer le parc de logement social ou maîtriser le rythme du développement urbain pour anticiper les impacts sur le fonctionnement des équipements et des services. La maîtrise de l'évolution urbaine implique souvent pour la collectivité d'en avoir la maîtrise foncière[400], pour « *compenser ou se substituer* » à un marché « *défaillant* » car ne produisant pas « *une allocation des sols en cohérence avec les objectifs de développement* » (Persyn, 2013, p. 130). La maîtrise foncière passe alors par la mobilisation de différents outils : l'acquisition, mais aussi le contrôle des changements d'usage (périmètre de projet, zonage, servitude de mixité sociale, etc.). Ainsi, dans certains cas, la commune acquiert du foncier pour maîtriser les projets, ce qui suppose des capacités financières

[399] Les travaux de J-C Castel ont montré que, à chaque opération correspondrait un optimum de densité en fonction des marchés fonciers et immobiliers (Castel, 2005). J.C. Castel montre que la densification est intéressante économiquement lorsque la pression foncière est suffisamment importante et permet de dégager une marge susceptible de couvrir les surcoûts engagés par l'opération en densification. L'opportunité d'opérations de densification dépend alors fortement de l'état du marché local. Si en centre-ville (prix immobiliers élevés), le marché favorise la densification, ce n'est pas nécessairement le cas là où les politiques publiques cherchent également à l'encourager, par exemple en zone périurbaine ou pavillonnaire. En fonction des contextes, une intervention publique peut être nécessaire pour compenser les insuffisances du marché et favoriser une valorisation urbaine autour des gares urbaines et périurbaines (Maulat, Persyn, 2013).

[400] La maîtrise foncière désigne le « contrôle par la collectivité publique des changements d'usage effectifs des parcelles, c'est-à-dire les caractéristiques de la parcelle et des constructions qui s'y implantent, de manière à ce qu'ils correspondent aux attentes de la collectivité » (Persyn, 2013, p. 130).

importantes. C'est le cas des communes de Portet-sur-Garonne et Saint-Etienne-de-Montluc qui anticipent l'évolution du quartier de la gare en exerçant leur droit de préemption et en acquérant le foncier. Dans ces deux cas, elles mènent seules ces acquisitions parce qu'elles disposent de ressources propres conséquentes (activités importantes sur le territoire). Cette stratégie sert, ici, aux communes à s'affirmer comme des acteurs incontournables du développement urbain. À Portet-sur-Garonne, la commune s'assure également d'être un partenaire incontournable du projet de transport collectif en site propre et de l'urbanisation du site à proximité de la gare en devenant propriétaire foncier[401].

D'autres communes, disposants de moins de moyens, peuvent avoir recours aux intercommunalités ou aux Établissements fonciers locaux qui les aident à l'acquisition et au portage fonciers ou peuvent solliciter une expertise extérieure leur permettant de développer un projet propre qu'elles pourront ensuite opposer aux propositions d'acteurs privés. C'est le cas de la commune rurale d'Issé, sur la ligne Nantes-Châteaubriant. La commune souhaite développer une forme « d'écoquartier » à proximité immédiate de la station de tram-train et a mobilisé le CAUE de Loire-Atlantique dans cet objectif. Pour elle, il s'agit de se doter d'une expertise solide pour être en mesure d'agir sur l'évolution du secteur face à des initiatives privées, comme l'explique le maire :

> *« Il faut approfondir, quand même, pour bien définir notre politique d'urbanisation et surtout si on veut faire des écoquartiers. […] En tant qu'élu, on a besoin de professionnels pour nous guider, dans les limites de comment on voit nous les choses puisqu'il y a des choses que l'on est prêts à accepter, et d'autres moins. […] De fait, quand on a un projet d'aménagement un peu solide, dès le moment où le promoteur arrive, c'est la mairie qui fait la loi. » (Maire d'Issé, 14 février 2012)*

- **Le rôle de l'intercommunalité et des appuis extérieurs**

Ce dernier point nous amène à évoquer le rôle des appuis extérieurs aux communes dans la mise en œuvre de projets d'urbanisation autour des gares. Cet élément est important pour expliquer la diversité des pratiques constatées, mais également les évolutions en cours. Les appuis extérieurs et l'ingénierie dont disposent les communes jouent sur leur capacité à mettre en œuvre des projets d'urbanisation autour des gares. La mise en place de dispositifs spécifiques par les intercommunalités, les Syndicats mixtes de SCOT ainsi que la présence des services déconcentrés de l'État, visant à accompagner les communes dans leurs projets, peuvent alors favoriser la concrétisation des projets, en particulier pour des communes périurbaines ou rurales, qui manquent d'expertise et de ressources techniques pour initier et mettre en œuvre de tels projets. Certains cas étudiés mettent alors au jour l'importance de politiques d'accompagnement auprès des communes dans la définition de politiques d'urbanisme convergentes avec les orientations métropolitaines. Le cas de Nort-sur-Erdre montre que le dispositif d'appui aux communes mis en place par le Syndicat mixte du SCOT permet, dans ce cas, l'émergence et la définition d'un projet urbain local autour des gares qui permette de concilier les besoins et contraintes locaux et les grands enjeux d'aménagement tels que définis à l'échelle métropolitaine (Chapitre 8). Cette démarche favorise une territorialisation de l'injonction à la cohérence urbanisme-transport en permettant aux communes et intercommunalités de disposer des ressources nécessaires pour définir des projets qui correspondent aux enjeux locaux.

[401] Maire de Portet-sur-Garonne, 18 mars 2011.

2.3.3. Les projets politiques locaux

Les projets politiques locaux contribuent également à différencier les politiques d'urbanisme communales. On observe de fortes tensions entre les échelles d'action en matière d'aménagement et des oppositions, parfois, entre les logiques de la politique locale et celles du projet métropolitain.

- **Logique et temporalité du projet local**

Le contenu des politiques d'urbanisme locales au regard de l'enjeu d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré dépend tout d'abord des logiques propres et de la temporalité de la politique d'urbanisme locale. L'absence d'éléments, dans le projet d'urbanisme local, concernant l'urbanisation autour de la gare s'explique, dans certains cas, principalement par le fait que les priorités de la commune sont ailleurs. Elle peut, par exemple, être déjà engagée dans d'autres projets et ne souhaite pas faire concurrence aux projets en cours en développant un projet autour de la gare. À Saint-Etienne-de-Montluc, le développement urbain autour de la gare, inscrit au PLU, n'est pas encore engagé pour deux raisons principales : d'une part, la commune est déjà impliquée dans un projet urbain important sur un autre secteur de la commune (ZAC de la Chênaie) ; d'autre part, la commune est dans l'attente de la réalisation d'une déviation routière qui est vue, par les élus locaux, comme une condition préalable pour développer de l'habitat sur le secteur de la gare. Pour éviter la mise en concurrence de ces projets, les élus locaux choisissent de reporter le projet de la gare :

> *« Le problème sur le pôle gare c'est qu'on ne veut pas aller plus loin dans le pôle gare pour concurrencer la ZAC de la Chênaie. Si on met les deux marchés ensemble, il n'y en a aucun qui va marcher et ce n'est pas la bonne philosophie. Quand Chênaie sera lancé, on pourra démarrer le pôle gare. » (Maire, Saint-Étienne de Montluc, 13 juillet 2012)*

Ces sujets de la « centralité concurrentielle » et du rythme de la politique d'urbanisme locale montrent que l'émergence d'un projet urbain autour d'une gare est souvent conditionnée à la compatibilité et à la bonne insertion de ce projet dans la politique d'urbanisme locale existante, comme à Savenay.

Savenay : l'émergence d'un projet urbain autour de la gare en contradiction avec les priorités du projet d'urbanisme local

Savenay est un pôle de la couronne périurbaine nantaise qui dispose d'une gare très bien desservie. Au regard de sa localisation, de son niveau d'équipement et de sa desserte ferroviaire et routière, Savenay est identifiée comme un pôle structurant du SCOT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire ce qui impose, en principe, à la commune de favoriser le développement urbain autour de la gare. Or la gare, située en contrebas du centre-ville, en frange Sud de l'urbanisation, dans un site caractérisé par la présence de grandes zones d'activité, n'était pas, jusqu'à présent, identifiée par les élus locaux comme un site privilégié pour le développement urbain. Dans le PLU approuvé en 2007, l'essentiel de l'urbanisation future pour l'habitat et les équipements était planifié au nord de la commune, en lien avec les réseaux routiers et hors de l'aire d'accès piéton à la gare. Le site de la gare et le sud des voies ferrées ne faisaient l'objet d'aucune attention particulière à part pour du développement d'activités (zone d'activité des Acacias), du fait en partie de sa localisation « péricentrale » et de la topographie (gare « encaissée » par rapport au centre-bourg).
Cependant, du fait de l'identification de Savenay comme pôle structurant du SCOT, la commune a bénéficié, à partir de 2007, du même dispositif que celui mis en place pour la commune de Nort-sur-Erdre (Chapitre 8). Dans un premier temps, la démarche a peu intéressé les élus locaux, et ce d'autant plus que ceux-ci ont été

nouvellement élus lors des élections de 2008. Face aux réticences des élus à s'intéresser au site de la gare, le Syndicat mixte du SCOT a eu l'idée, en 2011, de faire du site de la gare de Savenay[402] un des sites du concours Europan[403], ce qui a favorisé et stimulé les échanges autour de l'évolution urbaine autour de la gare. ~~S~~si le concours Europan a permis aux élus d'identifier des perspectives possibles d'évolution du site[404], le PLU approuvé en juin 2013 intègre peu d'éléments relatifs au secteur de la gare. Si le nouveau PLU réduit les zones à urbaniser, favorise un renouvellement urbain du centre-bourg et augmente modestement les densités des zones à urbaniser, la priorité de la commune reste l'urbanisation importante des secteurs situés au nord de la commune qui bénéficient d'une très bonne accessibilité routière. Le développement du sud de la gare n'est envisagé qu'à long terme (zonage 2AU).

Dans d'autres cas, au contraire, la mise en œuvre d'un projet de développement urbain autour de la gare est favorisée par la concomitance de plusieurs facteurs d'opportunité et parce ce que ce type de projet répond à des problématiques locales. À Auterive, pôle périurbain situé au sud de Toulouse, la commune identifie le secteur de la gare comme devant être une polarité secondaire et complémentaire du centre-ville. L'émergence d'une centralité nouvelle est perçue comme une occasion d'améliorer la gestion et le fonctionnement de la commune (gestion de la circulation, extension et renforcement de la centralité, etc.).

- **La politique communale et le projet métropolitain**

Les cas étudiés fournissent de nombreux exemples où les principes d'aménagement défendus à l'échelle métropolitaine apparaissent aux communes cohérentes avec leur projet politique local. Dans plusieurs cas, la polarisation, la maîtrise du développement urbain et la densification urbaine sont pour les élus communaux des réponses pertinentes par rapport aux enjeux, problèmes et contraintes auxquels ils font face en matière d'urbanisme. Plus largement, la mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au réseau ferré ne correspond pas à l'application stricte des normes énoncées par la planification métropolitaine, mais opère « par le bas », en fonction d'opportunités locales. Les propos du maire d'une commune de banlieue du sud de Toulouse résument clairement cette idée. Le maire exprime ici comment la municipalité va engager un projet urbain autour de la gare moins pour répondre aux injonctions de la planification que, simplement, parce que ce site constitue la dernière réserve d'espaces urbanisables de la commune et que la commune est confrontée à des besoins de constructions de logement diversifiés (logements sociaux et logements pour personnes âgées) :

> *« Cet équilibre urbanisme-transport je le prends en compte. […] Mais, la dernière poche de développement de la ville c'est ça, c'est Ferrié-Pallarin. Donc oui, on rapproche la ville de la gare. C'est vrai qu'on va finir enfin par absorber la gare dans la ville, par rapprocher la ville et la gare, mais pas uniquement parce qu'il va falloir avoir de la densité autour de la gare de Portet-sur-Garonne. Parce que c'est le dernier foncier disponible et dans ce foncier on veut y faire tout ce qui n'existe pas [sur la commune]. » (Maire de Portet-sur-Garonne, 18 mars 2011)*

Dans certains cas, les contextes locaux et les logiques qui guident l'action publique conduisent les communes à définir une politique d'urbanisme locale convergente avec

---

[402] Le site d'étude correspond à quatre hectares de part et d'autre de la voie.

[403] Europan est une compétition à destination des jeunes architectes, invités à proposer des projets sur différents sites européens. Au-delà du concours d'architecture, il vise à faire émerger des jeunes équipes et à leur permettre d'accéder à la commande.

[404] Directeur SCOT Nantes-Saint-Nazaire, 5 mars 2012 ; Chargé de mission SCOT de l'AURAN, 1 février 2012 ; Chef de projet, SAMOA, 15 mars 2012.

les orientations d'aménagement défendues à l'échelle métropolitaine. Dans d'autres cas, les orientations fixées par la planification métropolitaine entrent en opposition avec le projet politique local. Cette opposition prend la forme de tensions entre les élus locaux et les intercommunalités. Ces tensions renvoient, dans certains cas à une échelle différente d'appréhension des problèmes, à des positions politiques, des priorités et des intérêts divergents. Elles renvoient parfois à un désaccord de fond sur les principes d'aménagement défendus à l'échelle métropolitaine en matière de densification, de mixité sociale, de maîtrise du développement urbain, de priorité aux transports collectifs, etc. Certains élus communaux adhèrent aux nouveaux référentiels de l'action publique urbaine en matière de « développement urbain durable » tandis que d'autres s'y opposent. Dans ce dernier cas, les élus communaux mettent en avant le décalage entre les orientations métropolitaines en matière de concentration et de densification urbaine, de production de logements collectifs, de promotion des transports collectifs, et ce qui serait la réalité des désirs des habitants, que ces élus souhaitent satisfaire.

Dans certains cas, ces oppositions entre le modèle d'aménagement prôné à l'échelle métropolitaine et les projets politiques locaux se cristallisent sur des objets précis, comme le contenu d'un Plan Local d'Urbanisme (Le Fauga, Carbonne), la définition du programme d'un projet urbain autour d'une gare (Portet-sur-Garonne) ou d'un projet d'aménagement des accès aux gares (Savenay). Dans ce contexte de tension entre intérêts locaux et métropolitains, les acteurs communaux, élus et services techniques, sont souvent obligés de négocier et de trouver des compromis. En effet, si l'intercommunalité tend à prendre de plus en plus de poids dans les décisions en matière d'aménagement, les élus communaux conservent des prérogatives importantes. Pour illustration, dans les cas étudiés Toulouse Métropole et Nantes Métropole sont compétentes en matière de Plans locaux d'Urbanisme et de projets urbains. Si cette prise de compétence contribue à modifier le contenu des politiques d'urbanisme communales vers une forme de cohérence plus forte entre les orientations métropolitaines et les actions menées à l'échelle locale, les élus communaux, et en particulier les maires, conservent un poids important dans les décisions et agissent pour s'assurer d'une cohérence entre les décisions prises par l'intercommunalité pour leur territoire.

- **Des tensions entre échelles de décision et d'action**

Les communes construisent leur politique d'urbanisme locale en fonction des enjeux auxquels elles sont confrontées, de la manière dont elles y répondent, des ressources dont elles disposent. Cette manière de poser les problèmes dépend de la situation des communes, de leurs ressources et capacités d'action, mais également du positionnement politique des élus. En fonction de leur positionnement, les élus locaux sont plus ou moins favorables à la construction de logements sociaux ou de logements collectifs, au développement des modes de transports collectifs, sont plus ou moins attentifs aux problématiques environnementales, etc. Si le cadre normatif national, relayé à l'échelle métropolitaine, impose aux communes la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à une limitation de l'étalement urbain et à l'usage des transports collectifs, pour certains élus locaux, la mise à l'agenda de ces nouvelles orientations d'aménagement constitue une déviation par rapport à la politique municipale. Cela est particulièrement vrai pour des communes qui, jusqu'à présent, étaient engagées dans des politiques urbaines visant à accueillir un maximum d'habitants sans que cette stratégie soit reliée à des interrogations sur les conditions de mobilité des habitants ou sur la disponibilité des équipements et services. Ce changement implique pour de nombreux élus de passer d'un référentiel communal à un référentiel intercommunal, supposant une

« *dilatation de la territorialité* » de référence (Loubet, 2011), de passer d'une logique d'extension urbaine à une logique de renouvellement urbain et enfin de passer d'un référentiel dominé par l'automobile et l'accessibilité routière à un référentiel privilégiant les transports collectifs et ferroviaires.

Cette évolution soulève des tensions pour certains élus locaux qui n'adhèrent pas, sur le fond, à ces nouveaux principes d'aménagement. Ces désaccords de fond ne correspondent pas nécessairement à des oppositions idéologiques ou partisanes, mais renvoient à des positions politiques différentes construites en fonction d'enjeux et de ressources locales différenciées. Ces oppositions renvoient à des modalités d'appréciation des enjeux différents, par les élus locaux, et d'une problématisation différente des enjeux auxquels ils doivent répondre : transport collectif versus transport routier, besoins locaux versus enjeux métropolitains, extension urbaine versus maîtrise, densité versus étalement. Les cas étudiés fournissent plusieurs exemples de ces tensions.

Un de ces critères de différenciation dans l'appréhension et la formulation des enjeux est l'échelle de référence. Certains élus communaux mettent l'accent sur la nécessité de considérer les enjeux de la commune en fonction d'enjeux métropolitains et insistent sur la nécessité d'une action cohérente à l'échelle métropolitaine, tandis que d'autres appréhendent les enjeux principalement à l'échelle de la commune. Cette distinction est sensible au niveau des politiques de logement, de service et d'équipement. D'autres se projettent plus facilement à l'échelle intercommunale et ont conscience des interdépendances et des effets de leur action à une échelle plus large. La position des élus des communes dépend également de leur degré de maîtrise de l'intercommunalité et de leur degré d'adhésion politique au projet intercommunal. Si ce sujet relève d'un travail de thèse en soi, nous indiquons seulement que le degré d'« apprentissage » de l'intercommunalité par les élus locaux a une influence sur le contenu du projet politique local et constitue un critère de différenciation important entre les communes (Loubet, 2011). Les communes appartenant à des intercommunalités fortes et structurées (Toulouse Métropole, Nantes Métropole) disposent de ressources plus importantes et d'élus sensibilisés et projetés, de gré ou de force, à l'échelle intercommunale, tandis que les communes intégrées dans des intercommunalités moins structurées et ne disposant pas de « projet de territoire » commun, appréhendent les problèmes qui leur sont posés principalement en fonction de l'échelle communale.

La mise en œuvre de politiques d'urbanisme articulées au rail soulève ainsi des tensions liées à l'articulation des échelles de décision en matière d'aménagement. Dans certains cas, le projet local et le projet métropolitain s'opposent. Cependant, si cette confrontation est souvent perçue comme un facteur de blocage pour la mise en œuvre de politiques d'urbanisme cohérentes, il est aussi possible de considérer ces confrontations comme une condition pour la définition de politiques d'urbanisme locales pertinentes (Devisme *et al.*, 2008).

Il apparaît que les pratiques d'aménagement à l'échelle locale ne peuvent être expliquées par la simple transposition des normes fixées à l'échelle métropolitaine, mais mettent en jeu des processus complexes. Les pratiques d'aménagement évoluent vers un rapprochement entre urbanisme, réseau ferré et gares principalement lorsque l'impératif de cohérence rencontre des préoccupations et des opportunités locales. Le contenu des projets qui émergent autour des gares doit être analysé comme le fruit d'un compromis et d'une négociation entre une norme descendante et des contextes et projets locaux.

3. Articuler urbanisme et transport ferroviaire régional à l'échelle locale : tensions et complexité

Les deux sections précédentes ont montré que les projets ferroviaires régionaux comme les politiques d'urbanisme locales sont définis et mis en œuvre selon des logiques propres à chacun de ces secteurs d'action. Si l'on constate un changement à l'échelle locale dans la prise en compte des enjeux territoriaux dans les projets ferroviaires régionaux et dans la prise en compte du rail dans les politiques d'urbanisme locales, ce changement opère moins en réponse à un quelconque impératif de « cohérence » des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'urbanisme, que « par le bas » en fonction d'enjeux locaux.

Les cas étudiés montrent que l'articulation de l'urbanisme et du transport ferroviaire à l'échelle locale soulève des tensions fortes liées à l'existence de logiques et de stratégies d'acteurs contradictoires. L'analyse croisée des cas présentés dans les chapitres précédents mise en regard avec d'autres cas de communes appartenant aux métropoles d'études fait alors apparaître la faible coopération entre les acteurs ferroviaires et les acteurs de l'aménagement urbain dans les projets autour des gares. Les interfaces entre les politiques urbaines et les politiques ferroviaires à l'échelle locale sont limitées. La rencontre entre les sphères d'action de l'urbanisme et du transport à l'échelle locale est rare. Lorsque ces deux sphères se rencontrent, cela s'accompagne régulièrement de tensions fortes autour du contenu des projets de gare ou d'aménagement de leurs abords, reflétant des difficultés typiques de l'aménagement de ces espaces, lieux d'intermodalité et de centralité urbaine (Menerault, 2006).

Dans cette dernière section, nous reviendrons sur ces décalages et tensions entre logiques de réseau et logiques de territoire en changeant d'échelle et en nous centrant sur l'aménagement des abords des gares.

3.1. Les décalages entre projets ferroviaires, gares et projets urbains

Les cas étudiés montrent que les projets ferroviaires et les projets urbains sont rarement conçus en interface. Cette séparation entre la construction des politiques et des projets ferroviaires d'une part et celle des politiques d'urbanisme locales d'autre part induit dans certains cas des décalages entre projets urbains et projets de transport qui peuvent être source de tensions entre les acteurs.

3.1.1. L'inégale prise en compte des enjeux urbains dans la conception des pôles d'échanges

Tout d'abord, les projets d'aménagement liés à l'accès aux gares prennent rarement en compte les enjeux urbains environnants.

Les projets qui concernent l'aménagement des fonctionnalités de transport des gares (capacités des quais, mise en accessibilité PMR, etc.) ou l'intermodalité ne sont pas conçus en prenant en compte l'évolution urbaine. Lors d'un projet de réaménagement de gares visant à répondre à des problèmes de capacité en gare ou de saturation des aires de stationnement, les éléments relatifs à l'évolution de l'urbanisation autour de la gare et ses conséquences éventuelles sur le fonctionnement de la gare ne sont pas intégrés aux études de capacité et de flux qui servent de base à la conception du pôle d'échange. Les outils mobilisés dans le cadre de l'élaboration des projets de pôles d'échange pour estimer les besoins de stationnement s'appuient sur des prévisions de trafic en gare qui elles-mêmes sont définies à partir d'outils qui prennent seulement en compte les perspectives d'évolution démographique des communes situées dans l'aire de chalandise de la gare. Ces perspectives d'évolution démographique sont estimées « au fil de l'eau » et prennent rarement en compte l'existence de projets de développement urbain dans l'aire de chalandise des gares, à l'échelle infracommunale. Ainsi, dans certains cas, le

pôle de gare est réaménagé sans que ne soient prises en compte à long terme les évolutions urbaines autour de la gare[405]. En Midi-Pyrénées, pour évaluer les besoins de stationnement autour des gares régionales et évaluer les projets proposés par les communes et intercommunalités, la Région s'appuie sur une étude qui estime les potentiels de trafic à partir des perspectives d'évolution démographique à l'échelle communale et non pas à l'échelle infracommunale. Au-delà de l'inadaptation des instruments de projets aux enjeux, cette faible prise en compte, dans la conception des projets d'aménagement des accès aux gares, des évolutions urbaines à proximité s'expliquent également, simplement, par les incertitudes qui peuvent peser sur la concrétisation des projets urbains émergents autour des gares.

Les projets d'aménagement liés à l'accès aux gares sont rarement les moteurs d'une réflexion sur l'urbanisation autour de la gare. Les projets de pôles d'échange, de mise en accessibilité ou d'aménagement du pôle gare ont avant tout une fonction transport et sont rarement l'occasion, pour les acteurs locaux de l'aménagement, de réfléchir à l'urbanisation autour ou de faire avancer des projets d'urbanisation qui ne sont encore qu'émergents. Dans certains cas, comme à Portet-sur-Garonne, les projets de Pôles d'Échanges multimodaux peuvent opérer comme des catalyseurs de projets urbains en émergence. Mais ces cas sont rares et n'impliquent pas nécessairement qu'un lien soit établi entre le projet de gare et le projet urbain. Les projets de pôles d'échanges multimodaux sont rarement articulés à des réflexions sur l'urbanisation autour de la gare pour différentes raisons : désintérêt des acteurs locaux pour l'enjeu, urgence des problèmes de stationnement, faibles opportunités foncières, complexité forte des projets de gare.

Dans de nombreux cas, on constate des décalages temporels entre le projet de transport et le projet urbain. C'est le cas à Savenay et à Nort-sur-Erdre où le projet urbain, élaboré dans le cadre de la démarche des « pôles structurants » émerge en retard par rapport au projet de transport - projet de PEM dans un cas et de réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant dans l'autre. Du côté des aménageurs, ce décalage est perçu comme dommageable pour le projet urbain dans la mesure où le pôle de gare est conçu sans prendre en compte l'évolution urbaine autour et est focalisé sur l'enjeu d'accès au transport ferroviaire. De fait, certains partis pris d'aménagement du pôle de gare deviennent une contrainte pour le projet urbain et les acteurs de l'aménagement ont souvent peu de marge de manœuvre pour faire évoluer le projet de transport, comme l'a montré le cas de Nort-sur-Erdre (Chapitre 8).

Savenay : décalages temporels entre projet urbain et projet de Pôle d'échange Multimodal

La gare de Savenay, dans l'agglomération nantaise, fait actuellement l'objet d'un projet de pôle d'échange important. En parallèle, la commune est engagée, avec l'intercommunalité et le Syndicat Mixte du SCOT Nantes-Saint-Nazaire, dans une réflexion autour de la mise en œuvre d'un grand projet urbain au sud des voies ferrées, à proximité immédiate de la gare. Ce projet urbain n'est pas encore engagé, mais il pourrait se concrétiser à long terme. Cependant, il est trop incertain actuellement et cela explique qu'il n'ait pas été pris en compte dans le réaménagement du pôle d'échange. Ici, le décalage temporel entre le projet de pôle d'échange et le projet urbain pourrait avoir, selon plusieurs acteurs rencontrés, des conséquences importantes qui n'ont pas été anticipées. D'une part, le nouveau projet urbain pourrait avoir des conséquences sur le fonctionnement de la gare et induire un afflux de voyageurs supplémentaires. D'autre part, pour certains de nos

[405] Chargé de mission, Service Gares de voyageurs, RFF, 8 octobre 2013.

> interlocuteurs, la conception du pôle d'échange, qui prévoyait une extension importante du stationnement, pourrait pénaliser, en retour, l'émergence d'un projet urbain « favorable » à l'usage de la gare[406].

3.1.2. L'inégale prise en compte des enjeux ferroviaires dans la conception des projets urbains

Dans d'autres cas, les projets urbains émergent sans que ne soient pensés leurs liens avec la gare ou leurs impacts sur le fonctionnement des gares. D'une part, dans plusieurs cas étudiés (Les Ramassiers, La Chapelle-Aulnay), les projets urbains ont dans un premier temps été plutôt construits « autour » des gares que tournés vers celles-ci. La conception urbaine, dans le cas de la ZAC des Ramassiers (Toulouse), a dans un premier temps été défavorable à l'usage de la ligne C : faible densité, large place accordée au stationnement, etc. Même lorsque les projets urbains placent la gare au cœur du projet, l'élaboration de ces projets se fait souvent sans interface avec les acteurs ferroviaires et l'impact de ces projets sur le fonctionnement des gares n'est pas pris en compte. À l'exception du projet de la ZAC des Perrières à La Chapelle-sur-Erdre où les acteurs ferroviaires ont été associés aux réflexions sur la redéfinition du projet en lien avec l'implantation d'une aire de stationnement supplémentaire autour de la station de tram-train, les acteurs ferroviaires, que ce soit la Région, les entités de la SNCF ou RFF, ne sont pas associés aux projets urbains autour des gares étudiées, à l'exception de projets qui concernent du foncier ferroviaire. Pour certains de nos interlocuteurs, cette absence de coopération entre acteurs du transport et acteurs de l'aménagement est préjudiciable parce qu'elle ne permet pas d'ajuster l'offre ferroviaire ou les fonctionnalités de la gare à une demande supplémentaire, liée à une densification résidentielle autour de la gare[407].

Cette absence de coopération entre acteurs du transport et de l'aménagement dans le cadre de grands projets urbains, mais également de projets de gares paraît spécifique au contexte ferroviaire et fortement liée à la séparation institutionnelle des compétences entre les secteurs et échelles d'action. En effet, en contrepoint, dans les deux communautés urbaines de Toulouse Métropole et Nantes Métropole, les projets urbains pilotés par les deux communautés urbaines tendent à être de plus en plus conçus en prenant en compte leur impact sur les déplacements (Tisséo-SMTC à Toulouse Métropole ; la Direction Générale des Déplacements à Nantes Métropole). Ces projets font l'objet d'une coopération étroite entre l'autorité responsable des transports urbains et la Direction en charge de l'urbanisme et de l'aménagement de chacune des communautés urbaines[408]. Les projets de transports urbains s'accompagnent également, de plus en plus souvent, d'études urbaines. Cependant, il apparaît que c'est moins l'intégration institutionnelle qui explique cette prise en compte des enjeux de déplacements dans les projets urbains qu'un souci croissant, dans la période récente, à l'échelle de ces deux communautés urbaines, d'éviter les dysfonctionnements pouvant résulter de l'absence de prise en compte des enjeux de déplacements dans les projets urbains et des enjeux urbains dans les projets de transport : ligne de transport peu fréquentée, saturation de la voirie et du stationnement liée à la mise en œuvre d'un grand projet urbain, etc. Au sein de ces structures, les interfaces entre les directions de l'aménagement et les directions transport ou l'Autorité Organisatrice des Transports tendraient alors à devenir « quotidienne », tandis qu'elles seraient très rares avec les

[406] Chef de projet, SAMOA, 15 mars 2012.

[407] Chargé de mission, Service Gares de voyageurs, RFF, 8 octobre 2013.

[408] Chargé de mission, Direction Générale de l'Urbanisme, Nantes Métropole, 5 mars 2012 ; Chef de secteur, Direction de l'Aménagement, Toulouse Métropole, 3 janvier 2012.

acteurs ferroviaires et ne permettrait pas une « coévolution » de la ville et de l'offre ferroviaire.

3.2. Des sphères d'action distinctes : enjeux institutionnels

La définition des politiques d'urbanisme communales et des politiques ferroviaires relève de champ d'actions et de systèmes d'acteurs distincts.

On constate notamment que les acteurs ferroviaires sont peu associés à la définition des politiques d'aménagement des communes, même lorsque celles-ci sont susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement du transport ferroviaire. Nous avons montré dans le Chapitre 6 qu'à un niveau stratégique, l'élaboration des documents de planification ne se faisait pas en coopération étroite avec les acteurs ferroviaires. À l'échelle locale, l'association de la Région, de la SNCF et de RFF à l'élaboration des politiques d'urbanisme est variable. Si les collectivités locales ont pour obligation d'associer la Région à la définition de leur politique d'urbanisme en tant que personne publique associée, le suivi par des services des Régions du contenu des PLU est inégal. En tout cas, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme n'est pas un moment de coopération entre ces acteurs. Par ailleurs, si elles doivent associer les Régions, les collectivités locales n'ont pas d'obligation d'associer les acteurs ferroviaires à l'élaboration de leurs politiques et de leurs projets urbains locaux. La SNCF et RFF n'étaient pas, jusqu'à présent, personnes publiques associées des PLU et avaient des difficultés à donner un avis sur les documents d'urbanisme ou à être informées systématiquement des projets des communes, et ce d'autant plus que le suivi de ces documents, au sein de ces deux organisations, relevait, avant la réforme ferroviaire, d'une répartition complexe entre RFF et la SNCF[409]. L'intervention de ces deux entités dans la définition des plans locaux d'urbanisme est souvent limitée aux enjeux techniques ou liée au foncier ferroviaire[410].

Par ailleurs, au-delà de l'élaboration des PLU, les communes ne sont soumises à aucune obligation réglementaire en matière d'évaluation de l'impact de projets urbains sur le fonctionnement des gares. Par conséquent, n'étant pas informées systématiquement par les collectivités locales de la réalisation de projets d'urbanisme aux abords des gares et disposant de moyens pouvant être limités, en interne, pour suivre et faire de la veille sur l'évolution urbaine autour du réseau, la SNCF et RFF ont une vision partielle des projets en cours autour du réseau ferré. Et même lorsque ces acteurs ferroviaires s'intéressent au suivi des projets urbains autour des gares, les collectivités peuvent être réticences à leur transmettre des informations précises sur leurs projets. Cette absence de lisibilité peut avoir des conséquences et conduire à la mise en œuvre d'aménagements non calibrés au niveau des gares pour accueillir des usagers supplémentaires liés au projet urbain (capacité des quais, du stationnement, etc.). Le déficit d'information dont disposent les acteurs ferroviaires (Régions, SNCF, RFF) sur les dynamiques territoriales et les projets urbains locaux ne favorise pas la définition d'une politique ferroviaire régionale et une programmation des investissements ferroviaires qui prenne en compte les besoins locaux et les projets des collectivités[411].

---

[409] Le suivi des documents d'urbanisme était pris en charge par la Direction de l'Immobilier de la SNCF, pour le compte de RFF.

[410] Comme nous avons pu le constater à travers notre participation à un travail interne au sein de RFF sur le sujet.

[411] Pour illustration, en 2014, dans le cadre de la définition du Grand Projet de Modernisation du Réseau au sein de RFF, la Direction du Design du Réseau et la Direction Foncière ont travaillé conjointement pour réfléchir à une méthode permettant de définir et prioriser les investissements ferroviaires en prenant en compte les dynamiques territoriales locales. Pour cela, plusieurs personnes ont travaillé sur la définition d'un « référentiel » réseau-territoire visant à prendre en compte les projets urbains des collectivités locales dans la définition des programmes d'investissement ferroviaires dans le cadre de GPMR.

D'autre part, les acteurs ferroviaires (Régions, RFF, SNCF, Gares & Connexions) associent inégalement les collectivités locales à la définition des politiques ferroviaires régionales et à la mise en œuvre des projets ferroviaires. Par conséquent, dans certains cas, les collectivités locales disent avoir peu de prise sur les enjeux ferroviaires et une absence de lisibilité sur les projets ferroviaires ou les perspectives de développement de l'offre ferroviaire qui peuvent pénaliser la mise en œuvre de leurs projets urbains. Néanmoins, sur ce point, les communes et intercommunalités sont dans des situations inégales. Tandis que les intercommunalités centrales, Toulouse Métropole et Nantes Métropole, disposent d'un poids politique et de capacité d'action forte, leur permettant de dialoguer « d'égal à égal » avec les acteurs ferroviaires et d'avoir un bon niveau d'information concernant les perspectives de développement des services ferroviaires, les communes appartenant à des intercommunalités plus petites et les communes isolées disposent de niveaux d'information moindres et de moyens humains limités pour obtenir des informations. Par ailleurs, elles disposent de leviers de négociation et d'action moins importants face aux acteurs ferroviaires.

Au-delà des facteurs institutionnels et organisationnels qui expliquent les faibles interfaces entre la définition des politiques d'aménagement locales et des politiques ferroviaires, des stratégies d'acteurs peuvent contribuer à renforcer cette séparation des sphères d'action. L'étude de Nort-sur-Erdre (Chapitre 8) a montré que la commune n'associait volontairement pas RFF à sa réflexion sur l'évolution urbaine autour de la gare, principalement pour garder le leadership sur la définition du projet.

Les cas étudiés montrent que la mise en cohérence des transports et de l'aménagement se heurte, à l'échelle locale, à des positions et à des visions différentes des acteurs concernant l'aménagement autour des gares. Ces visions différentes renvoient à des intérêts divers qui sont liés non seulement aux compétences sectorielles des acteurs, mais également à leur échelle d'action.

3.3. Le foncier ferroviaire : espace de cristallisation des tensions autour de l'articulation urbanisme-transport

Ces convergences et contradictions se cristallisent sur certains sujets et en particulier sur la question de l'usage du foncier ferroviaire aux abords des gares. Nous avons observé plusieurs cas de conflits et d'oppositions entre acteurs autour du devenir du foncier ferroviaire qui révèlent les tensions concrètes traversant l'aménagement autour des gares, particulièrement l'opposition entre usage urbain et usage ferroviaire. Les domanialités publiques ferroviaires, relevant de la SNCF et de RFF, peuvent alors être au cœur des tensions entre les deux volets de la coordination de l'urbanisme et des transports : une logique de reconversion des espaces ferroviaires vers des usages urbains, une logique de préservation de ces espaces pour la production du service ferroviaire et l'accès au ferroviaire dans un contexte de développement important de l'offre ferroviaire régionale.

Les tensions autour du foncier ferroviaire sont alors un nouveau point de mise en question des discours normatifs sur la cohérence urbanisme-transport. Pour en rendre compte, nous revenons d'abord sur quelques éléments de contexte concernant le foncier ferroviaire et les sollicitations contradictoires dont il fait l'objet avant d'évoquer deux cas, tirés de notre enquête, qui mettent en lumière l'existence de tensions fortes autour de la possible mobilisation du foncier ferroviaire dans la perspective d'une articulation

---

Cette démarche et une telle approche des liens réseau-territoire est relativement nouvelle au sein du gestionnaire d'infrastructure. Il est cependant difficile, pour le moment, d'évaluer le poids qu'aura la prise en compte des projets de territoire dans la définition du programme d'investissement ferroviaire du GPMR.

de l'urbanisation au rail. Le sujet du foncier ferroviaire et de sa mobilisation pour des usages urbains est un sujet de recherche en soi qui fait l'objet d'attentions croissantes en France (Van der Poorten, 2010 ; Groux, Menerault, 2011 ; Riot, Adisson, 2011 ; CERTU, 2012) et ailleurs (Aveline, 2003 ; Thomann, 2005 ; Merzaghi, Wyss, 2009 ; Lufkin, 2010). Ici, nous n'évoquons ce sujet que modestement, à partir de nos cas d'étude et dans la mesure où il interroge l'articulation entre urbanisme et réseau ferré régional à l'échelle locale.

3.3.1. Le foncier ferroviaire : état et contraintes

Le foncier ferroviaire est fréquemment identifié comme une réserve foncière exceptionnelle pour des projets de densification urbaine autour des gares (Groux, Menerault, 2011). En réalité, ce potentiel est très inégal et les conditions de mutation de ce foncier, d'un usage ferroviaire à un usage urbain, sont complexes.

La géographie du foncier ferroviaire est très différenciée selon les régions. Les potentiels de foncier ferroviaire mutable sont très inégaux en fonction de l'histoire du développement de l'infrastructure ferroviaire, des mutations économiques, de l'état et des dynamiques actuelles de l'activité ferroviaire et de la pression urbaine. Dans les deux cas étudiés, contrairement à d'autres Régions (Alsace, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais), il existe peu de foncier ferroviaire aux abords des gares péricentrales et périurbaines[412]. Au centre des deux villes d'études, l'état du foncier ferroviaire est également très différent. À Nantes, le passé industriel de la ville marque cependant le paysage urbain avec des emprises ferroviaires importantes au niveau de l'Île de Nantes, liées au passé portuaire de la ville. À Toulouse, *a contrario*, l'industrialisation tardive de la ville et de sa région explique que les emprises ferroviaires soient plus réduites, à l'exception du site de la gare centrale.

Ensuite, ce n'est pas parce qu'il existe du foncier ferroviaire que celui-ci peut être mobilisé pour un usage urbain. L'identification de la mutabilité est complexe. Le discours sur la mobilisation du foncier ferroviaire pour des projets urbains autour des gares évoque souvent les « friches ferroviaires » (Groux, Menerault, 2011). Or, très peu de foncier ferroviaire correspond à des « friches »[413]. Si une friche industrielle est relativement facile à identifier – il s'agit d'une emprise laissée vacante par le départ d'une monoactivité (fermeture de site, délocalisation…) -, une friche ferroviaire est plus difficile à apprécier : des terrains ferroviaires inutilisés ou peu utilisés aujourd'hui peuvent constituer, à moyen et long terme, un foncier stratégique pour de nouveaux projets et besoins ferroviaires comme la mise en place d'ateliers de maintenance des nouvelles rames des trains express régionaux, la création de voies supplémentaires en gare pour accueillir l'augmentation du trafic ou le développement de fret ferroviaire en ville, etc. De fait, les Régions, RFF et la SNCF souhaitent conserver la maîtrise d'un foncier qui pourrait être nécessaire au développement futur de l'activité ferroviaire dans un contexte où la rareté du foncier disponible au centre des grandes villes et plus largement dans les métropoles peut-être une contrainte pour le développement des fonctions ferroviaires (CERTU, 2012).

Seul le foncier « non utile » au ferroviaire peut être considéré comme mutable. Or la définition du foncier « non utile » est complexe. RFF évalue la mutabilité d'un site au regard de trois enjeux : les enjeux ferroviaires, les enjeux financiers et les enjeux urbains.

---

412 Source : données Géoprism de RFF.

413 « Initialement utilisé pour qualifier les terres non cultivées en jachère (Raffestin, 2012), le mot désigne des espaces urbanisés laissés à l'abandon, sous-occupés ou en transition. Ainsi, la friche correspond à un statut temporaire du foncier caractérisé par un déficit de valeur (économique, écologique, sociale et symbolique). » (Brosset, Maulat, 2013, p. 152).

Ces enjeux sont difficiles à évaluer à moyen et long termes. RFF a établi un référentiel d'évaluation de la mutabilité en interne pour estimer, sur les parcelles faisant l'objet d'intérêt des collectivités, la possibilité ou non de céder ou de changer l'usage de ce foncier. Dès qu'il est déclaré mutable, RFF inscrit ce bien au Plan d'Affaires Cession. Du début de son activité foncière et immobilière jusqu'à environ 2007, le programme de cessions de RFF reposait sur un stock de biens facilement mutables, c'est-à-dire pour lesquels la question de l'utilité ferroviaire ne se posait pas ou pouvait être instruite facilement. Compte tenu de la raréfaction de ces biens, de l'augmentation de l'activité ferroviaire (développement du trafic régional et national) et des incertitudes liées en particulier à l'ouverture à la concurrence qui laisse entrevoir des besoins fonciers importants (stockage des rames, locaux techniques et pour les employés, etc.), atteindre les objectifs de cession passe désormais souvent par un travail de rationalisation des emprises ferroviaires destiné à dégager des emprises cessibles voire, dans les cas où les valeurs foncières sont très importantes, à des processus de « libération-reconstitution » du foncier ferroviaire utile à l'activité ferroviaire.

Enfin, l'essentiel du foncier de RFF ou de la SNCF ressort du domaine public ferroviaire, foncier inaliénable et imprescriptible. Ce statut impose des procédures spécifiques préalables à toute cession. Dès lors qu'ils envisagent la cession d'un bien, RFF et la SNCF ont tout d'abord une obligation d'information de l'État et des collectivités locales. Ils doivent également procéder à la purge du droit de priorité des communes et le bien doit au préalable être déclassé du domaine public ferroviaire. À ce titre, SNCF et RFF ne sont pas soumis aux mêmes mécanismes : la SNCF, étant affectataire de biens de l'État, doit saisir le ministre des Transports qui prononce le déclassement ; RFF, étant plein propriétaire, prononce lui-même le déclassement des biens qui lui sont devenus inutiles. Du fait de ces contraintes réglementaires, entre les premières négociations avec les collectivités et la cession d'un bien de RFF occupé et nécessitant un déclassement, le délai est en moyenne rarement inférieur à deux ans (CERTU, 2012).

Ainsi, l'état de la disponibilité du foncier ferroviaire et les contraintes liées à sa mutabilité nuancent le discours ambiant sur l'opportunité que représenterait le foncier ferroviaire pour une densification de l'urbanisation autour des gares. Au-delà de la disponibilité du foncier pour des usages autres que ferroviaires, s'ajoutent des priorités différentes des acteurs qui peuvent se cristalliser autour de l'usage du foncier ferroviaire, mais également des modalités d'évolution de son usage.

3.3.2. Le foncier ferroviaire : point de rencontre d'enjeux contradictoires

Le foncier ferroviaire est ainsi au cœur des tensions entre des logiques ferroviaires, de développement du transport ferroviaire, et des logiques territoriales, de développement urbain ou d'aménagement des accès autour des gares. Le foncier ferroviaire peut être alors, en fonction des contextes locaux, le lieu où entrent en contradiction les deux volets de l'injonction à la cohérence entre urbanisme et transport ferroviaire : développer le transport ferroviaire et urbaniser autour des gares.

Sur ce point, les acteurs ferroviaires cherchent d'abord à préserver le foncier ferroviaire utile aux fonctionnements du transport ferroviaire national et régional. Dans les deux cas d'étude, l'évolution du foncier ferroviaire est l'objet d'attentions fortes de la part des Régions. Elles sont associées systématiquement par RFF et la SNCF dès lors qu'il existe un projet de cession du foncier ferroviaire, en tant que « personnes publiques associées ». Ce sujet est traité en interface par les Directions Transport et les Directions de l'Aménagement des deux Régions et, pour elles, il s'agit de vérifier que RFF et la SNCF ne cèdent pas du foncier ferroviaire qui pourrait être utile à l'activité ferroviaire et

à la production des services ferroviaires régionaux, mais également à l'aménagement des accès aux gares. À Toulouse, la Région Midi-Pyrénées est particulièrement attentive à l'évolution du foncier ferroviaire dans le cadre du projet de la gare centrale de Toulouse Matabiau, projet évoqué dans le chapitre 9. Les services et élus de la Région y ont défendu le maintien de fonctionnalités ferroviaires au niveau du site de la gare, face à Toulouse Métropole qui souhaitait un déplacement de ces fonctionnalités pour permettre une urbanisation plus importante aux abords de la gare. Cette pression urbaine sur le foncier ferroviaire explique l'attention qui y est portée par les services de la Région, comme l'explique une de nos interlocutrices :

> *« Ils [RFF et la SNCF] ont besoin de valoriser du terrain et notre rôle à nous est de vérifier que cela n'entrave pas le bon fonctionnement actuel et futur du TER, dans toutes ses fonctionnalités : la circulation en ligne, mais des fois on a aussi des sites de maintenance ou de remisage (Matabiau) ou des ITE [Installations Terminales Embranchées]. […] Notre rôle est de préserver la fonction ferroviaire au sens technique du terme. » (Chargé de mission, Direction Transport, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012)*

La Région Pays de la Loire est surtout attentive à l'évolution du foncier ferroviaire au niveau de l'Île de Nantes et de la gare de Nantes, qui sont des sites identifiés par Nantes Métropole comme des lieux privilégiés de développement urbain. Dans le cadre des réflexions en cours autour du développement de l'étoile ferroviaire et l'aménagement du nœud nantais, évoqués dans le Chapitre 5, la Région est attentive à ce que la cession du foncier ferroviaire pour un usage urbain ne se fasse pas au détriment du développement du transport ferroviaire régional de voyageur et du fret ferroviaire à moyen et long terme. Cet enjeu de préservation, à long terme, des conditions de développement du transport ferroviaire est central pour la Région, comme l'illustre les propos d'un de nos interlocuteurs, à propos du projet de l'Île de Nantes qui implique d'importantes mutations du foncier ferroviaire pour la mise en œuvre du projet urbain :

> *« Je vois ce qui est en train de se passer sur l'Ile de Nantes. Je trouve cela dramatique. On est en train d'essayer de virer toutes les emprises ferroviaires qui allaient au bout de l'Île de Nantes. Qu'on enlève le fret, pourquoi pas, mais qu'on laisse au moins deux à trois voies aller jusqu'au bout de l'IIe de Nantes. Non, on ne peut pas, on a des « projets urbains machin ». Ca me semble terrifiant moi. […] On exploite tout aujourd'hui jusqu'à ce qu'on se rende compte qu'on a construit des immeubles sur les emprises et que c'est trop tard. » (Chef du Service Offre de Transport, Région Pays de la Loire, 17 juillet 2012).*

Cependant, cette question de l'évolution du foncier ferroviaire ne se pose pas uniquement, dans les deux métropoles d'étude, au niveau des espaces urbains centraux et des gares centrales. Les Régions sont également attentives à ce que, autour des gares TER, urbaines et périurbaines, soient préservées des emprises ferroviaires pour le bon fonctionnement du système ferroviaire et pour l'aménagement des accès aux gares. Pour s'assurer de la préservation des emprises foncières utiles au fonctionnement du transport ferroviaire, les acteurs ferroviaires disposent de plusieurs outils parmi lesquels le suivi des documents de planification locaux. Les avis donnés sur les Plans Locaux d'Urbanisme par les Régions, RFF ou la SNCF visent, dans de nombreux cas, à garantir que le foncier ferroviaire est bien inscrit en zonage ferroviaire et non pas en zone constructible, lorsqu'il reste utile à l'activité ferroviaire, comme l'explique une de nos interlocutrices à la Région :

> *« C'est qu'il y a de moins en moins de foncier ferroviaire qui, dans les PLU, sont inscrits dans des zonages de foncier ferroviaire. De plus en plus, lorsqu'il y a des modifications de PLU, le foncier ferroviaire change de statut et, de plus en plus, on a du foncier ferroviaire à vocation ferroviaire qui est classé comme zone constructible. Typiquement à Matabiau c'est ça. » (Chargé de mission, Direction Transport, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012)*

Dans le cadre de notre participation au sein de RFF à un travail sur les documents de planification, nous avons pu constater que les avis rendus par les Directions régionales de RFF sur les plans locaux d'urbanisme portaient souvent sur cet enjeu. Dans le porter à connaissance élaboré par RFF dans le cadre de l'élaboration du PLU Intercommunal de Nantes Métropole, la Direction régionale de RFF a ainsi demandé que soit préservées les emprises ferroviaires pour les besoins ferroviaires actuels ou futurs (aménagement de capacité, de sécurité), mais aussi que d'autres emprises foncières non ferroviaires situées à proximité de l'infrastructure actuelle ou projetée soient « sanctuarisées » par l'inscription d'emplacements réservés, afin de ne pas pénaliser le développement du ferroviaire (aménagements de capacité, de sécurité, etc.). Ces demandes sont détaillées site par site et correspondent pour la plupart à des demandes d'inscription d'emplacements réservés.

La préservation des emprises ferroviaires est un enjeu important pour la Région, RFF et la SNCF, et est souvent au cœur des avis rendus par ces acteurs sur les plans d'urbanisme locaux. Cependant, dans d'autres cas, lorsque RFF et la SNCF ont identifié un foncier potentiellement mutable, en particulier dans le cadre de la réalisation des Schémas Directeurs fonciers, ils peuvent, au contraire, demander à ce que ces terrains soient inscrits en zones constructibles par les acteurs locaux de l'aménagement, qui peuvent, ou ne peuvent pas, répondre à ces demandes.

Les possibilités de mutation du foncier ferroviaire pour des usages urbains dépendent ainsi fortement des contextes territoriaux et ferroviaires locaux et des stratégies des acteurs ferroviaires et urbains.

3.3.3. Tensions et négociations autour du changement d'usage du foncier ferroviaire

Dans ce contexte, la mobilisation du foncier ferroviaire pour des projets d'urbanisation autour des gares est conditionnée à l'identification de ce foncier comme mutable et à un accord entre le propriétaire ferroviaire et les collectivités concernant la destination du foncier et les modalités d'évolution de son usage. Parmi les communes étudiées dans la section 2 de ce chapitre, nous avons eu l'occasion d'évoquer des projets qui concernaient du foncier ferroviaire. Nous revenons ici sur deux exemples qui permettent d'illustrer les tensions susceptibles d'émerger en lien avec des projets urbains ou d'aménagement de l'intermodalité mobilisant du foncier ferroviaire et les stratégies déployées par les acteurs locaux autour de l'évolution de ce foncier.

- **Auterive : le compromis**

Un premier exemple de tensions entre acteurs autour de l'usage du foncier ferroviaire est fourni par le cas d'Auterive, commune périurbaine du sud de Toulouse. Dans le cadre du projet de réaménagement de la gare et d'agrandissement du parking, la commune a identifié un terrain appartenant à RFF comme pouvant servir à accueillir l'extension du parking. Or, ce terrain, bien situé, pouvait faire l'objet d'une valorisation urbaine dans la mesure où il était identifié comme terrain constructible au PLU. Dans un premier temps, la commune a proposé de se porter acquéreur du terrain. Cependant, les premières estimations du prix de cession (autour de cent euros le mètre carré pour cinq mille mètres carrés de terrain) sont apparues à la commune comme trop élevées pour un projet de parking. RFF a alors proposé de mettre à disposition le foncier dans le cadre d'une convention de gestion, ce que la municipalité a refusé, souhaitant être propriétaire du foncier pour en maîtriser l'usage. La commune a alors mobilisé la Région pour régler son désaccord avec RFF. Cette intervention a débouché sur un compromis : les deux tiers du terrain ont été cédés à la collectivité pour un prix estimé

correspondant à un terrain non constructible (vingt euros le mètre carré) et RFF a conservé un tiers de l'assise foncière pour un éventuel projet de valorisation, comme l'explique le maire d'Auterive :

> *« On avait un problème de parking saturé, avec débordement. On avait une grosse négociation avec RFF, car ils étaient propriétaires du terrain vague à côté, et on était dans la liste des communes à valoriser. Ils voulaient donc nous le vendre une fortune, donc je serai passé à la télévision pour le parking le plus cher de France. Pas loin de cent euros le mètre carré. On a fait intervenir la Région à nos côtés, on a expliqué que c'était pour RFF aussi. On a acheté les deux tiers du terrain. C'est grâce à l'intervention politique de la Région. On leur a laissé un tiers qu'ils pourront valoriser comme ils veulent. […] J'ai refusé de faire un système de convention de gestion qu'ils nous ont proposé, car quand on n'est pas propriétaire du foncier, on n'est pas sûr d'avoir les subventions, et la convention précisait que RFF pouvait nous demander de récupérer le terrain n'importe quand. Donc j'ai préféré être propriétaire. » (Maire d'Auterive, 5 juillet 2012).*

Ainsi, dans ce cas, l'arbitrage a été fait en faveur de l'extension du parking (environ cent places supplémentaires sur trois mille mètres carrés) au détriment de la préservation des emprises pour l'urbanisation. La cession du foncier ferroviaire pour un parking contraint l'évolution future de l'usage du site. Ce cas illustre également comment l'intervention des Régions, mais aussi les pressions politiques auprès de RFF expliquent souvent les montages réalisés et les termes des accords locaux autour des usages du foncier ferroviaire autour des gares régionales. En fonction de leur poids politique et de leurs relais auprès des Régions, les élus communaux peuvent, ou non, réussir à s'imposer dans la négociation avec les propriétaires fonciers ferroviaires et obtenir des arbitrages en décalage par rapport à la ligne et à la politique fixée à l'échelle nationale en matière de valorisation et de gestion du foncier ferroviaire par RFF et la SNCF. C'est également le cas d'une autre commune de l'aire urbaine toulousaine, où le maire a réussi à obtenir gratuitement le transfert gratuit d'un foncier ferroviaire pour un projet de parking pour une durée de vingt ans, alors même que ce terrain pouvait faire l'objet d'un projet de valorisation urbaine importante dans un contexte de pression foncière forte sur la commune[414].

- **Saint Sulpice : le conflit**

Le cas de la commune de Saint-Sulpice est une seconde illustration des tensions qui peuvent émerger entre acteurs de l'aménagement local et acteurs ferroviaires autour du devenir d'un foncier ferroviaire. Saint-Sulpice est un pôle périurbain situé au nord-ouest de Toulouse accueillant environ 8 000 habitants et 2 600 emplois. Il est bien desservi par le train (67 arrêts par jour pour environ 1 360 montées et descentes par jour en 2011). La gare est localisée en plein centre de la commune, dans une rue commerçante avec des équipements publics importants à proximité, en continuité du centre-ville. Elle dispose d'un double accès au nord et au sud de la voie grâce à une passerelle. Saint-Sulpice est une bastide qui s'est développée fortement ces dernières années sous la forme d'une urbanisation rapide et peu dense. Il existe du foncier ferroviaire à proximité de la gare, appartenant principalement à RFF. Ce foncier était identifié comme constructible dans le PLU.

Comme ailleurs, l'augmentation de l'offre ferroviaire s'est traduite, au niveau de la gare de Saint-Sulpice, par un afflux important d'usagers et par des problèmes de stationnement et de débordement sur les espaces publics. Face aux problèmes de stationnement autour de la gare et plus largement sur le reste de la commune, le maire

[414] Chargée de mission, Service Aménagement et Patrimoine, Direction Régionale Midi-Pyrénées, 4 juillet 2012.

décide d'agrandir le parking autour de la gare. Il élabore initialement son projet sur des terrains adjacents au terrain RFF, mais sans envisager la mobilisation de ce terrain, occupé par une société céréalière. Cependant, celle-ci résilie son bail, ce qui amène le maire à identifier le terrain comme pouvant accueillir l'agrandissement du parking. Il élabore un dossier de demande de subventions auprès de la Région, qu'il transmet, en copie, à RFF, selon la procédure mise en place par la Région. RFF donne son accord pour une mise à disposition des terrains à condition que la halle ne soit pas détruite, celle-ci présentant un potentiel à plus long terme pour un usage commercial. Le Maire n'est pas d'accord et produit, pour contrer la proposition de RFF, des esquisses démontrant qu'il ne peut réaliser son projet de parking sans détruire la halle. Face à cela, RFF propose de vendre le terrain à la municipalité, et fait réaliser une estimation par France Domaine qui estime un prix de cession établi en fonction du caractère urbanisable du terrain. Le maire refuse, souhaitant obtenir le terrain à un euro symbolique[415]. Face au désaccord avec RFF, le maire, lors de la révision du PLU, prend le parti d'inscrire le terrain en zonage ferroviaire (UX), supprimant ainsi toute constructibilité de la parcelle. Au moment de notre enquête, le projet était bloqué. Ce cas montre l'opposition entre deux types d'usages et deux intérêts différents qui peuvent conduire à bloquer l'évolution urbaine aux abords des gares.

3.3.4. L'usage du foncier ferroviaire : des points de tensions multiples

Ainsi, plusieurs points peuvent être source de tensions entre acteurs ferroviaires et collectivités locales autour du devenir du foncier ferroviaire.

Un premier point est lié à la dimension intrinsèquement complexe des abords de gare, mêlant fonctions ferroviaires et urbaines, qui peuvent entrer en opposition dans des contextes de pression foncière importante. Quels types d'usage doivent être favorisés aux abords des gares ? Faut-il favoriser l'accès aux gares ou l'urbanisation ? Ces questions sont au cœur des négociations entre les collectivités locales, la Région et les propriétaires fonciers que sont RFF et la SNCF. Mais elles traversent également, en interne, le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur, qui avant de déclarer un foncier mutable, estiment son utilité à long terme pour les besoins ferroviaires. Le foncier ferroviaire est soumis à des pressions différentes qui entrent en contradiction : des pressions ferroviaires liées au développement du trafic ferroviaire régional et à l'intensification des opérations de renouvellement et de modernisation du réseau qui imposent de disposer de foncier pour les chantiers, le remisage du matériel roulant, etc. ; des pressions liées aux tensions pour accéder aux gares, dans un contexte de croissance de la fréquentation du transport régional et d'injonction à l'intermodalité ; des pressions urbaines liées à leur localisation dans des sites parfois centraux et stratégiques pour les collectivités. La confrontation de ces injonctions contradictoires suppose d'arbitrer ou de trouver des compromis entre les différents usages qui opèrent soit de manière conflictuelle, soit de manière partenariale.

Un second point est lié à une incompréhension, par les communes, en particulier, des logiques de valorisation des propriétaires fonciers ferroviaires. Elles ne comprennent pas que ces acteurs cherchent à valoriser un foncier qu'elles considèrent être un foncier public, au service de l'intérêt général, intérêt général qu'elle assimile à l'intérêt de la

[415] Ce conflit a été relayé dans la presse locale dans un article de novembre 2011 dont nous tirons quelques extraits : «RFF veut vendre au plus offrant. Ne nous leurrons pas, son approche est purement commerciale bien loin de la pensée service public», « On voit difficilement la ville dessiner des parkings autour de cette horreur architecturale. Le temps presse. En effet RFF est dans son droit de vendre à qui bon lui semble : une enseigne commerciale pourrait être tentée. Une éventualité qui ferait carrément désordre à l'heure où la ville affirme sa volonté de prendre en main le tissu urbain de la cité. », R. Bornia, « Saint-Sulpice. Une verrue gâche le projet autour de la gare. », La Dépêche du Midi, 22/01/2011.

collectivité qui accueille la gare, mais également à toute action en faveur de l'usage du train. Pour elles, les aménagements liés au stationnement, dont elles assurent souvent, avec la Région, une grande partie du financement, sont réalisés pour favoriser l'accès au réseau, et donc l'intérêt de la Région, mais aussi de SNCF et RFF. Elles ne comprennent pas, alors, pourquoi les deux propriétaires fonciers que sont SNCF et RFF ne les autorisent pas à développer des projets de parking sur leurs fonciers qu'en contrepartie d'une compensation financière. Dans le cas de cessions d'un foncier pour un projet de développement urbain, elles considèrent aussi, souvent, que les prix sont trop élevés et non justifiés lorsqu'il s'agit de projets urbains portés par la collectivité. Or, face à cela, les deux établissements publics, SNCF et RFF, répondent avant tout à des orientations fixées par l'État et qui peuvent être contradictoires. D'un côté, l'État demande à RFF et à la SNCF de contribuer à l'effort public national en matière de construction de logement, et en particulier de logements sociaux, ce qui suppose de faciliter les projets dont les collectivités pourraient être porteuses[416]. De l'autre, l'État fixe à RFF, en particulier, des objectifs de produits de cession importants, à même de participer au financement des projets d'investissement et à la modernisation du réseau. En ce qui concerne RFF, les communes, au-delà des prix de cession, expriment également, fréquemment, une incompréhension vis-à-vis du principe de péréquation auquel est soumis l'établissement public. En effet, au sein de RFF, ce sont les Directions Régions qui sont responsables de la valorisation du foncier. Cependant, les produits de cession sont destinés à la modernisation du réseau, conformément aux objectifs du Contrat de Performance auquel est soumis RFF, selon un principe de « péréquation nationale ». Le produit de cession sur un site donné, ne peut pas être « *réinvesti localement* », c'est-à-dire au service de l'économie d'un projet localisé (CERTU, 2012).

Un dernier point est lié, plus largement, à la difficulté qu'expriment les communes à comprendre la répartition des compétences entre acteurs ferroviaires. Si le rapprochement prochain des Directions Foncières et Immobilières de SNCF et de RFF au sein de l'EPIC SNCF, à l'occasion de la réforme ferroviaire, peut apporter plus de clarté, les collectivités ont eu longtemps des difficultés à accéder à des informations de base pour conduire leurs projets : qui est propriétaire, RFF ou la SNCF ? Qui est l'interlocuteur ? Elles expriment souvent des difficultés à identifier les interlocuteurs ferroviaires adéquats pour échanger sur leur projet et le devenir d'un foncier ferroviaire sur leur commune. Par exemple, du côté de RFF, le pilotage opérationnel de la stratégie foncière aux abords des gares relève des directions régionales avec des organisations qui varient selon les territoires et selon les phases du projet. Le représentant RFF pour des projets de gare peut être issu des services aménagement et patrimoine, mais aussi des services Commercialisation et réseau ou Projets d'investissement. L'absence d'organisation homogène de RFF sur le sujet des abords des gares complique, pour les partenaires extérieurs, l'identification d'un interlocuteur. Du côté de SNCF, celle-ci a effectué un partage interne des responsabilités foncières entre les cinq branches et a désigné Gares & Connexions comme représentant du propriétaire aux abords des gares. Cependant, les collectivités locales n'ont pas accès à la description des périmètres concernés ce qui rend difficile pour elle l'identification d'un interlocuteur approprié au sein de la SNCF. Cette difficulté est renforcée par l'existence de tensions internes au sein de la SNCF entre Gares & Connexions et la Direction immobilière[417]. Ainsi, de

[416] Cet objectif a été renforcé par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. SNCF et RFF ont signé en juin 2014 une charte dans laquelle ils s'engagent à céder d'ici à 2017 150 sites, soit 230 hectares, pour la réalisation d'environ 17 500 nouveaux logements. Source : RFF.

[417] Chargé de mission, Service Gares de voyageurs, RFF, 7 octobre 2013.

manière générale, les collectivités critiquent l'absence d'interlocuteur unique du côté des propriétaires fonciers ferroviaires et l'opacité des logiques des acteurs ferroviaires qui pénalisent la concrétisation des projets autour des gares.

3.3.5. Vers une coopération plus forte entre acteurs autour des enjeux fonciers et des gares ?

Face aux difficultés relevées précédemment, des évolutions récentes semblent aller dans le sens d'une coopération accrue entre les collectivités responsables de l'aménagement et acteurs ferroviaires dans le cadre de projets de gare qui concernent en particulier du foncier ferroviaire. En effet, l'intensification des enjeux liés à l'aménagement des gares (capacité, accessibilité, intermodalité, projets urbains) ainsi que l'expression d'attentes fortes de la part des communes et intercommunalités vis-à-vis de l'aménagement des gares et de leurs abords et de la valorisation du foncier ferroviaire, ont contraint les acteurs ferroviaires à clarifier leur stratégie, à expliciter leurs contraintes et à améliorer leur gestion des projets.

La charte signée par l'AMF, RFF et Gares & Connexions en 2011 et sa déclinaison opérationnelle validée en juin 2013 sont une illustration de ce besoin de formalisation d'un cadre de coopération entre les collectivités locales, le gestionnaire de gares et le gestionnaire d'infrastructure, pour améliorer les modalités de conduite et de mise en œuvre des projets de gare et en particulier de projets concernant le foncier ferroviaire. Ce partenariat s'est accompagné de la formulation d'engagements des différentes parties : mise en place d'un comité national de partage pour suivre la mise en œuvre de la charte, engagements à favoriser les partenariats concrets, désignation sur les sujets gare d'un référent unique et territorial pour Gares & Connexions et RFF, voire d'un interlocuteur unique, etc. Plusieurs orientations déclinent ces grands engagements qui visent principalement à favoriser la coopération entre les collectivités locales et les acteurs ferroviaires que sont Gares & Connexions et RFF : principe de transparence sur les périmètres et compétences de chacun, mise en place de comités de suivi des projets, information réciproque de RFF et Gares & Connexions vers les collectivités sur l'évolution des dessertes et des collectivités vers RFF et Gares & Connexions sur les projets urbains, montage d'opération et contractualisation adaptés aux projets, engagement sur des délais maximaux pour la conduite des projets, travail commun sur l'intermodalité autour des gares et le développement des modes doux, etc. Si cette Charte et sa déclinaison opérationnelle sous forme de boîte à outils ont été rendues opératoires en 2013, sa mise en œuvre concrète dépend fortement des contextes, de l'adhésion des communes, mais également du degré d'appropriation par les agents de RFF et de Gares & Connexions de ces nouvelles méthodes. Néanmoins, ce dispositif nous semble révélateur d'un besoin, pour les acteurs compétents en matière d'aménagement autour des gares, d'un cadre de coopération permettant d'améliorer la cohérence de leurs actions sur les gares et leurs abords.

Conclusion

L'analyse croisée des trois projets ferroviaires étudiés dans les chapitres précédents complétée par l'analyse des stratégies d'aménagement de plusieurs communes en lien avec les axes ferroviaires et les gares révèle plusieurs conclusions concernant la manière dont se construisent les articulations, à l'échelle locale et des projets, entre transport ferroviaire et aménagement urbain. Si le poids des logiques sectorielles apparaît important, l'analyse met en évidence néanmoins des formes de changement. D'une part, les projets ferroviaires à dimension urbaine et périurbaine sont des lieux de négociation

entre les acteurs du transport ferroviaire régional, les acteurs du transport urbain et de l'aménagement. Ces négociations mettent en jeu des visions différentes de l'articulation entre réseau ferré et territoires. Néanmoins, les interfaces et l'articulation avec les politiques d'urbanisme locales sont souvent limitées. L'analyse des stratégies d'urbanisme locale en lien avec le rail souligne l'existence, en fonction des contextes, d'un changement vers l'émergence de politiques d'urbanisme articulées au réseau ferré. Cependant, ce changement opère du fait d'une multiplicité de facteurs qui échappe au strict enjeu de cohérence entre urbanisme et transport. Cependant, au-delà de ce changement, il apparaît que la coordination entre les acteurs de l'aménagement et du transport ferroviaire régional à l'échelle locale reste limitée. Ces deux champs de l'action publique relèvent de systèmes d'acteurs distincts qui sont néanmoins, contraints d'interagir autour d'objets en interface.

Conclusion de la Partie 3

Cette partie s'est attachée à poursuivre la caractérisation des enjeux soulevés par l'articulation et la coordination entre transport ferroviaire régional et aménagement urbain à travers une analyse des processus à l'œuvre à l'échelle locale, dans la fabrique des projets ferroviaires et des politiques d'urbanisme locales. La description des articulations entre transport ferroviaire et urbanisation autour de trois projets ferroviaires à dimension urbaine et périurbaine a permis d'entrer dans la boîte noire de la construction et de la mise en œuvre des projets ferroviaires et des politiques d'urbanisme locales. Cette exploration permet de mettre au jour les mécanismes en jeu et les facteurs (institutionnels, fonctionnels, territoriaux) qui conditionnent la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional « cohérentes ».

Cette troisième partie a alors mis en évidence plusieurs conclusions concernant les enjeux soulevés par l'articulation des politiques d'urbanisme et des politiques ferroviaires régionales à l'échelle locale.

D'une part, l'analyse croisée des trois projets ferroviaires met en évidence les projets ferroviaires métropolitains soulèvent une complexité forte liée à leur caractère « transterritorial ». Transgressant les périmètres de gestion des transports collectifs, ils imposent souvent une coopération entre acteurs du transport ferroviaire et, *a minima*, les acteurs du transport urbain et de l'aménagement. Dès lors, loin d'être les lieux d'un effacement des oppositions entre logiques « réticulaires » et logiques « aréolaires », ou d'effacement des rapports de force entre acteurs, ils sont des lieux où se structurent ces rapports de force, où se révèlent les tensions fortes soulevées par le développement des dessertes urbaines et périurbaines. La question des enjeux territoriaux auxquels le projet ferroviaire doit répondre est l'objet de tensions entre les acteurs impliqués dans ces projets. Les enjeux territoriaux et le lien réseau-territoire sont au cœur des négociations entre les acteurs autour de ces projets ferroviaires et sont structurés par des oppositions de vision sur le rôle du transport ferroviaire pour la desserte des espaces intramétropolitains. Les projets ferroviaires régionaux sont des scènes de confrontation entre des intérêts différents, mais aussi des scènes ont entrent en contradiction des représentations différentes des enjeux d'articulation entre transport ferroviaire et territoire. L'enjeu de « cohérence urbanisme-transport » prend alors une dimension stratégique dans le cadre des négociations autour de ces projets ferroviaires métropolitains, comme l'a montré le cas du Nord Toulousain. Cependant, ces négociations ont aussi des conséquences sur la conception des projets ferroviaires et contribuent à faire évoluer le contenu de ces projets. Ces projets sont des lieux où, dans une certaine mesure, les frontières sectorielles sont transgressées.

D'autre part, l'analyse des stratégies locales d'aménagement menées par plusieurs communes des deux métropoles d'études, met en évidence que la mise en œuvre, à l'échelle locale, des injonctions à l'articulation de l'urbanisation au réseau ferré régional, telles que mises en avant par les documents de planification à l'échelle métropolitaine, soulève des tensions fortes. Loin des canons de l'urbanisme durable, les politiques d'urbanisme locales se déploient en fonction de logiques et de contraintes diversifiées, qui dépassent l'enjeu de cohérence entre urbanisme et transport. De plus, les grandes orientations en matière de cohérence entre urbanisme et transport se heurtent aux contextes locaux, aux logiques propres des politiques locales et à des stratégies d'acteurs contradictoires.

À travers cette analyse des pratiques concrètes d'élaboration et de mise en œuvre des projets ferroviaires régionaux et des politiques d'urbanisme locales, nous avons mis

en évidence que les projets ferroviaires régionaux et les projets urbains locaux, dans les deux métropoles d'étude, sont conçus selon des logiques propres et dans des sphères distinctes qui peuvent être amenées, néanmoins, à entrer en tensions dans le cadre de projets ferroviaires ou de projets d'aménagement autour des gares du réseau régional. La question de l'usage du foncier ferroviaire est au cœur de tensions entre des enjeux de transport et des enjeux urbains.

Cette conclusion nous amène alors à nous interroger, dans le dernier chapitre de la thèse, sur la possible réarticulation de ces deux champs de l'action publique à travers des dispositifs spécifiques : les contrats d'axe.

PARTIE 4.
VERS UNE NOUVELLE COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT FERROVIAIRE REGIONAL ?

CHAPITRE 11.
LES CONTRATS D'AXES FERROVIAIRES : LES USAGES D'UN NOUVEL INSTRUMENT DE COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT

Dans ce chapitre, nous abordons un nouveau dispositif de gouvernance projet imaginé par des collectivités locales pour coordonner urbanisme et transport : les contrats d'axe. Cet outil a été utilisé récemment dans le cadre de projets ferroviaires régionaux. Nous nous intéressons ici à ses usages et ses effets sur la coordination des projets ferroviaires et urbains.

Les contrats d'axes ont été mis au point par des collectivités locales souhaitant se doter d'un outil de coordination urbanisme et transport. Ils correspondent à des démarches de négociation et de contractualisation entre des acteurs du transport et de l'aménagement urbain autour de projets de transports collectifs. Les territoires concernés, les modalités de négociation et les formes de contractualisation sont multiples, mais le principe des contrats d'axes reste le même, celui d'une « *contrepartie territoriale* » à un développement des services de transport collectif. L'Autorité organisatrice des transports s'engage sur un niveau de service, les communes et intercommunalités s'engagent à favoriser la densité urbaine autour du transport collectif et l'accessibilité multimodale aux stations (CERTU, 2010). Le contrat d'axe repose sur la mise en place d'une démarche de projet conduisant à la formalisation d'un contrat. Il a été imaginé comme un outil permettant de s'affranchir des périmètres institutionnels, de travailler de manière transversale et multi-échelle, et de mobiliser les acteurs autour d'un projet localisé.

Dans un contexte de décentralisation accrue, de complexification des systèmes d'acteurs et de renouveau des objectifs de l'action publique, les collectivités locales créent des dispositifs sur mesure, dépassant les périmètres institutionnels pour répondre à l'enjeu de mise en cohérence de leurs politiques. Les contrats d'axes constituent un nouvel instrument visant à territorialiser les impératifs de coordination entre urbanisme et transport[418], mais aussi un nouvel exemple de la transformation des modes d'action publique. De nombreux travaux ont souligné le recours croissant aux instruments contractuels ou conventionnels (Gaudin, 2007) et de « projet » (Pinson, 2002) dans la conduite des politiques publiques. Nous proposons de considérer les contrats d'axes selon ces approches : comme un instrument de l'action publique prenant la forme d'un contrat entre les acteurs du transport et de l'urbanisme, et comme un instrument de

[418] Une profusion d'instruments de coordination à l'échelle nationale et internationale existe, parmi lesquels nous pouvons citer : les contrats de développements territoriaux en Île-de-France, le Transit-oriented Development aux États-Unis, le périmètre d'aménagement concerté d'agglomération en Suisse, les Transit-Development Areas en Grande-Bretagne, etc.

gouvernance territoriale visant à coordonner des acteurs hétérogènes autour d'une logique de projet.

Actuellement, plusieurs dispositifs de contractualisation entre urbanisme et transport sont mis en œuvre en France (Carte 11.1.). Dans ce chapitre, nous étudions les démarches de contractualisation en cours autour du lien urbanisme-transport ferroviaire régional à Toulouse et dans trois Régions : Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

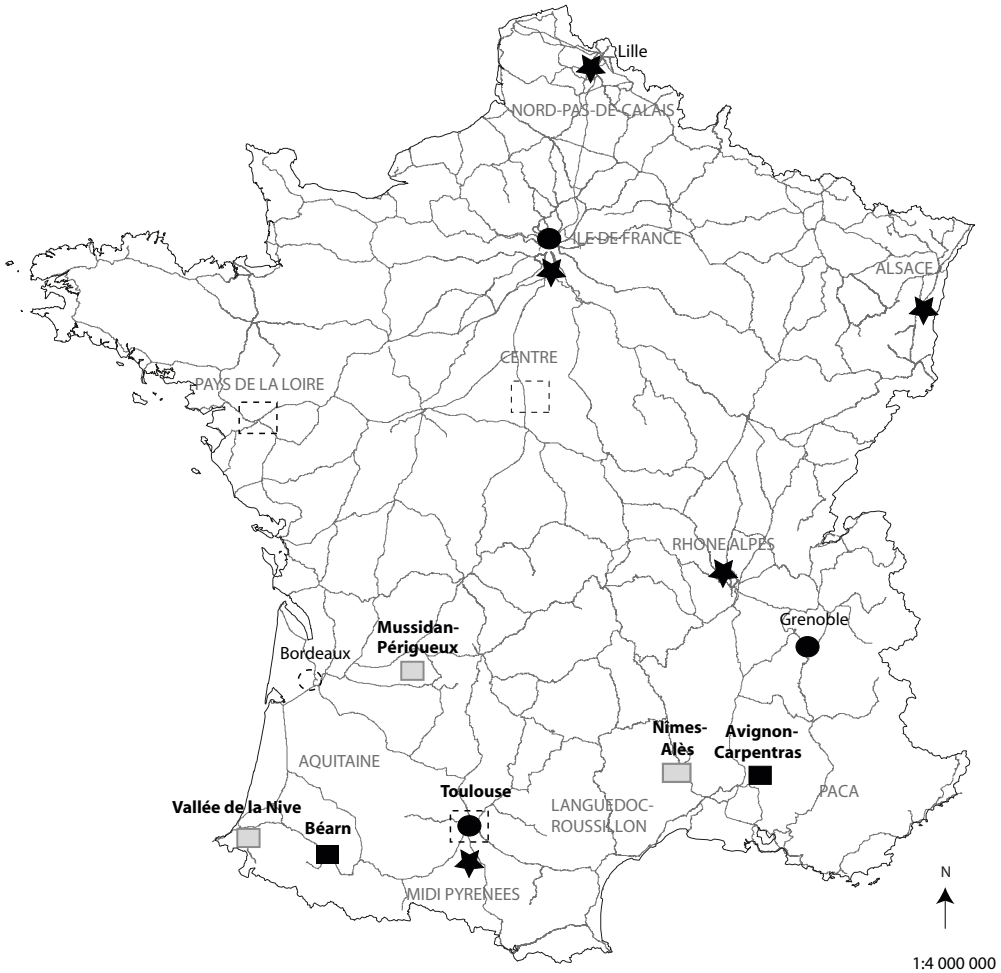
Quels sont les enjeux institutionnels, techniques et politiques soulevés par la mobilisation de cet instrument à l'échelle locale ? Cet instrument indique-t-il un changement dans la manière de concevoir le lien entre réseau et territoire ? Quels sont ses effets sur les pratiques et la coordination entre aménagement et transport ferroviaire ? Au regard de ces questions, il est nécessaire de préciser que le contrat d'axe est un instrument spécifique. Il a été imaginé par des collectivités locales et ne correspond pas à un dispositif normalisé et homogène dont il s'agirait d'examiner la mise en œuvre dans des contextes différents. S'il est possible de construire *a posteriori* une forme de méthodologie type des contrats d'axe, cet instrument ne peut être défini et caractérisé hors de ses usages (Douillet, 2011).

Pour analyser les contrats d'axe, nous mobilisons le cadre d'analyse développé récemment en sciences politiques sur les instruments et l'instrumentation de l'action publique[419], qui considère celle-ci comme un « *espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments* », les « *technologies de gouvernement* », « *que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur.* » (Lascoumes, Galès, 2005, p. 12). Cette approche s'intéresse à la matérialité de l'action publique et considère ses instruments autant comme supports des évolutions à l'œuvre que vecteurs de changement. Les instruments sont un prisme pour saisir la fabrique concrète de l'action publique à condition de prendre en compte la dimension politique de l'instrumentation et de ne pas considérer les instruments et leurs effets hors du contexte dans lequel ils ont été construits et mis en œuvre (Halpern et al., 2014). À partir de cette approche de l'instrumentation comme processus politique, nous posons l'hypothèse suivante. Si les contrats d'axes sont utilisés par les acteurs concernés comme un instrument de « rationalisation » de l'action publique visant à améliorer la cohérence des politiques d'urbanisme et de transport, ils sont aussi mobilisés et mis en œuvre en réponse à des enjeux politiques et institutionnels.

Nous revenons d'abord sur l'émergence, la formalisation et la diffusion des démarches de contrat d'axe en France et les modalités de son transfert au secteur du transport ferroviaire régional (1). Puis nous détaillons quatre études de cas en explicitant les étapes des différentes démarches et les enjeux associés (2). Ces études de cas s'appuient sur différents matériaux : documents produits dans le cadre de ces démarches, documents de planification et études adjacentes et quelques entretiens semi-directifs auprès des acteurs impliqués, principalement les pilotes des projets. Les sources sont précisées en annexe. Enfin, nous proposons quelques éléments d'analyse croisée sur les usages de cet instrument et ses effets en matière de coordination entre urbanisme et transport (3).

[419] P. Lascoumes et P. Le Galès définissent l'instrument d'action publique comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, Galès, 2005, p. 13) et l'instrumentation comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Ibid., p. 12).

Carte 11.1. Les démarches de contractualisation urbanisme-transport en France en janvier 2014.



Sources: Certu (2010), RFF, enquête.

Realisation: J. Maulat, 2014

1. TRANSPORTS URBAINS (métro, bus en site propre, tramways)

- Contrats d'axe d'agglomération signés (tramwayet BHNS)
- Contrats d'axe d'agglomération en cours de développement (tramway , métro et BHNS)
- Contrats d'axe d'agglomération en réflexion (projets de tramway et de BHNS)

2. AXES FERROVIAIRES

- Réseau ferré circulé
- Contrats d'axe ferroviaire signés
- Contrats d'axe ferroviaire en développement
- Contrats d'axe ferroviaire en réflexion

3. GARES

- Contrats de "gare" signés (incluant les CDT du Grand Paris)
- Contrats de "gare" en réflexion

- **Précision méthodologique : une observation participante impliquée**

Mon analyse des dispositifs de contrats d'axes s'inscrit dans un cadre méthodologique particulier. D'une part, ces initiatives sont récentes (2011-2012). Si j'ai intégré très tôt le sujet à mon étude du cas toulousain, je n'ai pu étudier les contrats d'axes ferroviaires que tardivement au cours de ma thèse (2012). L'enquête a été moins poussée que celles menées à Toulouse et Nantes. Elle a été réalisée principalement auprès des acteurs à l'initiative des démarches de contrat d'axe. Les communes et intercommunalités n'ont pas été enquêtées.

D'autre part, cette étude s'appuie sur une forme d'observation participante. Ce travail a fait l'objet d'une valorisation dans le cadre de ma participation aux activités de RFF, sous la forme d'une note interne puis d'une réunion de restitution auprès de plusieurs Directions de RFF[420]. À cette occasion, j'ai été amené à présenter le principe des contrats d'axes et un bilan des expériences en cours, et à esquisser des pistes de discussion pour aider RFF à définir sa position vis-à-vis de ces dispositifs. Cette restitution a été l'occasion de recueillir les réactions de mes collègues sur le sujet et a été le lieu d'une discussion animée, opposant ceux qui considéraient le sujet comme incontournable pour le gestionnaire d'infrastructure et ceux qui étaient plus réservés, doutant de l'intérêt du sujet pour RFF. La réunion s'est conclue sur la décision que ce sujet méritait des investigations plus approfondies avant de définir la position de RFF. Dans un second temps, à la suite de mon recrutement en tant que chargée de mission, j'ai continué à travailler sur le sujet dans le cadre d'un groupe de travail interne informel. Ce groupe rassemblait plusieurs personnes concernées par les questions d'aménagement du territoire au sein de RFF. Nous nous sommes réunis au cours de l'année 2014 et avons engagé des échanges avec des acteurs externes à RFF : l'Association des Régions de France, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme et le Cerema. Dans le cadre de ces échanges, j'ai été amenée à présenter mon analyse et à évoquer la possibilité d'engager un travail entre RFF et ces acteurs sur le sujet. Ces échanges ont permis de préciser les enjeux pour RFF et ont débouché sur la rédaction d'une nouvelle note devant aider à une prise de décision à la fin de l'année 2014.

J'ai été ainsi amenée à sortir d'un strict rôle d'observateur pour prendre celui d'expert, aidant à la décision un établissement s'interrogeant sur la position et la stratégie à adopter vis-à-vis de ces dispositifs. Le risque de cette situation est de frôler la posture normative et de manquer de distance. Je me suis efforcée d'expliquer ces dispositifs et de rendre compte des objectifs affichés, de leurs déroulés et des bilans établis par les acteurs rencontrés, tout en gardant une posture réflexive. J'ai cependant aussi été amenée à prendre position et à partager, avec mes collègues, l'idée selon laquelle il me semblait que RFF devait s'intéresser à ces initiatives locales et à ces dispositifs. Il me semblait que les contrats d'axes pouvaient permettre au gestionnaire d'infrastructure de développer une approche plus large des questions de mobilité, au-delà de la production stricte d'une offre de transport, qui constitue l'approche dominante en son sein. En retour, cette implication m'a également permis de susciter des réactions, de recueillir des avis et positions qui sont venus nourrir l'analyse.

[420] La Direction de la stratégie, la Direction du développement, la Direction foncière et immobilière et la Direction des relations extérieures et de la communication.

1. Le contrat d'axe : nouvel instrument de coordination urbanisme-transport

Les contrats d'axes ont été inventés par les autorités organisatrices des transports urbains de Toulouse et Grenoble. Nous revenons ici sur la genèse de cet instrument et sur les processus qui ont conduit à sa diffusion et à son application récente à des projets ferroviaires régionaux.

1.1. L'émergence d'un nouvel outil

Les contrats d'axes ont initialement été imaginés par les autorités organisatrices des transports urbains de Toulouse et de Grenoble. Ces deux AOT souhaitaient engager des projets de transports collectifs en site propre pour desservir leurs périphéries, mais se heurtaient à des contraintes de financement et à l'organisation spatiale de territoires à desservir qui ne justifiaient pas, d'un point de vue socio-économique, le déploiement de nouvelles lignes de transports urbains. À Toulouse comme à Grenoble, l'Autorité organisatrice des transports urbains est un Syndicat mixte. Elle n'est pas l'autorité compétente en matière d'urbanisme, contrairement à la plupart des grandes métropoles françaises où les communautés urbaines détiennent conjointement les compétences de transport et d'urbanisme. Les Autorités organisatrices de Toulouse (Tisséo-SMTC) et de Grenoble (SMTC) ont imaginé l'outil des contrats d'axes à peu près en même temps, en 2006-2007, comme un moyen de garantir la pertinence socio-économique des investissements engagés pour le développement de lignes de transports collectifs en conditionnant le projet de transport à la densification urbaine des espaces desservis à la signature d'un contrat entre l'AOT urbaine et les communes et intercommunalités concernées par les projets.

La nécessité de rentabiliser, donc de conditionner, les investissements en transports collectifs par une densification urbaine a justifié la création du dispositif de contrat d'axe. Dans les deux cas, les AOT urbaines ont considéré que les outils existants, et en particulier les instruments de planification territoriale, étaient inadaptés à cet enjeu, comme l'explique le Directeur général des services de Toulouse Métropole :

> *« Vous savez, moi, je viens d'un endroit où il y avait une agrégation, une capacité d'arbitrage resserrée entre l'urbanisme et les transports (Nantes). Ici, elle n'existe pas, vous l'avez compris. C'est balkanisé. Donc, le contrat d'axe est une réponse. C'est une réponse à la balkanisation. » (Directeur général des services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2011).*

L'invention des contrats d'axes correspond ainsi bien au processus qu'a mis en évidence J.P. Gaudin et qui conduit à la multiplication des dispositifs de contractualisation. Les contrats d'action publique se sont développés pour répondre à des impératifs de transversalité de l'action et de dépassement des frontières institutionnelles et la séparation des compétences entre collectivités publiques. J.P. Gaudin a montré que, dans de nombreux cas (urbanisme, action sociale, développement économique), des démarches contractuelles avaient été mobilisées « *pour assouplir les nouvelles frontières d'action qui venaient d'être posées par les textes de décentralisation* » (Gaudin, 2007, p. 32). Les dispositifs contractuels répondraient alors principalement aux « *impensés de la décentralisation* » qui ont « *laissé de côté des domaines d'action* » situés à l'interface de différents secteurs d'action, comme les politiques environnementales ou urbaines (Ibid., p. 33). Cette analyse semble pertinente pour comprendre l'émergence des contrats d'axe. Celle-ci répond à un besoin de dispositifs permettant de gérer le

décalage entre les objectifs fixés à l'action publique (coordination urbanisme-transport), la nature et l'échelle des problèmes à traiter, et la séparation des compétences.

Dans le cas de Toulouse, l'idée du contrat d'axe a émergé en 2007 au moment de l'évaluation du Plan de déplacements urbains. Cette évaluation révélait qu'en dépit de l'inscription de « zones de cohérence territoriale », les orientations du SDAT de 1998 n'avaient pas eu les effets escomptés. Elles n'avaient pas permis de polariser le développement autour des transports collectifs (Tisséo-SMTC, AUAT, 2009). Or, en parallèle, dans le cadre de la révision du PDU, Tisséo-SMTC était fortement sollicité par les élus communaux pour développer de nombreux projets de transport collectif « lourd » (tramway et métro), en particulier en banlieue, sans pour autant que les communes ne s'engagent sur des politiques d'urbanisme permettant de valoriser ces investissements. La faible densité de l'agglomération ne justifiait pas le déploiement de nouvelles lignes de transports urbains en site propre alors même que la nécessité de produire une alternative à l'automobile était posée de manière forte à l'AOT urbaine (Tisséo-SMTC, AUAT, 2007). L'outil contrat d'axe a donc été imaginé par Tisséo-SMTC et l'Agence d'urbanisme AUAT pour répondre à ce problème en et conditionner l'investissement en transport collectif à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à son usage.

À partir d'un diagnostic proche, les AOT urbaines de Toulouse et de Grenoble ont chacune défini une méthodologie type du dispositif de contrat d'axe. Celle-ci inclut une phase d'étude et de concertation sur le programme du projet de transport et les potentiels d'urbanisation autour de l'axe débouchant sur le choix d'un scénario et la signature d'engagements réciproques entre l'Autorité Organisatrice et les collectivités en charge de l'aménagement. Le principe du contrat d'axe a donc d'abord été pensé et défini en chambre par les cadres techniques des Autorités organisatrices des transports urbains et des agences d'urbanisme des deux agglomérations.

Dans le cas toulousain, ce travail a abouti en 2007 à la publication par Tisséo-SMTC et l'Agence d'urbanisme AUAT d'un guide détaillant la méthodologie du contrat d'axe (objet, scénario, diagnostic, suivi) et les thèmes devant faire l'objet d'une contractualisation (contenus des projets urbains, action foncière, localisation des pôles économiques, mobilités douces, espaces publics, etc.) (Tisséo-SMTC, AUAT, 2007). Cette méthodologie a été ensuite partagée avec les élus communaux, en particulier à l'occasion de l'élaboration du PDU et du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine. Lors de différentes réunions autour de l'élaboration de ces documents, les cadres techniques de Tisséo-SMTC et de l'AUAT ont présenté l'outil aux élus locaux. Ils ont réussi à les convaincre de son utilité, grâce notamment au soutien d'un élu de poids, le Président de l'AUAT et de l'InterSCOT. Signe de cette adhésion au dispositif, le contrat d'axe a été inscrit au SCOT de la Grande agglomération toulousaine en tant qu'outil réglementaire et prescriptif : les ouvertures à l'urbanisation des secteurs situés dans le périmètre d'influence d'un projet de transport urbain (des « pixels ») sont conditionnées à la signature d'un contrat d'axe (Chapitre 6). Les axes concernés sont principalement les projets de transport en site propre prévus au Plan de déplacements urbains, ainsi que quelques projets de développement de l'offre ferroviaire (Ligne C, gares de Muret, Baziège, Pinsaguel, Roques).

Plusieurs contrats d'axes ont été approuvés récemment. À Grenoble, un contrat d'axe a été signé en juin 2011 autour du projet de la ligne E du tramway. À Toulouse, plusieurs contrats d'axes ont été signés depuis 2012 entre l'Autorité organisatrice des transports et les collectivités en charge de l'aménagement (communes et intercommunalités).

1.2. Principe et méthodes

Les AOT urbaines de Toulouse et de Grenoble ont formalisé la méthodologie type des contrats d'axes à travers différents supports (Tisséo-SMTC, AUAT, 2007). Le contenu de ces documents permet de caractériser l'instrument du contrat d'axe, son principe, ses objectifs et sa méthode.

Du point de vue de la méthode, le contrat d'axe repose sur la négociation et la coopération entre acteurs, comme le résume un de nos interlocuteurs à l'AUAT :

> *« Les contrats d'axes sont conçus comme un outil pragmatique, souple, qui ne soit pas trop rigide pour ne pas devenir un outil fantôme. L'objet de fond est de faire dialoguer les autorités entre elles. » (Directrice du pôle Déplacements, AUAT, 8 mars 2011).*

La démarche de contrat d'axe inclut ainsi un temps d'étude, de dialogue et de négociation débouchant sur un accord contractuel entre l'Autorité organisatrice des transports urbains et les collectivités publiques responsables de l'aménagement autour d'un projet de transport. Le dispositif de contrat d'axe, tel qu'imaginé à Toulouse et Grenoble, comporte ensuite plusieurs phases :

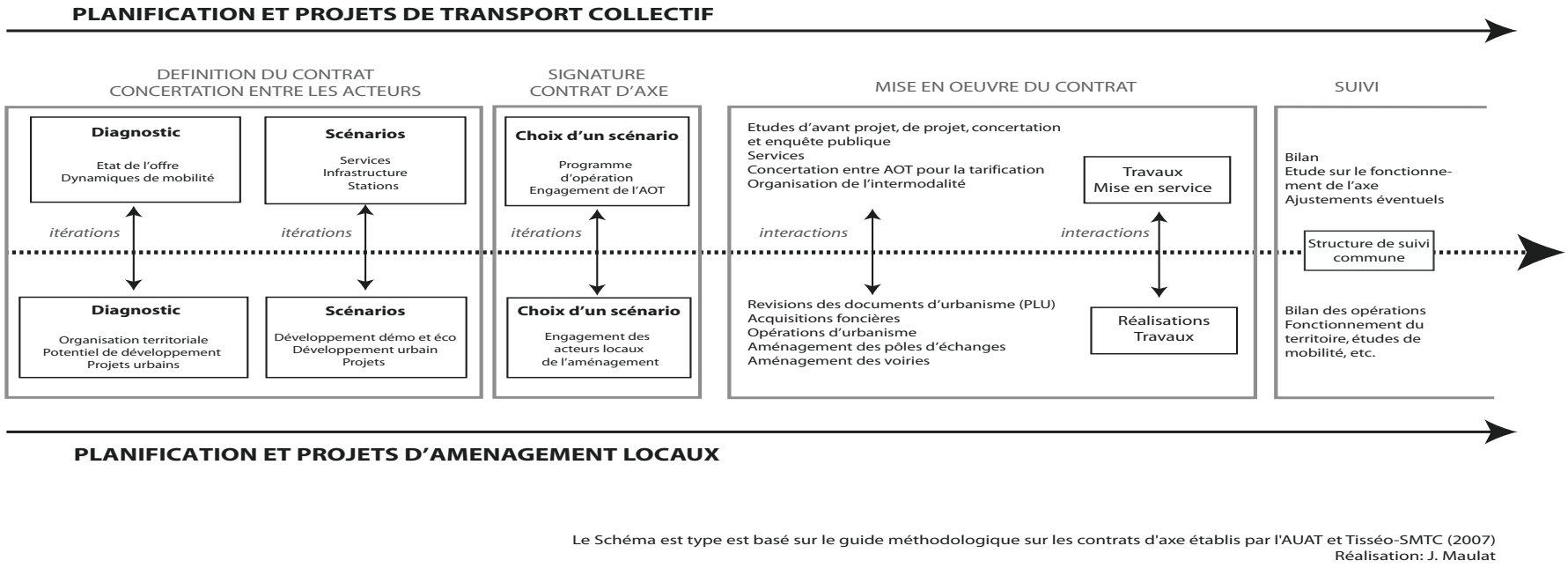
- l'élaboration d'un diagnostic du fonctionnement du territoire concerné en termes de mobilité et d'aménagement permettant d'identifier les potentiels d'urbanisation et de renouvellement urbain ;
- l'identification des potentiels de développement urbain autour de l'axe ;
- l'élaboration de plusieurs scénarios combinant conception du projet de transport et du projet urbain ;
- le choix d'un scénario de développement de l'offre de transport collectif et de développement urbain ;
- la signature du contrat entre l'AOTU et des collectivités en charge de l'aménagement ;
- la mise en œuvre des projets ;
- un suivi et une évaluation de la mise en œuvre du contrat.

Le Schéma de synthèse ci-dessous (Figure 1) résume le processus type établi dans le guide méthodologique réalisé par Tisséo-SMTC et l'AUAT (2007).

Tel qu'il a été imaginé par les AOT urbaines de Toulouse et de Grenoble, l'instrument des contrats d'axes correspond à un outil de négociation « *explicite* » et volontaire entre acteurs publics débouchant sur un engagement formel (Gaudin, 2007). Ce dispositif cherche à répondre à trois enjeux liés à la cohérence entre urbanisme et transport. D'une part, il vise à assurer une cohérence sectorielle des projets de transports collectifs et urbains en s'appuyant sur l'idée qu'une action sur l'organisation spatiale autour des transports collectifs influencera leur usage et les pratiques de déplacements. En posant un principe de conditionnement de l'investissement en transport collectif à la densification des espaces desservis, il vise à optimiser les investissements, mais aussi à impulser des politiques d'aménagement plus « *vertueuses* », comme l'explique le responsable du PDU à Tisséo-SMTC, à l'origine du dispositif à Toulouse :

> *« Les contrats d'axes n'ont pas uniquement comme objectif de rapprocher la programmation du développement urbain et des transports en commun mais ont également pour but d'obtenir, dans la programmation urbaine plus de densité, plus de mixité mais aussi plus d'équipements collectifs et qui génèrent des déplacements en transports en commun (des crèches, des écoles, des lycées, des équipements publics, des commerces et pas faire uniquement une zone d'habitat). […] Dans mon esprit, le contrat d'axe devait permettre à l'AOTU de saisir la commune pour qu'elle s'engage dans un vrai projet de renouvellement urbain et que grâce à ce processus que la densité passe de 35 à 50 logements par hectares.» (Chef de projet Plan de déplacements urbains, Tisséo-SMTC, 2 mars 2011).*

Figure 11.1. Schéma synthétique du processus type de mise en œuvre d'un contrat d'axe.



Source : Schéma type de la méthodologie du contrat d'axe établis à partir du Guide Méthodologique rédigé par l'AUAT et Tisséo SMTC (2007).

D'autre part, le contrat d'axe est pensé comme un outil de territorialisation et de mise en œuvre, à l'échelle locale, des orientations et préconisations fixées dans les documents de la planification territoriale à l'échelle métropolitaine (SCOT, PDU). Il doit permettre de passer du plan au projet (cohérence spatiale). Enfin, il est conçu comme un dispositif permettant d'assurer la coévolution d'un axe de transport et de l'urbanisation autour (cohérence temporelle).

1.3. Circulation et transfert d'une « bonne pratique »

Ces premières démarches de contrats d'axes ont rapidement été identifiées comme de « bonnes pratiques » en matière de coordination entre urbanisme et transport. Elles ont fait l'objet d'une publicité importante au sein des réseaux de professionnels de l'aménagement et des transports. Sur ce point, et dans la continuité de travaux récents sur le sujet[421], les contrats d'axes constituent un objet intéressant pour analyser la manière dont circulent les bonnes pratiques et l'innovation entre les collectivités territoriales. Cette circulation opère selon deux dynamiques conjointes.

D'une part, certains acteurs nationaux ont eu un rôle important dans la diffusion de l'instrument des contrats d'axe, en particulier le CERTU, qui a été intégré en 2013 au sein du Cerema[422]. Le CERTU a organisé un séminaire sur le sujet en 2009, apportant une première visibilité aux initiatives de contractualisation urbanisme-transport[423]. Plusieurs acteurs à l'initiative de ce type de démarches ont été invités à présenter leurs expériences. Ce séminaire s'adressait principalement aux professionnels et praticiens des services techniques des collectivités locales, des services déconcentrés de l'État et des Agences d'urbanisme. Il a conduit à la publication d'un ouvrage de synthèse qui compile les retours d'expérience des acteurs sur le sujet (CERTU, 2010). En plus des expérimentations toulousaines et grenobloises, plusieurs démarches en cours en Île-de-France (prolongement de la ligne 11), à Lille (DIVAT) et à Genève sont évoquées. Suite à la parution de cet ouvrage, le sujet des contrats d'axes a été intégré à plusieurs formations délivrées par le CERTU à destination des professionnels de l'urbanisme et des transports. Le programme de formation continue de l'École des Ponts et chaussées intègre par exemple un module de formation dédié au sujet[424]. Le CERTU a donc un rôle important dans la diffusion de cette pratique. Par ailleurs, le CERTU est une institution clairement identifiée par les acteurs publics de l'aménagement. Les échanges entre ses cadres techniques, des collectivités, des Agences d'urbanisme et des services déconcentrés de l'État sont fréquents. Le CERTU a été sollicité directement, suite à la parution de l'ouvrage de synthèse, par des collectivités qui réfléchissaient à l'opportunité de mettre en œuvre des démarches similaires[425]. Actuellement, cette institution continue à travailler sur le sujet[426]. Son rôle d'impulsion du CERTU suit une logique à la fois horizontale (mise en réseaux des acteurs mobilisés sur ces démarches) et verticale (incitation à l'usage d'un instrument considéré comme une « bonne pratique »). D'autres

---

421 Nous pouvons citer le numéro spécial consacré, en 2007, par la revue *Espaces et sociétés* aux « best practices » et aux dynamiques d'internationalisation et d'homogénéisation des modes de faire en matière de gestion et de production de la ville en lien avec « *la capitalisation et à la circulation des expériences et des modèles d'action* » (Navez-Bouchanine, Valladares, 2008).

422 Le Cerema, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, a été créé en janvier 2014. Il rassemble au sein d'une même entité le CERTU, les CETE, le SETRA et Cetmef.

423 « Les contrats d'axes », Séminaire national Urbanisme et déplacements organisé par le CERTU à Lyon en décembre 2009.

424 Source : ENPC.

425 Source : Réunion du 30 juin 2014 sur les contrats d'axes, CEREMA-RFF, Lyon.

426 À travers, en particulier, la publication à l'automne 2014 d'un nouvel ouvrage sur le sujet incluant une comparaison entre les projets de Transit-oriented Development et les contrats d'axes (CEREMA, 2014).

acteurs nationaux ont aussi eu un rôle important dans la diffusion de l'innovation dont, par exemple, la Fédération nationale des Agences d'urbanisme (FNAU). Les contrats d'axes ont fait l'objet de présentations lors du colloque annuel de la FNAU et d'articles dans la publication de la FNAU, *Traits d'Agence*[427].

Par ailleurs, cette innovation se diffuse aussi selon une logique plus horizontale. Les cadres et les élus des agences d'urbanisme et des collectivités locales échangent soit à travers les associations nationales, comme l'Association des Maires de France, soit directement du fait de relations interpersonnelles. Sur ce point, en plus des colloques professionnels, la presse spécialisée a été un vecteur supplémentaire de circulation de l'innovation. Plusieurs articles ont été publiés sur le sujet (Blais, Maür, 2009). Ce processus de diffusion des contrats d'axes renvoie alors aux questionnements sur la circulation des « bonnes pratiques ». Il interroge la standardisation de l'action publique locale qui, dans un contexte de décentralisation et d'autonomisation des territoires locaux, opère plutôt par mimétisme, par échanges entre collectivités et par circulation horizontale, que par l'imposition d'un cadre d'action normatif national (Douillet *et al.*, 2012). Dans ce contexte de circulation de l'outil, le contrat d'axe a été mobilisé par différentes collectivités locales et a intéressé les Régions.

2. Les expériences de contrats d'axes ferroviaires

L'utilisation de l'outil contrat d'axe dans le cas de projets ferroviaires régionaux est récente et ne concerne pour le moment que quelques projets en Régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ces contrats d'axes sont à des stades d'avancement divers (Tableau 11.1). Jusqu'à récemment, ces initiatives ont émergé de manière isolée et principalement par transfert et application du dispositif inventé par Grenoble et Toulouse, pour des projets de transports collectifs urbains[428]. Depuis peu, les porteurs des projets de contrats d'axes ferroviaires ont commencé à partager leurs expériences[429] et la presse spécialisée s'est fait le relais de ces initiatives (Cabiron, 2013). Ces contrats d'axes ferroviaires font l'objet d'un intérêt croissant et d'autres Régions réfléchissent à les développer, comme la Région Pays de la Loire (Krauss, 2012).

Nous détaillons ici le cas de Toulouse avant d'évoquer quatre démarches de contrats d'axes ferroviaires qui apparaissent significatives au regard des différentes appropriations locales de cet outil et des enjeux soulevés par leur mise en œuvre.

---

[427] « Toulouse : les contrats d'axes, outils de la complémentarité urbanisme/transport », N. De La Fournière, 2007, *Traits d'Agence*, Supplément du n°17 de traits urbains, p. 16 ; Dossier « Campagnes urbaines », *Traits d'agences*, supplément au n°61 de Traits urbains, été 2013, p. 22.

[428] Lors des entretiens, les personnes à l'initiative de ces contrats d'axes ferroviaires rencontrées ont toutes fait référence, lors des entretiens aux contrats d'axes de Toulouse et Grenoble.

[429] Comme l'illustre l'organisation le 19 octobre 2012 par l'Agence de Nîmes-Alès, l'AUDRNA, d'un « Petits Déj » consacré au sujet, lors duquel les responsables du contrat d'axe de Avignon-Carpentras ont été invités à intervenir. (http://www.audrna.com/index.php/petit-dej, consulté le 10 juillet 2014).

Tableau 11.1. Les contrats d'axes étudiés : axes, projets ferroviaires et degré d'avancement.

Territoire	Axe	Type de projet ferroviaire	Pilote	Démarrage	État d'avancement en juin 2014
Aquitaine	Béarn	Modernisation, développement des services, réouverture	Région	2010	Signé
	Bayonne-Saint Jean	Renouvellement	Région	2012	Non signé
	Périgueux-Mussidan	Renouvellement et développement des services	Région	2011	Non signé
PACA	Avignon-Carpentras	Réouverture de ligne	Région	2011	Signé
	Nice-Digne	Renouvellement et développement des services	Région	2013	Non signé
Languedoc-Roussillon	Nîmes-Alès	Modernisation et développement des services	Agence d'urbanisme	2010	Non signé

Réalisation : J. Maulat, 2014.

2.1. Toulouse : « bonne pratique » ou dérives d'un instrument générique ?

Le cas toulousain est spécifique par rapport aux autres. Les contrats d'axes ont été systématisés à l'échelle de l'agglomération et constituent l'un des principaux instruments de territorialisation des normes inscrites dans la planification territoriale métropolitaine.

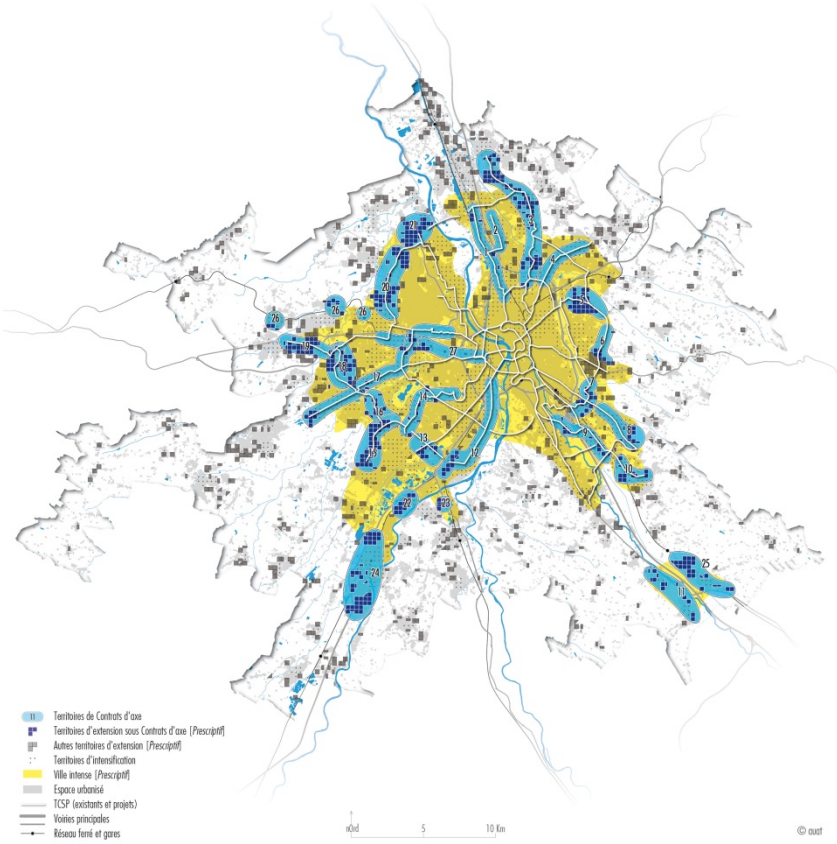
2.1.1. Un instrument systématique

Comme nous l'avons rappelé, le SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine et le PDU, approuvés en 2012 sur le même périmètre, conditionnent l'ouverture à l'urbanisation des secteurs concernés par un projet de développement de l'offre de transports collectifs à la signature d'un contrat d'axe. Les territoires de contrats d'axes sont localisés dans la carte présentée ci-dessous, reprise dans les deux documents (Figure 11.2).

Le contrat d'axe a une valeur prescriptive et conditionne l'urbanisation. Les zones à urbaniser des PLU, schématisées par des pixels correspondant à neuf hectares, ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation que si un contrat d'axe a été signé. En l'absence de contrat, une étude sommaire d'urbanisation doit être réalisée pour que 20 % des pixels puissent être ouverts. Depuis l'approbation du SCOT et du PDU, de nombreux contrats d'axes ont été signés (Annexes 11.1).

Le contenu des contrats signés « identifie la constructibilité future dans la zone concernée par un projet de transport », « arrête le phasage de cette constructibilité dans le temps », et « explicite la desserte attendue de la zone et son évolution » (Tisséo-SMTC, Grand Toulouse, 2012, p. 21). Le contenu des contrats d'axes est normé. Il comprend plusieurs sections : un préambule rappelant le principe des contrats d'axes, une présentation du territoire concerné et des orientations fixées par la planification métropolitaine (SCOT, PDU), le détail de l'urbanisation projetée sur le territoire, le détail du projet de transport (tracé, desserte, stations, intermodalité), un schéma de synthèse croisant le phasage de l'urbanisation et du projet de transport, et, enfin, le détail des engagements pris par les deux parties. Ces contrats d'axes concernent principalement des projets de bus en site propre et ont été signés avant les élections municipales de 2014 par P. Cohen, qui était Président de Tisséo-SMTC et Président de Toulouse Métropole.

Figure 11.2. Carte des contrats d'axe extraite du Document d'Orientations Générales du Scot de la Grande Agglomération Toulousaine



Source : SMEAT, AUAT, 2013, p. 90.

2.1.2. Un instrument prescriptif

Plusieurs acteurs de l'AUAT et de Toulouse Métropole, rencontrés en 2011 et 2012, soulignent un décalage entre l'intention initiale et la réalité de la mise en œuvre de cet outil. L'ouverture à l'urbanisation étant conditionnée à la signature d'un contrat d'axe, leur préparation et leur signature rapide au cours de l'année 2012 auraient eu pour principale finalité d'autoriser l'ouverture des secteurs prévus à l'urbanisation au SCOT (représentés sous la forme de pixels) et d'éviter que l'urbanisation des communes concernées par un projet de transport collectif ne soit bloquée, comme l'explique une de nos interlocutrices à l'AUAT :

> *« L'idée initiale était de mettre tout le monde autour de la table et de coproduire le projet. Par souci d'efficacité, on fait des contrats d'axes en fonction du SCOT. Il faut aller vite, sinon on bloque les pixels. Le bilan des années précédentes, on l'a vu, c'est que l'accueil de nouvelles populations ne s'est pas fait dans la ville centre, ni en première couronne, mais en seconde couronne. […] Ce que je regrette c'est que ce n'est pas une démarche de projet. » (Chargée de projet, Pôle Déplacements, AUAT, 27 septembre 2012).*

Les contrats d'axes ont été établis rapidement, en 2011 et 2012, sans que soient réalisées, contrairement au principe initial, des études poussées pour évaluer les potentiels d'urbanisation en extension et en renouvellement urbain. Ce faisant, pour certains acteurs rencontrés, le volet « urbanisme » des contrats serait décevant en termes de densification et correspondrait principalement à une compilation des projets déjà

prévus par les communes[430]. L'analyse du contenu des contrats signés permet de voir que ceux-ci listent principalement les opérations d'extension urbaine correspondant à l'ouverture des « pixels » (programme de l'opération, densité, horizon de réalisation). La question du renouvellement urbain n'est évoquée qu'à la marge (Annexe 10.2). Quelques recommandations concernent l'adaptation des documents d'urbanisme locaux pour maîtriser et densifier l'urbanisation (inscriptions de périmètre de projet, servitudes de mixité sociale, emplacements réservés, orientations d'aménagements particulières, relèvement des COS, etc.). Cependant, la capacité de l'instrument contrat d'axe à être vecteur d'une modification des politiques locales d'urbanisme est mise en doute par plusieurs acteurs rencontrés. Ils soulignent que la signature des contrats d'axes ne s'accompagne pas d'une mise à disposition d'outils pour concrétiser les orientations, comme des outils fonciers par exemple (veille et portage foncier, aide à l'acquisition). Loin d'être un instrument de « coproduction » des projets de transport et des projets urbains, les conventions signées sont alors des instruments réglementaires de territorialisation du SCOT et visent à rendre possible l'urbanisation, comme le souligne une de nos interlocutrices à l'AUAT :

> *« On est dans l'incantatoire. Parce que, après, quand on veut passer à l'opérationnel, on se cogne au fait que ce n'est pas un outil opérationnel. C'est ce qui me gêne. On est prescriptif. Les contrats d'axes sont précis, avec des densités recommandées en fonction du système de transport… Le contrat d'axe indique, fixe, et les collectivités se sentent prises au piège. On n'est pas sur un mode projet, il n'y a pas d'accompagnement prévu, ni de financement. En fait, ils signent les contrats d'axes pour pouvoir ouvrir les pixels, il n'y a rien dedans » (Chargée de projet, Pôle Déplacements, AUAT, 27 septembre 2012).*

Ces constats sont renforcés par les incertitudes fortes qui entourent le respect des engagements pris par les différents partenaires, dans des contrats dont la valeur juridique reste indéterminée. Pour certains acteurs rencontrés, le contrat d'axe, tel qu'utilisé à Toulouse, aurait le défaut d'être devenu un instrument systématique et technocratique alors même qu'en principe, il avait été pensé comme un outil de projet et un instrument de négociation et de concertation entre acteurs de l'aménagement et des transports, comme le résume le Directeur général des services de Toulouse Métropole :

> *« C'est très sympathique, mais c'est un contrat entre qui et qui ? C'est un contrat entre la Communauté urbaine, qui paie les aménagements - parce que la voirie c'est la Communauté urbaine - et puis l'AOT. Et c'est la Communauté urbaine qui paie 90 % du SMTC. Donc on se fait un contrat entre nous ! » (Directeur général des services, Toulouse Métropole, 4 juillet 2011).*

2.1.3. Les contrats d'axes ferroviaires : un désaccord avec la Région

Les contrats d'axes qui concernent des projets ferroviaires inscrits au PDU posent aussi question. Imaginé comme un instrument de négociation visant à organiser et à formaliser une coopération entre une Autorité Organisatrice des Transports et les collectivités en charge de l'aménagement, l'outil contrat d'axe a plutôt été mal accueilli par la Région.

Plusieurs projets ferroviaires, identifiés dans le PDU comme devant faire l'objet d'un contrat d'axe, correspondent à des projets contestés par la Région Midi-Pyrénées : la création des gares de Roques et Pinsaguel, le cadencement au quart d'heure de la gare de Muret, le cadencement du train ou ligne express pour Baziège, le cadencement au quart d'heure des gares entre Saint-Cyprien-Arènes et Brax. Si certains cadres des services de la Région considèrent le contrat d'axe comme un dispositif permettant

[430] Entretien avec le Chef de secteur, Direction de l'Aménagement, Toulouse Métropole, 3 janvier 2012.

d'allier urbanisme et transport, ils le perçoivent aussi comme un instrument utilisé par les acteurs de l'urbain (l'AOT urbaine, le Syndicat mixte de SCOT) pour imposer à la Région la réalisation de projets ferroviaires et le développement de services sur lesquels elle n'a pas donné son accord :

> *« Ils ont inscrit un certain nombre de contrats d'axes pour imposer, aussi, à la Région un certain nombre de choses. Le problème est que cela n'a pas été fait de façon suffisamment collaborative alors que cela peut être un moyen d'allier urbanisme et transport. […] Disons que la formule telle qu'elle est proposée, c'est de nous dire : vous faites du quart d'heure ici, là, etc. Il faut qu'il y ait une meilleure collaboration entre nous et une meilleure définition des besoins partagés pour que l'on puisse avoir un échange. » (Chargée de mission, Direction des transports, Région Midi-Pyrénées, 3 juillet 2012).*

Pensé pour être un outil de « dialogue » entre autorités organisatrices et autorités compétentes en matière d'aménagement urbain, le contrat d'axe alimentait, au moment de notre enquête, les tensions existantes entre la Région, le SMTC et Toulouse Métropole. Un contrat d'axe avait, certes, été signé en 2012 autour de la gare Muret, mais il incluait principalement des éléments relatifs au développement urbain sans que la Région ne s'engage clairement sur un horizon de desserte. Les extraits du contrat présentés ci-dessous montrent que la Région s'engage peu par rapport aux autres signataires. La formule de « *perspectives* » se substituant à celle « *d'engagement* ». Si ce contrat d'axe semble destiné à autoriser le développement urbain de la commune de Muret et à obtenir des améliorations des services de transport urbain, la Région l'utilise plutôt comme une occasion de rendre compte de ses contraintes et priorités :

> *« **Engagements** de la commune [...]. **Engagements** de la Communauté d'agglomération du Muretain [...]. **Engagements** de Tisséo-SMTC [...]. **Perspectives** de la Région Midi-Pyrénées : les évolutions du réseau TER depuis la prise de compétence de la Région en 2002 ont permis d'améliorer quantitativement et qualitativement les dessertes offertes aux usagers TER. La Région agit continuellement auprès des acteurs ferroviaires (SNCF et RFF) pour que la fiabilité, la ponctualité et la qualité des services offerts permettent aux midis pyrénéens de se déplacer dans de bonnes conditions. La montée en puissance des dessertes TER pour tendre vers les objectifs cibles du PRT constitue ainsi une réponse à la demande croissante de mobilité sur le territoire du contrat d'axe n° 24. » (Contrat d'axe n° 24 - Muret, signé par Tisséo-SMTC, la Communauté d'agglomération du Muretain, la Région Midi-Pyrénées, la Ville de Muret, Novembre 2012, p. 20).*

Conçus comme un instrument de projet et de coproduction transport-urbanisme, les contrats d'axes deviennent dans le cas toulousain un instrument prescriptif, complétant les instruments de la planification territoriale. Leur apport en matière de coordination effective des projets de transport et des projets est mis en doute : peu d'échanges entre les acteurs, faible itération entre les deux volets transport et urbanisme du contrat, document générique et normatif, absence de réflexion sur le renouvellement urbain, engagement minime des acteurs concernés. Cette dérive prescriptive de l'outil fait de Toulouse un cas à part.

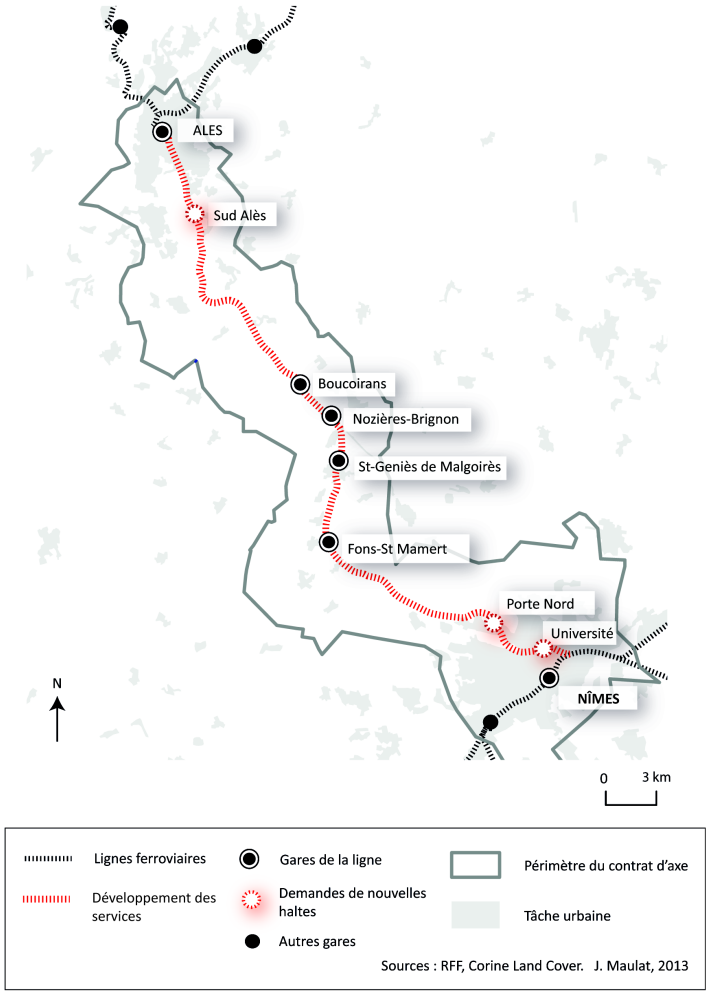
2.2. Nîmes-Alès : le contrat d'axe, levier pour la coopération métropolitaine

2.2.1. La ligne Nîmes-Alès : la desserte d'un « entre-deux » territorial

Le contrat d'axe Nîmes-Alès a été le premier contrat d'axe initié pour un projet ferroviaire. D'une longueur de 47 kilomètres, la ligne concernée par ce contrat relie la ville d'Alès, adossée aux Cévennes au centre d'une aire urbaine de 110 000 habitants, à celle de Nîmes, ville de la plaine languedocienne à la tête d'une aire urbaine de 250 000 habitants. L'axe traverse douze communes péricentrales et périurbaines (Carte 11.2.). Le territoire concerné regroupe quarante-sept communes situées à moins de 10

kilomètres de l'infrastructure [431], deux Communautés d'agglomération, quatre Communautés de communes et dépend de deux SCOT (SCOT du sud du Gard et SCOT du Pays des Cévennes). Dans un contexte de croissance démographique importante, le territoire entre les deux agglomérations est marqué par une périurbanisation forte, peu dense, dispersée et structurée par des axes routiers (AUDRNA, 2010). Cet agencement territorial se traduit par une mobilité automobile importante et une congestion croissante aux entrées des agglomérations. Le problème de l'accessibilité du territoire identifié par l'Agence d'urbanisme est double. Il s'agit d'une part de réduire les déplacements automobiles en proposant une alternative aux habitants, et d'autre part de désenclaver la ville d'Alès qui est encore mal reliée au réseau des villes du littoral méditerranéen (AUDRNA, 2010).

Carte 11.2. Le contrat d'axe Nîmes-Alès : situation.



Dans les années 1990, la ligne Nîmes-Alès a fait l'objet de menaces de suppressions de circulations de voyageurs, comme le raconte un de nos interlocuteurs à l'AUDRNA :

> *« Historiquement, cette ligne revient de loin. Avant que la Région ne prenne la compétence transport, on sentait que l'État et la SNCF voulaient fermer la ligne, c'était une ligne qui n'était pas entretenue. S'il n'y a pas d'horaires, que les gares sont mal foutues, que les trains s'arrêtent le matin et pas le soir, c'est que c'était une volonté claire, de concentrer l'offre sur*

[431] Deux territoires ont été identifiés dans la démarche : un territoire « de proximité » constitué des 24 communes situées à moins de 2 kilomètres de l'infrastructure et un territoire de « rabattement » constitué des 23 communes situées entre 2 et 10 kilomètres de l'infrastructure.

Saint-Génies, Nîmes et Alès. Tout le reste devait théoriquement fermer. [Dans les années 1990], l'idée dans l'air c'était que la ligne devait être fermée, les voies déposées, et on devait même l'utiliser pour faire passer une route dans Nîmes, la rocade nord devait passer sur la voie ferrée ». (Chargé d'étude, AUDRNA, 30 octobre 2012)

En 2011, la ligne comportait six arrêts et était desservie par quinze trains par jour en moyenne dans chaque sens. L'offre était peu lisible et essentiellement concentrée en heure de pointe. Elle est très réduite en heure creuse, voire inexistante pour certains points d'arrêt intermédiaires. En 2010, la Région et RFF ont engagé deux opérations importantes d'amélioration de l'infrastructure : la réalisation du viaduc de Courbessac permettant un gain de temps entre les deux gares centrales, et la mise en place d'un système automatisé de gestion des circulations pour augmenter la capacité de la ligne[432]. Finalisés en 2013, ces travaux ont permis d'améliorer les services ferroviaires, comme indiqué ci-dessous :

Tableau 11.2. Évolution de l'offre ferroviaire sur l'axe Nîmes-Alès.

Nombre d'allers-retours*	2011	2013
Nîmes	20	20
Fons- Saint-Marmet	3	8
Saint-Geniès-de-Malgloirès	10	18
Nozières-Brignon	3	6
Boucoiran	1	4
Alès	20	20
*Sur la base d'un jour de semaine (mardi).		

Source : Région Languedoc-Roussillon, Fiches horaires TER.

2.2.2. La coopération métropolitaine Nîmes-Alès à l'origine de la démarche

L'origine du contrat d'axe est liée à l'amorce, au milieu des années 2000, d'une réflexion sur l'amélioration de la coopération entre Nîmes et Alès. Jusque-là, les deux villes s'étaient développées indépendamment, Nîmes étant plutôt tournée vers les villes littorales (Montpellier, Avignon), tandis qu'Alès faisait figure de ville de l'arrière-pays. En 2004, la DATAR lance un appel à projets pour une coopération métropolitaine auquel les Communautés d'agglomération du Grand Alès et de Nîmes Métropole répondent. Si ces candidatures n'aboutissent pas, les réponses à cet appel sont néanmoins l'occasion pour ces deux maires, du même bord politique, « *d'apprendre à se connaître* »[433]. Suite à ce premier rapprochement et afin de peser un peu plus au sein du réseau de ville du bassin méditerranéen, les deux agglomérations décident de formaliser leur coopération en créant une association en 2007[434]. L'Agence d'urbanisme (AUDRNA) est chargée d'animer la démarche, et plusieurs thèmes de travail communs sont identifiés parmi lesquels celui de l'accessibilité du territoire. Les études engagées alors font apparaître une sous-utilisation de la ligne Nîmes-Alès. Dans ce contexte, la directrice de l'Agence d'urbanisme propose, en 2009, d'importer la démarche de contrat d'axe d'agglomération lancée à Toulouse et à Grenoble, pour développer la ligne Nîmes-Alès et matérialiser la coopération métropolitaine par un projet concret. Pour la directrice de l'Agence, il s'agissait de développer, sur la ligne Nîmes-Alès l'idée de responsabilité et de contrepartie vis-à-vis des investissements engagés par la Région pour

[432] Ces opérations étaient programmées au Contrat de Projet État-Région 2007-2013.

[433] Entretien avec un Chargé d'étude de l'AUDRNA, 30 octobre 2012.

[434] L'Association pour l'émergence d'un projet commun de développement des agglomérations d'Alès et Nîmes.

améliorer le service ferroviaire, comme l'indiquent les propos d'un de nos interlocuteurs à l'Agence :

> *« Elle [la Directrice de l'Agence d'urbanisme] avait entendu parlé des contrats d'axes autour des trams à Toulouse et à Grenoble et a eu l'idée de l'appliquer à un réseau ferroviaire périurbain avec la même philosophie, c'est-à-dire de lier l'amélioration, l'optimisation des possibilités de déplacement sur l'axe de transport collectif avec un effort des collectivités pour faire en sorte qu'il y ait un maximum de monde qui prenne le train ». (Chargé d'étude, AUDRNA, 30 octobre 2012)*

L'initiative technique rencontre l'intérêt des maires de Nîmes et Alès. Sa concrétisation est rendue possible par l'obtention d'une subvention FEDER[435] qui permet de financer pendant trois ans les travaux de l'Agence d'urbanisme et d'un bureau d'étude spécialisé en mobilité, nécessaires pour la préparation du contrat d'axe. Ce financement a été important parce qu'il permet de justifier l'intervention de l'Agence d'urbanisme hors de son périmètre de compétence directe, comme l'explique un de nos interlocuteurs :

> *« On a touché des fonds européens, ce qui nous a permis d'inviter et de travailler avec des élus qui n'étaient pas membre de l'Agence. Parce que les élus des collectivités Agence ne souhaitent pas payer pour les autres. Ça, on nous le rappelle tous les jours, toutes les communes ne sont pas membres de l'Agence ». (Directeur adjoint, AUDRNA, 30 octobre 2012)*

La congruence de ces différents facteurs explique le lancement de la démarche de contrat d'axe, comme le résume le Directeur adjoint de l'AUDRNA :

> *« Elle [la Région] a investi beaucoup d'argent sur le viaduc, sur le BAPR (Bloc automatique à permissivité restreinte), donc beaucoup de fric, et nous on trouvait ça un peu dommage… Et les Alésiens étaient très porteurs d'une amélioration de la ligne, donc nous, Agence d'urbanisme Nîmes-Alès, qui portions le PUI, Projet urbain intégré, financé par le FEDER, qui était notamment sur la mobilité et le désenclavement des quartiers. On s'est dit, on va essayer de faire financer les études par le FEDER ». (Directeur adjoint, AUDRNA, 30 octobre 2012)*

La démarche de contrat d'axe est formalisée par la mise en place d'un comité réunissant les deux maires d'Alès et de Nîmes et celle d'un comité de pilotage élargi réunissant une à deux fois par an, vingt-six communes concernées par la ligne, six intercommunalités, deux SCOT, la Région, le Conseil Général, RFF, SNCF, l'Établissement public foncier local. Ces comités de pilotage ont eu pour mission de valider les principales étapes, tandis qu'un comité technique réunissant les techniciens des différentes institutions concernées a été chargé de la préparation du contrat. Chaque année, l'organisation des Assises Alès-Nîmes a aussi été un moment important de mobilisation des acteurs autour du projet.

2.2.3. La fabrique du contrat d'axe

La préparation du contrat d'axe s'est déroulée en trois étapes : diagnostic, élaboration et choix d'un scénario, formalisation du contrat. Deux démarches parallèles ont été mises en place par l'Agence d'urbanisme : la définition d'un projet de territoire avec les élus d'une part, l'élaboration d'une charte devant être signée par les différents acteurs concernés, d'autre part[436]. La phase de diagnostic (2009-2010), partagée en deux volets, transport et urbanisme, a été l'occasion d'identifier les enjeux et de mobiliser les acteurs autour du projet. Sur le volet transport, la rédaction du cahier des charges de

[435] Au titre du Programme Projet Urbain Intégré.

[436] Comme l'a expliqué la Direction de l'Agence de l'AUDRNA lors d'une réunion à la FNAU à laquelle nous avons assisté, le 6 mai 2014.

l'étude mobilité, confiée à un bureau d'étude externe[437], a associé la Région, le Département et l'État avec l'AUDRNA. Ce travail a permis d'évaluer le potentiel de trafic et d'évolution de la desserte au regard des perspectives de développement urbain. En plus de la Région, les Directions régionales de RFF et la SNCF, ont été associées à la démarche et l'ont bien accueillie, comme l'illustrent les propos d'un Chef de service de la Direction régionale de RFF qui valorise l'apport du dispositif pour coordonner les offres de transport collectif et éviter des effets de concurrence modale :

> *« C'est la première fois qu'en Languedoc, une telle analyse a été faite, j'ai vraiment félicité l'Agence pour son travail. Je trouve que c'est une très bonne démarche. Par exemple, sur Perpignan, on a fait des investissements de l'ordre de 20 millions d'euros sur certaines lignes, et le Département a lancé des lignes express à un euro, sur la voie rapide à côté, on a perdu 30 % de clientèle. Là, au moins, il y a un effort de coordination. » (Chef de service, Direction régionale Languedoc-Roussillon, RFF, 19 octobre 2012).*

Sur le volet urbain, la phase de diagnostic, menée par l'AUDRNA a été l'occasion de faire un point sur les dynamiques du territoire et les projets. Ce diagnostic a mis en évidence la diversité des stratégies d'aménagement des communes en lien avec l'axe ferroviaire. Certaines envisagent une maîtrise de leur développement urbain voire un ralentissement, certaines souhaitent continuer à se développer, mais de façon mesurée, tandis que d'autres envisagent au contraire un développement important et expansionniste (AUDRNA, 2010). Si la démarche a été bien accueillie par les élus locaux, cela semble lié principalement à la perspective de développement de l'offre de transport. Selon le témoignage d'un des responsables du projet à l'Agence d'urbanisme, la contrepartie « urbanisme » n'a pas été facile à faire accepter aux élus locaux :

> *« Ça a bien accroché très vite. Le petit écueil c'est que tout ce qui a été très consensuel, c'est quand on dit : on va travailler sur les trains, la mobilité. Ce n'est pas que les trains. On dit : on va travailler sur les rabattements intelligents avec les cars du réseau départemental, urbain, etc. Donc quand on dit "on va travailler sur la mobilité, l'améliorer, offrir davantage de facilité, etc.", tout le monde est content, favorable. Par contre, la fameuse contrepartie urbanisme, elle n'a pas été comprise par beaucoup de monde au début. Mais, petit à petit, à force de redire les mêmes choses, de faire un peu de pédagogie. Ça a été le rôle de l'Agence, ça a duré 3 ans quand même la démarche… Je dirais, le message est passé ». (Chargé d'étude, AUDRNA, 30 octobre 2012)*

Cet extrait d'entretien illustre les difficultés auxquelles l'Agence a été confrontée, mais aussi la manière dont l'AUDRNA a utilisé la démarche de contrat d'axe comme vecteur pour sensibiliser les communes aux nouvelles normes en matière d'aménagement urbain. L'axe ferroviaire a servi d'outil pour justifier un discours en faveur d'une polarisation et d'une densification urbaine, enjeux peu pris en compte dans les politiques d'urbanisme mises en œuvre sur le territoire.

Suite au diagnostic et à la phase de scénario, un projet de contrat d'axe a été rédigé par l'AUDRNA. Il comporte trois parties : une charte d'engagement, un projet d'axe, des fiches actions. Les principaux partis pris du projet sur le volet transport sont : la réorganisation de la desserte régionale, le cadencement, l'amélioration du temps de parcours, le maintien des gares existantes, la création de trois nouvelles haltes (deux dans l'agglomération nîmoise et une dans le Sud alésien) et la réalisation d'aménagements d'intermodalité autour des autres haltes. Les réflexions engagées sur la création de nouvelles haltes sont liées à des potentiels de développement urbain

[437] Ce choix d'une expertise « mobilité » externe est lié à l'absence de compétences en interne à l'Agence d'urbanisme sur le sujet.

importants[438]. Le volet ferroviaire du projet de contrat d'axe a été revu à la baisse par rapport aux hypothèses initiales de desserte, du fait des contraintes financières de la Région et de son engagement en faveur d'une tarification du TER très basse (ticket à un euro), comme l'explique un de nos interlocuteurs :

> *« On prévoyait huit allers-retours en plus il y a six mois, on est tombé à quatre, qui sont pris sur d'autres lignes. Il ne faut pas se leurrer : la Région a lancé son TER à un euro, elle est très contrainte financièrement, et elle essaie de réorganiser ses lignes. Elle a peu de visibilité sur le niveau de desserte à trois ans ». (Chef de Service, Direction régionale Languedoc-Roussillon, RFF, 19 octobre 2012)*

Sur le volet urbain, le projet détaille pour chaque halte, les objectifs des communes et des intercommunalités en matière de développement urbain et d'amélioration de l'accessibilité tous modes aux haltes (AUDRNA, 2012b). Les fiches actions doivent permettre de concrétiser les engagements *via* l'identification précise des actions à mener, des budgets à mobiliser et d'horizons temporels d'action (AUDRNA, 2012c).

2.2.4. Une mise en œuvre incertaine

Alors que le projet de contrat est prêt depuis la fin de l'année 2012, sa signature est suspendue depuis près de deux ans. L'Agence d'urbanisme ne parvient pas à trouver de solution pour aboutir à l'accord des différentes parties concernées. Cela s'explique par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, l'absence d'accord entre acteurs sur le financement des actions prévues pour la concrétisation des grandes lignes du contrat (études de secteurs, études d'opportunité pour les haltes, aide au portage foncier, etc.) est un des principaux points de blocage. Par exemple, si les services techniques de la Région considèrent le contrat d'axe comme un outil pertinent pour optimiser les investissements et pour faire de la pédagogie auprès des acteurs communaux sur les coûts du transport ferroviaire régional (Krauss, 2012), la Région refuse de signer, car elle estime qu'elle manque de visibilité sur sa capacité à financer les projets inscrits au contrat.

Ensuite, le portage politique du contrat d'axe est incertain. Les villes de Nîmes et Alès s'intéressent peu au territoire « intermédiaire », alors que la Région se tient en retrait pour diverses raisons, et en particulier du fait de divergences politiques. Initialement, le portage politique du sujet a été assuré par l'ancien Président de Région, G. Frêche. Selon nos interlocuteurs, le Président de la Région aurait, jusqu'à son décès en octobre 2010, soutenu la démarche pour des finalités politiques, comme le raconte l'un de nos interlocuteurs :

> *« Et la Région, je ne sais pas si ils y croyaient trop au début au contrat d'axe. La Région en tant qu'Autorité Organisatrice était intéressée, sur un plan politique, il y avait plutôt une bonne collaboration entre le Président Frêche et les deux élus de Nîmes et Alès pour des raisons un peu ambigües certainement : il aimait bien mettre la zizanie dans le camp adverse. Il s'appuyait fortement sur Alès, qui aime bien tirer son épingle du jeu, un peu moins sur Nîmes, enfin bon, le contrat d'axe, Frêche le soutenait, et il soutenait aussi l'association et c'était un moyen de perturber un peu la gauche locale notamment le maire de Montpellier. » (Directeur adjoint, AUDRNA, 30 octobre 2012).*

Après sa disparition, la coopération entre les élus régionaux (majoritairement de gauche) et les maires de Nîmes et Alès (de droite) s'est avérée plus difficile et le déficit actuel de portage du contrat d'axe par la Région est perçu par nos interlocuteurs comme un frein important pour concrétiser la démarche :

---

[438] Les nouvelles haltes sont justifiées par les communes par différentes perspectives de développement urbain : un grand projet urbain autour de l'Université de Nîmes pour la station Hoche, un projet urbain de long terme pour Porte Nord et, l'existence d'un potentiel de développement urbain important au Sud d'Alès.

« La Région ici ne portait pas clairement et n'était pas à l'origine, c'est aussi peut-être de là que vient la difficulté. Honnêtement, ça se passe bien. C'est vrai qu'ils ont plus de légitimité pour faire ce genre de truc que les Agences d'urbanisme, surtout la nôtre, qui ne sont pas spécialisées dans les questions de mobilité. » (Chargé d'étude, AUDRNA, 30 octobre 2012).

Par ailleurs, les collectivités locales ne perçoivent pas nécessairement l'intérêt qu'elles auraient à encourager la signature du contrat. D'une part, la Région avait déjà programmé le développement de l'offre ferroviaire dès 2012. Celui-ci a été mis en service au début de l'année 2013 sans être conditionné aux projets du territoire. D'autre part, les deux SCOT qui s'appliquent au territoire[439] ne relaient pas les préconisations du contrat d'axe. Certaines de leurs préconisations vont même à contre-courant[440]. Aujourd'hui, malgré l'absence de contrat, certaines collectivités locales commencent à engager des réflexions avec l'Agence d'urbanisme sur la maîtrise et l'organisation du développement du territoire en lien avec les gares (Saint-Geniès, Fons, Nozières). D'autres demeurent réticentes à faire évoluer leurs projets d'aménagements locaux, et ce d'autant plus que rien ne les y incite[441]. L'AUDRNA continue de travailler avec les collectivités locales qui le souhaitent. Elle les appuie pour la mise en œuvre de projets urbains autour des gares (étude, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.). La démarche de contrat d'axe évolue ainsi vers un dispositif plus classique visant à accompagner des territoires périurbains qui manquent d'expertise et de moyens pour mener des projets urbains de qualité. Cette expérience fait apparaître la difficulté à faire évoluer les pratiques d'aménagement vers une densification et une concentration du développement urbain sur le territoire, notamment du fait de contraintes naturelles fortes (zones inondables), de faibles densités héritées (8 logements par hectare) et de logiques routières persistantes (voie routière rapide finalisée en 2013).

Dans le cas de Nîmes-Alès, le contrat d'axe a été utilisé principalement pour amener les acteurs de deux villes moyennes, Nîmes et Alès, à définir, ensemble, un projet de territoire. Parallèlement, l'axe ferroviaire a été identifié par l'Agence d'urbanisme comme un levier potentiel pour faire évoluer les projets d'urbanisme locaux vers des pratiques d'aménagement considérées comme plus vertueuses. Cette démarche de contrat d'axe a rassemblé de nombreux acteurs autour de la définition de projets de développement autour des gares en lien avec l'amélioration de l'offre ferroviaire. Néanmoins, ce contrat d'axe a été initié par les acteurs locaux de l'aménagement (AUDRNA, Nîmes et Alès) et n'a pas obtenu l'adhésion de la Région. Sa concrétisation a été compromise par un manque de portage politique et une absence de consensus sur les orientations.

2.3. Avignon-Carpentras : le contrat d'axe pour accompagner la réouverture

Le contrat d'axe de la Région Provence Alpes Côte-d'Azur concerne un territoire différent et a été pensé pour accompagner la réouverture de la ligne Avignon-Carpentras. Initié par la Région, le contrat a été signé rapidement. Il est actuellement en cours de mise en œuvre.

---

439 Le SCOT du Sud du Gard et le SCOT du Pays des Cévennes.

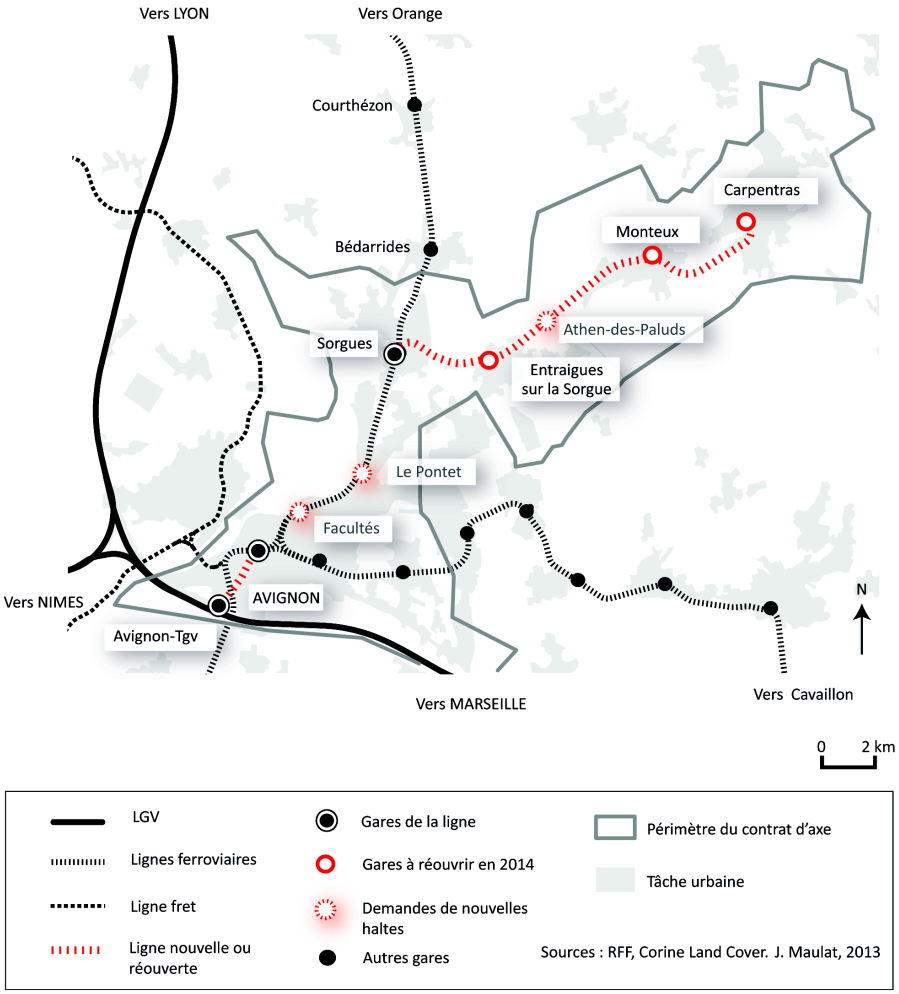
440 Par exemple, en ce qui concerne les hypothèses de développement de la communauté de communes de Leins-Gardonnenque.

441 Source : Séminaire 6 mai 2014, FNAU, Campagnes urbaines, Présentation de la démarche de contrat d'axe Nîmes-Alès par la Direction de l'AUDRNA.

2.3.1. La réouverture de la ligne Avignon-Carpentras : un projet ferroviaire périurbain

La ligne concernée traverse un territoire confronté à des enjeux importants en matière de périurbanisation et de mobilité du fait de son attractivité résidentielle et du dynamisme économique et touristique. Elle relie Avignon, au cœur d'une aire urbaine multipolaire d'environ 90 000 habitants, à Carpentras, ville de 30 000 habitants (Carte 11.3.). Les déplacements pendulaires entre les deux villes sont importants et l'axe routier qui les relie est saturé. La réouverture de la ligne, prévue pour décembre 2014, vise à proposer une offre alternative à la demande de déplacements sur ce territoire. Le projet inclut l'amélioration de l'infrastructure, l'aménagement de six stations, la réouverture de deux stations et la construction d'une nouvelle station à Carpentras[442]. Il est adossé au projet de la « virgule » d'Avignon, de liaison entre les gares d'Avignon-TGV et d'Avignon-Centre. Le niveau de desserte sera de dix-neuf allers-retours par jour entre Avignon et Carpentras, avec un train toutes les demi-heures en heure de pointe et un temps de parcours de 30 minutes.

Carte 11.3. Le contrat d'axe Avignon-Carpentras : situation.



[442] Le coût de la réouverture Avignon-centre-Carpentras est d'environ 80 millions d'euros (hors gares) financés à 24 % par la Région, à 24 % par l'État, à 18 % par le Conseil Général du Vaucluse, à 12,5 % par RFF et à 21,5 % par les intercommunalités concernées.

2.3.2. Un instrument stratégique pour la Région

Le lancement du contrat d'axe date du printemps 2010. L'impulsion est donnée par la nouvelle Vice-Présidente à l'Aménagement du territoire de la Région, originaire d'Avignon, qui demande au service aménagement de travailler sur la mise en place d'une démarche de contractualisation avec les territoires pour accompagner la réouverture de la ligne. L'intention de départ est de répondre à la fois à des principes « *dans l'air du temps* », d'assurer « *l'amortissement de l'investissement* » et de favoriser l'utilisation de la nouvelle offre ferroviaire[443]. Il s'agit également, pour la Vice-Présidente, de favoriser son ancrage local et « *d'imprimer sa marque* »[444]. En externe, le contrat d'axe est un moyen pour la Vice-Présidente d'affirmer une forme de leadership politique, mais aussi de légitimer l'intervention classique de la Région en matière d'aménagement du territoire (politiques contractuelles) en la raccrochant à la politique ferroviaire, et en axant l'intervention sur des territoires présentant des enjeux forts. Le contrat est aussi, un moyen d'asseoir, en interne, la légitimité de la Direction de l'Aménagement et de l'Habitat de la Région en la faisant travailler sur un projet à forte visibilité[445]. Le contrat d'axe a été pensé comme un instrument permettant de mettre en cohérence deux volets de la politique régionale et de faire travailler ensemble les Directions Aménagement et Transport de la Région.

2.3.3. La fabrique du contrat

Le contrat d'axe a été initié en avril 2011. Un comité de pilotage est mis en place par de la Région, appuyée dans cette démarche par les deux principaux cofinanceurs de la réouverture (l'État et le Département). Il inclut plusieurs acteurs : les intercommunalités et communes, l'Agence de développement, l'Établissement Public Foncier, l'Agence d'urbanisme, mais aussi, la société civile (associations et Chambres consulaires).

La préparation du contrat a fait l'objet d'une implication politique forte de la Vice-Présidente à l'Aménagement qui a commencé par rencontrer les élus du territoire. Le service Aménagement de la Région a ensuite pris le relais et travaillé à la préparation de l'accord avec les communes en établissant un diagnostic des initiatives et des projets en cours sur le territoire, comme le raconte le Chargé de projet à la Région :

> *« Notre Vice-Présidente est allée rencontrer tous les exécutifs de la ligne, du président du Conseil Général en passant par le préfet, tous les présidents des intercommunalités et tous les maires des communes pour leur expliquer la démarche, en rendez-vous, auxquels on participait, mais en gros, en tête à tête, en disant : "Moi, je lance ça, je veux que ta ville y participe, c'est important". Elle nous a préparé le terrain et après, nous on est passés derrière, au niveau technique, on a pris des rendez-vous avec les techniciens, on a présenté la démarche, travaillé sur le volet opérationnel et préparé l'accord. Tout ça, jalonné de comités de pilotage. […] C'était aussi histoire de voir quels sont les projets qui sont dans les tiroirs et qui correspondent aux entrées qu'on avait et la façon dont ils comptaient traiter les enjeux qu'on avait identifiés à l'échelle régionale. On a eu une entrée relativement pratique et pragmatique. On est partis avec notre entrée opérationnelle ». (Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012)*

Le contrat d'axe est intervenu très en aval de la décision de la réouverture, à un moment où les principaux partis pris du projet ferroviaire étaient fixés. L'objectif était

---

[443] « Pour nous, c'est un moyen d'assurer une certaine fréquentation des TER. Une halte ou une gare insérée dans un quartier qui vit où il y a du logement, des activités, des commerces, des services publics est beaucoup plus attractive qu'une gare perdue au milieu des champs. » (Cecile Hellé, Transport Public, Février 2013, n°1132, p. 59).

[444] Entretien avec le responsable des contrats d'axe, Direction de l'Aménagement, Région PACA, 31 octobre 2012.

[445] Entretien avec le responsable des contrats d'axe, Direction de l'Aménagement, Région PACA, 31 octobre 2012.

d'accompagner la réouverture de la ligne, comme l'explique le Chargé de mission de la Région :

> *« Contrairement à une démarche visant à réfléchir d'abord à l'urbanisation d'un territoire, à sa densification et à l'organisation de la mobilité avant tout projet de développement de l'offre ferroviaire, la démarche ici a été un peu inverse : la Région investit, on rouvre la ligne Avignon-Carpentras et on met en place une politique d'accompagnement pour réfléchir aux conditions d'urbanisation et d'aménagement autour de la ligne et notamment autour des gares pour favoriser son usage. […] Le but ça a été dès le début de travailler sur quels sont vos projets autour des gares, le train va arriver, le secteur gare ça redevient un quartier qui peut être vivant dans le développement de la commune, etc. » (Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012)*

Dans ce contexte, la Direction des transports de la Région a demandé à ce que le champ d'intervention du contrat d'axe soit restreint aux enjeux d'aménagement. Les sujets tels que l'aménagement des parkings, la création de passerelles ou de souterrains, l'ouverture de haltes supplémentaires (Avignon-Facultés, Le Pontet et Althen-des-Paluds) ont été écartés des discussions. La Direction des transports craignait que le contrat d'axe n'offre une nouvelle tribune aux revendications locales et ne remette en cause le calendrier du projet ferroviaire. Finalement, pour protéger ses intérêts, la Région a volontairement restreint l'approche intersectorielle du contrat et exclut les sujets potentiellement conflictuels relatifs au projet ferroviaire. Ce choix est lié au décalage temporel entre la définition du projet ferroviaire et le lancement du contrat d'axe, mais aussi au fait que le contrat ait été principalement porté par la Direction de l'aménagement et non par sa Direction des transports. Sur ce point, le contrat d'axe a fait l'objet de tensions entre ces deux Directions. L'un de nos interlocuteurs à la Direction de l'aménagement nous l'a raconté, et nous avons pu le constater lors d'une réunion à la Région sur le sujet[446]. La Direction de l'aménagement a présenté la démarche de contrat d'axe sans appui de la Direction des transports, présente à la réunion, mais qui semblait très à l'écart de la démarche. De fait, la réunion semblait avoir plutôt pour objet de convaincre la Direction des transports de l'intérêt des contrats d'axes que d'échanger avec des partenaires externes (services de l'État, EPF Local, RFF, Gares & Connexions, etc.).

2.3.4. La mise en œuvre du contrat

Un accord-cadre territorial a été signé en juillet 2012 par les différentes collectivités concernées. Il distingue deux horizons d'action : une séquence opérationnelle devant permettre d'assurer l'ouverture de la ligne fin 2014 (réalisation d'espaces publics, des parkings, etc.) et une séquence prospective, à long terme, visant à définir, sur l'ensemble du périmètre du contrat d'axe, des objectifs en matière d'évolution du territoire et des quartiers de gare. La participation au volet opérationnel engage les acteurs à participer au volet prospectif.

Pour la mise en œuvre des engagements, le contrat d'axe prévoit que la Région PACA signe des conventions d'application avec les différents acteurs (intercommunalités, communes, Agence d'urbanisme). Ces conventions précisent les actions à mettre en œuvre et ouvrent le droit à des subventions de la Région. Les projets concernés par ces subventions sont de différentes natures. Il peut s'agir d'aides financières à l'acquisition foncière pour un parking, à la réalisation d'une étude de mobilité sur le territoire ou au recrutement d'un chargé de mission aux questions de

[446] Réunion du 3 décembre 2013, organisée par la Région PACA sur les démarches d'articulation entre urbanisme et réseau ferré, Marseille.

mobilité. La Région conditionne une partie de son financement et notamment la bonification des subventions à la qualité des projets. Selon les propos du responsable du dispositif, la Région compte ainsi sur la « *carotte financière* » pour amener les communes et les intercommunalités à respecter les engagements pris[447].

À l'automne 2014, le volet opérationnel est en cours de concrétisation. La signature des premières conventions d'application acte un appui financier de la Région aux collectivités locales. La Région finance les projets d'accompagnement et le levier financier est le principal outil utilisé pour inciter les collectivités à concrétiser les actions inscrites au contrat d'axe. La Région cherche ainsi à impulser une logique de « *projet* » en substitution de la logique de « *guichet* » (Douillet, 2011). En devenant un cofinanceur des projets locaux, la Région cherche à intervenir sur leur définition. Elle privilégie ainsi des aménagements plus favorables à l'usage du transport ferroviaire, et s'affirme comme un allié stratégique vis-à-vis des collectivités locales. Dans le cadre de projets nécessitant une mobilisation du foncier ferroviaire, par exemple, elle est sollicitée pour appuyer les collectivités face à RFF ou à la SNCF. Mais, dans la pratique, en dépit de ces leviers d'action, la Direction de l'aménagement de la Région a eu des difficultés à orienter le contenu des projets qu'elle finance au regard de leur pertinence et de leurs effets sur le fonctionnement de la ligne. En définitive, le dispositif semble peu contraignant et très rémunérateur pour les communes et, si, en principe, l'appui de la Région est conditionné à l'engagement des communes à court et à long terme, le respect des engagements à long terme (volet prospectif) semble incertain[448] :

> *« Peut-être que dans cinq ans si vous me posez la question, je vous dirais, on a échoué, il y a toujours autant de bagnoles, les parkings dépôts sont peu fréquentés ou surfréquentés, voilà des choses comme ça, les gros projets urbains n'ont pas pris compte des déplacements dans leur élaboration, des choses comme ça. On est quand même au début ». (Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012)*

Le contrat d'axe constitue cette fois un moyen de valoriser les politiques régionales contractuelles « classiques » en matière d'aménagement. Il constitue un outil de coopération avec d'autres institutions et d'autres acteurs. Il sert également à valoriser l'action de la Région à l'extérieur et à faire converger les volets transport et aménagement de la politique régionale, qui étaient jusque-là peu coordonnés. Plus généralement, le contrat d'axe est un instrument de positionnement institutionnel et territorial pour la Région PACA, qui commence à mettre en place des dispositifs similaires sur d'autres territoires (Nice-Dignes).

2.4. Les contrats d'axes en Aquitaine : outil de développement du transport ferroviaire régional

En Aquitaine, des contrats d'axes sont mis en œuvre sur différents axes ferroviaires, dans le cadre d'une politique régionale formalisée. L'émergence de ce type d'expériences s'inscrit dans un contexte où la Région investit fortement dans le réseau existant et anticipe l'arrivée de la Ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique. En 2009, dans son document de planification régionale des transports - le Schéma régional des infrastructures, des transports et de l'intermodalité - la Région mentionne parmi les axes stratégiques de sa politique la nécessité de concilier urbanisme et transport. Elle

[447] Entretien avec le responsable des contrats d'axe, Direction de l'aménagement, Région PACA, 31 octobre 2012.

[448] Ce travail prospectif est actuellement en cours dans le cadre de deux travaux confiés à l'Agence d'urbanisme Avignon-Vaucluse et à l'Établissement public foncier et visent à estimer les potentiels fonciers autour des gares de l'axe Avignon-Carpentras et de dix autres gares de la Région.

identifie plusieurs leviers de mise en œuvre de cet objectif[449], parmi lesquels la généralisation des contrats d'axes ferroviaires[450]. À partir de 2010, la Direction des transports d'Aquitaine initie la mise en place de contrats d'axes sur plusieurs axes régionaux, choisis en fonction du potentiel des projets et de considérations politiques. Actuellement, trois contrats sont en cours sur les axes : Béarn, Saint-Jean-Pied-de Port-Bayonne et Mussidan-Périgueux-Niversac. Nous évoquons ici les deux premiers cas.

2.4.1. Les contrats d'axes du Béarn : justifier les projets ferroviaires

- **Des lignes et des territoires contrastés**

Les deux lignes concernées par les contrats d'axes du Béarn font environ 138 kilomètres de long. Elles comportent six gares et six haltes. Le contrat d'axe concerne un corridor de 5 kilomètres de part et d'autre de la voie (Carte 11.4.). L'axe Puyoo-Pau-Monthaut dessert le piémont pyrénéen, la plaine de Nay et le bassin de Lacq. Il fait face à des dynamiques de périurbanisation importantes autour de l'agglomération paloise. L'axe Pau-Bedous dessert le territoire plus rural de l'Oloronais et de la vallée d'Aspe.

Ces deux axes sont concernés par des projets d'infrastructure conséquents. Puyoo-Pau-Monthaut et Pau-Oloron font l'objet d'une modernisation des voies et des gares dans le cadre du Contrat de projet État-Région 2007-2013, tandis que le segment Oloron-Bedous fait l'objet d'une étude pour sa réouverture (Carte 1). Ce projet est symbolique et stratégique pour la Région. Il correspond à la première étape du projet Pau-Canfran de liaison ferroviaire transfrontalière, projet contesté pour sa faible opportunité au regard de son coût (120 millions d'euros). Le choix de ces lignes pour la mise en œuvre de contrats d'axes s'explique par ces projets conséquents, en cours ou programmés, de renouvellement et de modernisation de l'infrastructure. Il s'explique aussi par l'intérêt assidu que le premier Vice-Président aux transports de la Région, également maire d'Oloron-Sainte-Marie, porte au territoire.

- **Une conception itérative du projet ferroviaire et des projets d'aménagement**

La Région Aquitaine coordonne les contrats d'axes. Au niveau technique, elle s'appuie principalement sur l'expertise de l'Agence d'urbanisme (AUDAP) qui anime le dispositif. Le spectre des acteurs associés au contrat d'axe est large : le Conseil régional de Midi-Pyrénées (dont les TER desservent Pau depuis Toulouse), le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, les intercommunalités et les communes dont le territoire englobe une halte ou une gare, les communes concernées par une potentielle nouvelle halte, les Pays (Lacq, Grand Pau, Oloron-Haut Béarn), les AOT urbaines (Syndicat mixte des transports de Pau) et les services de l'État. La Région Aquitaine a clairement fait le choix de ne pas associer les autres acteurs du ferroviaire. Elle a ainsi affirmé sa qualité d'Autorité Organisatrice, pilote de la stratégie ferroviaire régionale vis-à-vis des autres acteurs sectoriels[451].

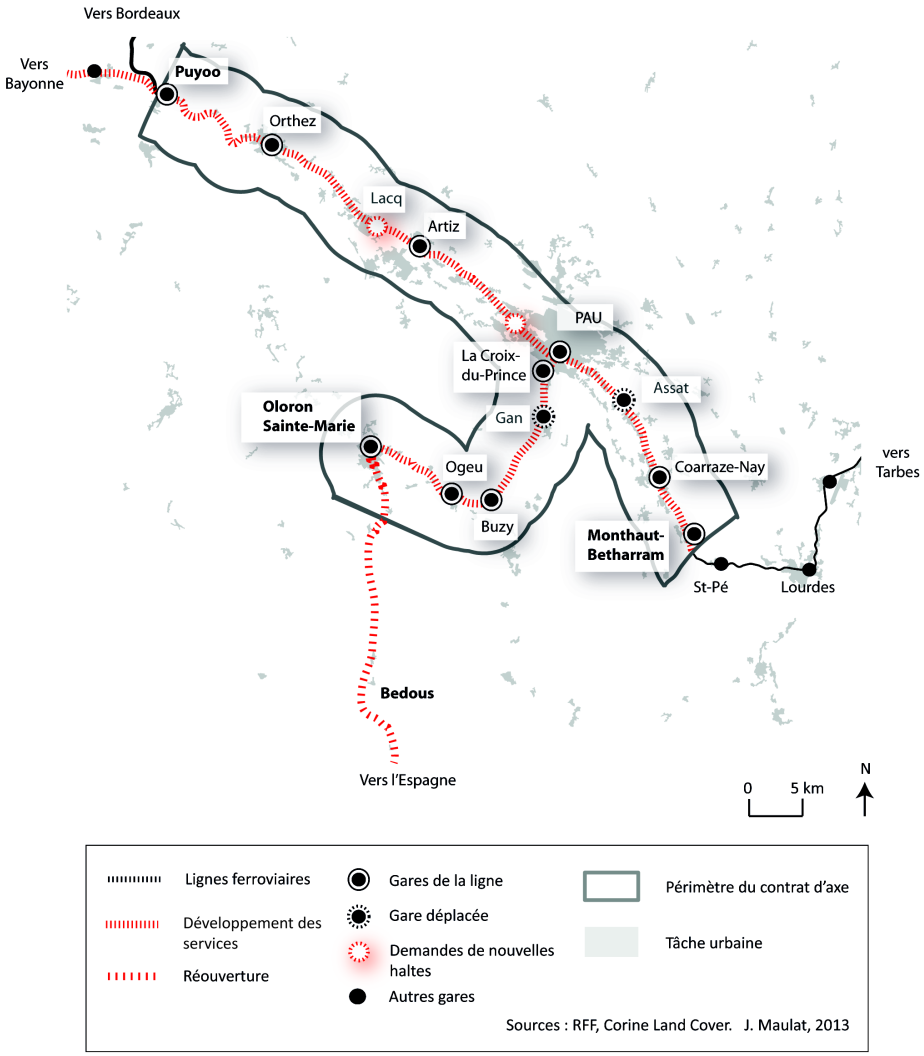
---

[449] Plusieurs leviers pour la mise en coordination de l'urbanisme et des transports sont mentionnés dans le Schéma : la planification urbaine, les politiques foncières, et la mise en place de comités d'axe (autour de projets ferroviaires) et de comité de pôle (autour de projet d'aménagement de gares) (source SRITI Aquitaine, juin 2009, p. 47).

[450] En décembre 2009, un rapport d'orientation sur les contrats d'axes est approuvé par le Conseil Régional et retient plusieurs axes prioritaires pour l'élaboration des contrats d'axe. En décembre 2010, une délibération du Conseil Régional d'Aquitaine lance véritablement la démarche.

[451] Entretien avec le Chargé de mission, Direction des Transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012.

Carte 11.4. Les contrats d'axes du Béarn : situation.



Le pilotage du processus a reposé sur des comités d'axes (comités de pilotage politiques) et des ateliers d'axes (comités techniques). La préparation du contrat d'axe a été organisée en plusieurs temps : une phase d'études en 2010-2011, une phase d'élaboration de scénarios et de mise en partage de ces scénarios (1er semestre 2012) et une dernière phase, en 2013, d'élaboration du contrat proprement dit.

La phase de diagnostic a comporté deux volets - une étude de cadrage et une analyse des potentiels urbains locaux. Ce travail a mis en évidence les attentes fortes des communes en matière d'amélioration de l'offre ferroviaire, ainsi que la diversité des potentiels de leurs sites et de leurs stratégies d'aménagement[452]. Une typologie des communes, croisant la nature des contextes et la fonctionnalité des gares ou des haltes, a été produite afin de différencier les actions à mener en fonction des enjeux de chaque site[453]. Certains déséquilibres ont été mis en évidence. Des communes alors peu desservies malgré leurs forts potentiels urbains ont été repérées. À partir de ce diagnostic

[452] Entretien avec le Chargé de Projet, AUDAP, 28 octobre 2012.

[453] Petites villes (Orthez, Oloron Sainte-Marie,) et gares urbaine ; bourgs d'agglomération et gares ou haltes péri-urbaines (Gan, Croix du prince) ; bourgs d'équilibre (Artix, Coarraze-Nay, Puyoo) et gares à vocation de rabattement ; villages (Buzy, Montaut-Betharam, Ogeu, Assat) et haltes locales ou rurales

et pour chaque site, l'AUDAP a identifié des actions pouvant être mises en œuvre pour favoriser une « intensification » urbaine différenciée autour des gares[454]. Ce travail a permis de construire les scénarios de desserte.

À l'issue de cette phase de diagnostic, des scénarios ont été élaborés au premier semestre 2012. Les deux volets, transport régional et projets de territoire, ont été définis indépendamment, l'Agence d'urbanisme étant chargée d'assurer l'interface. De son côté, la Région a élaboré une hypothèse de desserte. Avec l'aide d'un bureau d'études externe, elle a mis au point un scénario tenant compte de ses contraintes budgétaires, des contraintes de l'infrastructure et du potentiel de développement des territoires (habitants, emplois, densité) identifié dans le diagnostic territorial[455]. De l'autre côté, la définition des projets locaux a été menée par les communes et les intercommunalités, l'Agence d'urbanisme jouant un rôle d'aide à la décision et de guide.

Au moment de notre enquête, le contrat d'axe était en cours de négociation. Il a depuis été approuvé en décembre 2013. Il inclut un ensemble de propositions d'actions et d'engagement à l'horizon 2020 selon deux volets : l'amélioration de la desserte ferroviaire (augmentation des dessertes, création, déplacement et réaménagement des points d'arrêts) et la mise en œuvre de projets d'aménagement locaux cohérents avec le réseau ferré. Cette dernière repose elle-même sur trois aspects : la valorisation urbaine, l'anticipation foncière et l'accessibilité des gares. Pour piloter ce projet à long terme et garantir le respect des engagements contractualisés, les documents de planification à l'échelle intercommunale (SCOT de l'agglomération de Pau) et locale (Plans locaux d'urbanisme) devraient servir de relais aux préconisations du contrat[456].

- **La difficile coproduction du projet ferroviaire et des projets urbains locaux**

Dans le cas des contrats d'axes du Béarn, la Région Aquitaine porte le dispositif. Elle souhaite que l'offre de transport soit utilisée, et que le transport ferroviaire devienne « *l'épine dorsale des transports collectifs* » (AUDAP, 2011). À travers ces contrats, la Région veut anticiper la création d'offre nouvelle ou d'investissements nouveaux en relation avec les politiques d'aménagement des territoires[457]. Contrairement aux autres cas étudiés, le contrat d'axe pose, sur le moyen terme (horizon 2020), un principe de contrepartie au développement des services ferroviaires. L'intensification des dessertes, l'amélioration de l'infrastructure, et l'ouverture de nouvelles haltes sont, selon la Région, conditionnées à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à l'usage du transport ferroviaire. Lors de notre enquête en 2012, le dispositif semblait faire l'objet d'un relatif consensus. Le leadership de la Région était bien accepté même si certains points faisaient encore l'objet de discussions importantes.

L'un des points de discussion forts a porté sur les scénarios de développement du service de transport ferroviaire. Certains élus locaux militaient pour la mise en place d'un service ferroviaire dédié à l'échelle des axes du Béarn avec un accent sur la desserte périurbaine de Pau. Au regard du potentiel de fréquentation, des capacités des lignes et des contraintes économiques, le choix de la Région s'est porté plus spécifiquement sur un scénario de densification et de mise en maillage de l'offre régionale existante, plutôt

[454] « Il n'est en effet pas question de proposer des engagements « standards » au regard du fort contraste entre chaque situation de gare ou halte du territoire. » (AUDAP, 2012).

[455] Entretien avec le Chargé de Projet, AUDAP, 28 octobre 2012.

[456] Source : Présentation de l'AUDRNA lors de l' atelier « Inventer les nouvelles urbanités des dessertes ferroviaires contemporaines » du Colloque annuel de la FNAU, 11, 12 et 13 septembre 2013, Amiens.

[457] Entretien avec le Chargé de mission, Direction des Transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012.

que sur un programme de création d'une offre dédiée au périurbain, comme l'explique un de nos interlocuteurs à la Région :

> *« On est sur la frange Ouest de la ligne Pau-Tarbes-Toulouse et même si on n'est pas sur les mêmes enjeux de capacité que sur l'axe littoral, on a une mixité de service entre du fret, de l'Intercités, des TGV amenés à se développer avec la première phase du projet SEA [projet de ligne nouvelle à grande vitesse], plus le développement du TER. Ces contraintes d'exploitation font que déjà un scénario de type omnibus ou de desserte systématique, n'était pas envisageable. Et puis, au-delà de cela, c'était bien sûr, les enjeux et les potentiels associés en termes de développement urbain qui sont réduits au-delà de dix kilomètres du cœur d'agglomération sur l'agglomération paloise. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012).*

Cet arbitrage de la Région en faveur d'une desserte régionale a été contesté par certains élus locaux. Pour le faire accepter, la Région et l'AUDAP ont cherché à expliquer aux communes les contraintes du système ferroviaire, comme le raconte le chargé de projet à l'Agence d'urbanisme :

> *« Il y a eu tout un exercice de pédagogie, qui n'est pas fini, pour ne rien vous cacher, pour faire comprendre ce que c'est ce scénario [de desserte] et pour surtout essayer de gommer un certain nombre de représentations de type tramway ou RER desservant toutes les gares à un kilomètre dans le Béarn qui aujourd'hui ne compte qu'une gare tous les quinze kilomètres. Donc, c'est toute la difficulté de l'exercice. De faire comprendre à la fois toutes les contraintes inhérentes à un service ferroviaire, qui est quand même un transport collectif lourd et des perspectives de développement de l'urbanisation qui sont malgré tout limitées, en tout cas qui ne peuvent pas justifier un service urbain avec une desserte cadencée toutes les dix minutes. » (Chargé de projet, AUDAP, 28 octobre 2012)*

Ces différences de vue sur le service ferroviaire à développer se sont traduites par un désaccord entre la Région et l'Agglomération paloise autour de l'opportunité de créer deux haltes supplémentaires à l'ouest de Pau.

Le sujet des créations de nouvelles haltes revient régulièrement dans les débats. Elles cristallisent nombre de discussions sur le lien réseau-territoire. Par exemple, des discussions importantes ont été engagées autour de la localisation d'une nouvelle halte à l'est de Pau. Dans ce cas, le désaccord ne s'est pas formé entre la Région et une intercommunalité, mais entre deux communes, appartenant à deux intercommunalités différentes. Chacune d'entre elles souhaite accueillir le déplacement de la gare d'Assat. La commune d'Assat revendique son déplacement à l'est de la commune, tandis que celle de Bordes revendique une relocalisation près de son centre-bourg. La commune développe un projet d'aménagement urbain conséquent autour de l'hypothétique future halte intitulé « Bordes 2030 ». Dans ce cas, même si la Région et l'Agence d'urbanisme penchent plutôt pour l'un des scénarios (Bordes), elles ne se substituent pas aux négociations entre les collectivités. Elles interviennent dans les discussions pour tenter d'objectiver l'opportunité de chacun des projets et pour rappeler que la création de la halte et l'amélioration de la desserte sont conditionnées à un accord entre les deux communes comme le raconte le responsable du projet à l'AUDAP :

> *« - Et sur ce genre de sujet, quel est votre rôle ? - On est dans des approches multicritères où on essaie d'objectiver au maximum la pertinence d'un site par rapport à l'autre, mais c'est toujours avec une bonne dose de politique derrière. [...] Il n'y a pas eu de validation, il n'y a pas de site qui a été choisi par rapport à l'autre. On est plus dans une démarche de mobilisation des acteurs locaux pour qu'ils puissent se mettre d'accord sur un projet commun. » (Chargé de projet, AUDAP, 28 octobre 2012)*

Ainsi, les contrats d'axes du Béarn visent un réel conditionnement des investissements ferroviaires à la réalisation de projets de territoire cohérents et illustrent la complexité d'un tel dispositif. Ils nécessitent des arbitrages entre des visions et des

intérêts contradictoires, entre des logiques territoriales et de réseau. Le contrat est aujourd'hui signé et en cours de mise en œuvre.

2.4.2. Le contrat d'axe de la Nive : sauver la ligne ferroviaire

Le contrat d'axe de la Nive concerne la ligne qui relie Bayonne et Saint-Jean-Pied-de-Port sur cinquante-deux kilomètres à travers la vallée de la Nive (Carte 11.5). Elle dessert treize communes et traverse un territoire contrasté (du périurbain au rural montagneux) bénéficiant d'une petite attractivité touristique l'été. L'urbanisation sur le territoire s'est faite sous forme d'habitat pavillonnaire peu dense et diffus, à l'écart de l'axe ferroviaire et favorablement à la mobilité automobile. Aujourd'hui, l'axe de la Nive comporte onze stations. L'infrastructure est dégradée, la ligne mal desservie (quatre allers-retours quotidiens et un aller-retour supplémentaire en été) et peu fréquentée (sept stations comptent moins de dix voyageurs par jour). Le choix de la Région Aquitaine de lancer un contrat d'axe sur cette ligne vise principalement à sa revitalisation. Mais ce contrat est aussi l'occasion de justifier un projet ferroviaire porté par la Région et contesté par les acteurs ferroviaires (RFF, État, SNCF), ainsi que par certaines communes.

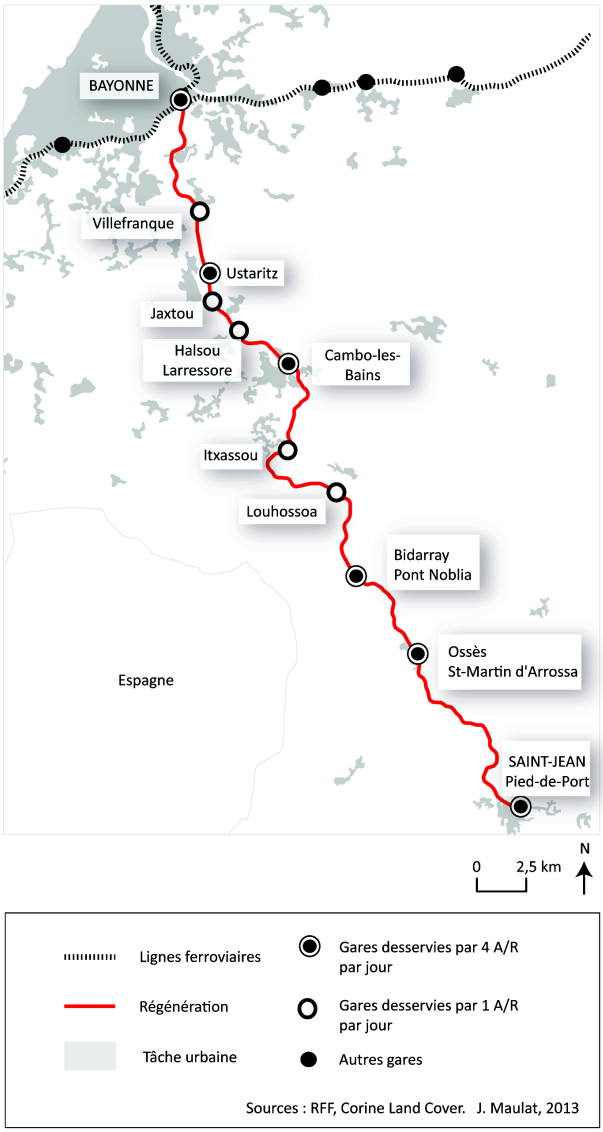
Parmi les contrats d'axes d'Aquitaine, il s'agit d'un cas atypique. La Région a choisi cette ligne afin d'améliorer l'attractivité des territoires desservis et d'assumer leur désenclavement. RFF et la SNCF étaient favorables à une suppression des services ferroviaires de cette ligne. Ils refusaient de s'engager financièrement dans les programmes de régénération de l'infrastructure souhaités par la Région[458] en soulignant le faible potentiel de l'axe. La négociation entre RFF, l'État et la Région a conduit à conditionner l'engagement financier de RFF à la signature d'un contrat d'axe, censé garantir un minimum de circulation et un minimum de fréquentation. Le contrat d'axe a donc ici été identifié par la Région comme un moyen d'assurer l'usage de cet axe et de justifier le maintien d'une ligne face aux autres acteurs du secteur[459].

L'élaboration du contrat a été lancée en juin 2012. La Région a associé l'ensemble des communes et EPCI desservies par la ligne, les autres Autorités Organisatrices des Transports ainsi que les services de l'État. Elle s'est aussi appuyée sur l'AUDAP pour l'expertise en aménagement et urbanisme, ainsi que pour l'animation du dispositif. La méthodologie retenue comporte deux volets : un moment de mobilisation des acteurs autour du projet et un temps d'étude et de définition des objectifs et des actions. Tout d'abord, la Région a rencontré l'ensemble des partenaires pour connaître leurs attentes et les projets en cours autour de l'axe. Dans un second temps, des ateliers d'axes ont été organisés pour travailler sur les actions à engager pour valoriser l'axe. Ces actions doivent porter principalement sur l'amélioration du lien entre les territoires urbanisés de la vallée et l'axe ferroviaire, en intervenant sur l'accessibilité aux stations (parkings), l'intermodalité (bus) et les projets urbains (valorisation des réserves foncières importantes, verrouillage de l'extension urbaine hors des périmètres bien desservis, etc.). Par la suite, un scénario cible et des fiches-actions seront définis, déclinant les objectifs pour chaque quartier de gare. Un contrat signé par tous les partenaires formalisera les engagements de chacun.

[458] Le coût de ces projets s'élève à près de 64,5 millions d'euros au total. Ce chiffre comprend les 18,5 millions d'euros déjà engagés par la Région, l'État, RFF et le Département des Pyrénées Atlantique pour la ligne Bayonne - Cambo Les Bains.

[459] Entretien avec le Chargé de mission, Direction des Transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012.

Carte 11.5. Le contrat d'axe de la vallée de la Nive : situation



Si ce projet de la Région cherche à « sauver » la ligne grâce au contrat d'axe, il ne fait pas pour autant l'unanimité. Avant d'aborder la question du contenu des projets, il semble que la logique du contrat d'axe ne fait pas consensus. Les collectivités locales n'adhèrent pas à la logique de contrepartie. Elles considèrent que l'état actuel de la ligne et l'ampleur des investissements nécessaires ne sont que le résultat d'un désengagement de l'État, de la SNCF et de RFF. Elles estiment donc qu'elles n'ont pas à participer d'une quelconque manière à la mise à niveau de la ligne.

3. Contractualiser pour coordonner projets ferroviaires et projets de territoire

À partir de nos études de cas, que peut-on conclure de la contribution de l'instrument des contrats d'axes à la coordination entre transport ferroviaire régional et aménagement urbain ?

Le contrat d'axe a été conçu comme un instrument de mise en œuvre de la cohérence urbanisme-transport en dépassant les freins sectoriels (coopération entre acteurs compétents, coélaboration du projet de transport et des projets de territoires), spatiaux (transgression des frontières institutionnelles de gestion des transports et de l'aménagement) et temporels (suivi et ajustements du projet, en fonction de l'évolution des enjeux et des ressources territoriales). Si les expériences de contrats d'axes ferroviaires sont récentes et qu'il est trop tôt pour en mesurer les effets, nous pouvons néanmoins proposer une analyse de la contribution de cet instrument à la coordination des politiques ferroviaires et des politiques d'aménagement urbain. Nous revenons d'abord sur la diversité des usages de cet outil avant de distinguer ses apports et ses limites, au regard de l'enjeu de cohérence procédurale et substantielle des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire.

3.1. Les usages diversifiés d'un instrument générique

Les exemples de Midi-Pyrénées, d'Aquitaine et de PACA mettent en évidence la diversité des usages du contrat d'axe. Si ces démarches présentent des points communs, elles diffèrent en ce qui concerne la nature des territoires choisis, le processus, le contenu des contrats et les sujets abordés. Cette diversité est à rapprocher du fait que le contrat d'axe est un instrument souple, qu'il n'a pas fait l'objet d'une formalisation claire et qu'il est, de ce fait, ajustable en fonction des contextes locaux et des logiques des acteurs qui le mobilisent.

3.1.1. Des territoires et des projets diversifiés

Les contrats d'axes concernent des territoires diversifiés. Ceux-ci vont du territoire périurbain, où affluent des enjeux forts en termes de maîtrise du développement urbain, économique et de réduction des déplacements automobiles, à des territoires intermédiaires, entre périurbain et espace rural, où à ces premiers enjeux s'ajoutent des préoccupations liées à la préservation du paysage et au désenclavement (Nîmes-Alès, Saint-Jean-Pied-de-Port-Bayonne). Les projets ferroviaires concernés sont aussi différents (réouverture, développement de desserte, régénération) et dans deux de nos cas, il s'agit de projets ferroviaires dont la pertinence socio-économique est contestée, au regard de l'état actuel d'organisation du territoire et des besoins (Oloron-Bedous, Bayonne-Saint-Jean-Pied de Port). Cependant, ces axes ferroviaires ont en commun de concerner une multiplicité de territoires de décision et de nombreux acteurs publics de l'aménagement et des transports. Le contrat d'axe est alors imaginé comme un instrument permettant de transgresser les périmètres institutionnels et les oppositions sectorielles. L'objectif du contrat d'axe est de créer une cohérence territoriale autour d'un axe ferroviaire, la logique réticulaire se substituant aux logiques aréolaires de gestion du territoire (Dupuy, 1991).

3.1.2. Un dispositif générique, des appropriations locales multiples

Les contrats d'axes ferroviaires étudiés diffèrent aussi au niveau de la méthode et des modalités de leur mise en place. Si les acteurs à l'initiative de ces trois démarches se réfèrent explicitement aux contrats d'axes de Toulouse et de Grenoble (ceux-ci servant souvent de référence pour justifier et lancer la démarche), les processus de négociations et la forme des contrats apparaissent très différents. Dans la pratique, la « fabrique » des contrats d'axe dépend des configurations territoriales, politiques et institutionnelles locales.

La méthode employée suit un schéma commun. Un temps d'études et de concertation combine « *conception de l'infrastructure et du service de transport* » et « *stratégie urbaine autour de l'axe* » (Jourdan, 2009). Celui-ci débouche sur la signature d'engagements formels. On distingue cependant deux cas de figure : soit la signature du contrat intervient à l'issue d'un long processus de négociations entre les acteurs du ferroviaire et de l'aménagement et aboutit à une formalisation des objectifs et des actions précises à engager, avec un budget associé et un horizon temporel de réalisation ; soit la signature d'engagement de principe entre les différents acteurs intervient très en amont et vise à lancer la démarche, la négociation autour de la définition des projets des territoires intervenant par la suite.

Le spectre des acteurs associés est plus ou moins large (Tableau 11.3.). Il est fonction des acteurs concernés et des décisions du pilote du projet. Par exemple, l'association de RFF et la SNCF n'est pas systématique. Cela s'explique principalement par le souhait de certaines Régions de garder la main sur les contrats d'axes, mais aussi de faire de celui-ci un dispositif « politique » avant tout, c'est-à-dire un instrument de contractualisation entre collectivités locales.

Tableau 11.3. Des dispositifs de gouvernance divers

Axes	Pilotes	Maitrise d'œuvre	Acteurs impliques	Gouvernance
Nîmes-Alès	Villes de Nîmes et Alès Agence d'urbanisme	Agence d'urbanisme Bureau d'étude Ingérop	- 47 communes - 6 intercommunalités Région - État - Département - Autres AOT - SNCF - RFF - Etablissements Publics Fonciers - Chambres consulaires Société civile	Comités de pilotage (restreint et élargi) Comité technique Conférence annuelle
Avignon-Carpentras	Région (Direction de l'Aménagement)	Agences d'Urbanisme Bureaux d'étude	- Communes Intercommunalités - État - Etablissement Publics Fonciers - Agence de développement Agence d'urbanisme - Acteurs économiques Bailleurs sociaux - Population et usagers	Comité de pilotage Comités techniques
Bayonne-Saint Jean Pied de Port	Région (Direction Transport)	Agence d'urbanisme	- Communes - intercommunalités, Département - autres AOT - État - Agence d'urbanisme	Ateliers d'axe Comité d'axe
Béarn	Région (Direction Transport)	Agence d'urbanisme	- Communes intercommunalités - Département - autres AOT - État - Agence d'urbanisme	Ateliers d'axe Comité d'axe

Source : Enquête. Réalisation : J. Maulat, 2014.

3.1.3. Un contenu différencié

Le contenu de la contractualisation reflète aussi la diversité des appropriations locales du contrat d'axe. Dans les trois cas étudiés, nous retrouvons des éléments contractualisés similaires à ceux des contrats d'axes de Toulouse et de Grenoble (Tableau 11.5). Ces éléments sont néanmoins adaptés aux spécificités locales du transport ferroviaire (infrastructure existante, définition des services et des horaires contraints, polarisation forte des services). Concernant le développement urbain, les contrats incluent des éléments concernant les projets urbains (densité, fonctions, formes urbaines) et les programmes d'aménagements liés à l'accès aux gares (stationnement, coordination des horaires, etc.). Concernant l'offre ferroviaire, les contrats abordent des éléments relatifs au niveau d'offre, à la création de nouvelles haltes et à la tarification. Dans certains cas, d'autres éléments peuvent être contractualisés, en fonction d'enjeux locaux particuliers comme par exemple le développement économique et touristique ou le financement d'un chargé de mission pour la mise en place du Plan de Déplacements Inter-Entreprises (Avignon-Carpentras).

Tableau 11.5. Éléments pouvant faire l'objet du contrat d'axe

Objectif	Périmètre de compétence	Engagements dans le contrat
Transport		
Développement de services	Région	Fréquence de la desserte Amplitude Description des services à plusieurs horizons temporels Coût des services
Renouvellement ou modernisation de l'infrastructure	RFF	Détail des travaux Coût
Création, déplacement de gares	Région RFF	Choix de localisation des points d'arrêts en fonction des projets d'aménagement et de l'organisation territoriale Coût, éventuel partage avec les collectivités locales
Confort et information voyageur	Région et SNCF	Détail des opérations prévues Coût
Tarification intermodale	Région Autres AOT Exploitants	Détail de la tarification envisagée
Action en faveur de l'usage du transport régional	Région	Campagne de sensibilisation Concertation avec les entreprises et Plans de Déplacements
Urbanisme et aménagement		
Densification urbaine et mixité	Commune EPCI	Planchers de densité Nombre de logements, bureaux à construire Programme des opérations Nombre de logements sociaux et % Ratio de place de parking par logement et par bureau Densité en fonction du niveau d'offre de transport Adaptation des documents de planification
Localisation des pôles générateurs de flux	Communes EPCI Département Région	Détail des équipements actuels et futurs et de leur accessibilité à la gare
Développement des commerces et services	Commune EPCI	Nombre de commerces et services actuels et futurs
Limitation du développement urbain hors des secteurs desservis en transports collectifs	Commune EPCI	Volume de zones à urbaniser Cartographie (PLU) Adaptation des documents de planification
Politique foncière	Communes EPCI Etablissements publics fonciers RFF-SNCF	Mesure des potentiels d'urbanisation autour des gares Repérage du potentiel de mobilisation des terrains ferroviaires pour un projet urbain Adaptation des documents de planification Mise en place de périmètre de préemption, de gel ou de projet Acquisitions foncières stratégiques
Gares et intermodalité		
Aménagement des espaces publics et des accès	Communes EPCI Département	Liaisons cyclables, piétonnes entre les centralités et la gare Plan de circulation
Réduction des coupures urbaines	RFF Communes EPCI	Aménagements pour le franchissement de l'infrastructure
Accessibilité PMR	Région RFF Gares & Connexions	Nombre de gares rendues accessibles Coût
Amélioration de l'intermodalité	Région Autres AOT Gares & Connexions	Détail des opérations Places de parkings créées, plan, calcul des besoins en fonction de l'organisation urbaine autour de la gare Places de vélos créées Car et transports urbains en correspondance

Source : AUAT and TISSEO, (2007), Guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe, Toulouse, septembre 2007, 59 p. AUDRNA, (2012)c, Contrat d'axe Nîmes-Alès, « Pour un projet structurant autour de la ligne ferroviaire, Fiches actions », version provisoire, 23 avril 2012, 48 p. AUDAP, (2012), Capacités de développement le long des axes ferroviaires en Béarn, Étude des potentialités de développement par axe, Volet 2, Agence d'Urbanisme et de Développement de l'Agglomération Paloise, 31 mai 2011, 96 p. et Krauss (2012).

3.2. Les usages stratégiques d'un instrument de projet

Les acteurs à l'initiative des contrats d'axes étudiés mettent en avant le même objectif : coordonner urbanisme et transport. Cependant, l'enquête montre que d'autres logiques sont à l'origine de la mobilisation de cet instrument. Trois types d'objectifs ou de finalités semblent se distinguer.

3.2.1. Un instrument d'aménagement du territoire et de « cohérence » de l'action publique

Dans les cas étudiés, les acteurs à l'origine de ces contrats mettent en avant le fait suivant. Le contrat d'axe doit permettre de valoriser les investissements consentis pour le développement de l'offre ferroviaire régionale, en intervenant sur la politique d'aménagement urbain à proximité de l'axe et en particulier autour des gares. Il s'agit de développer une nouvelle conception des projets ferroviaires régionaux, d'améliorer la performance des investissements autour d'une logique « gagnant-gagnant » de coproduction transport-urbanisme et de favoriser l'usage du train tout en maîtrisant le développement urbain. Le contrat d'axe est initié afin de faire émerger un projet de territoire « cohérent » avec un projet ferroviaire. Le projet ferroviaire y est alors un argument favorable à une évolution des pratiques d'aménagement locales et à la densification urbaine du territoire. Cet objectif est particulièrement présent dans le cas du projet Nîmes-Alès, où l'AUDRNA a utilisé l'axe ferroviaire pour mobiliser les collectivités locales autour de la définition d'un projet commun. De manière plus générale, les cas étudiés mettent en évidence le fait que le contrat d'axe est un instrument favorable à une économie d'espace et à l'émergence de modes de déplacements alternatifs :

> *« C'est vraiment reconsidérer leurs propres politiques d'aménagement et d'urbanisme en se réorientant sur les points d'arrêts et sur les gares qui ont été depuis quelques années largement sous-estimées ou ignorées. C'est un véritable recentrage en termes de politiques d'aménagement et d'urbanisme des territoires vers des polarités ferroviaires en devenir, mais qui sont impulsées dans le cadre de projets de modernisation et d'investissement ». (Chargé de projet, AUDAP, 28 octobre 2012)*

Pour les Régions, l'usage de cet outil indique alors un changement dans la manière dont elles appréhendent les enjeux de mobilité et conçoivent leurs politiques ferroviaires. Alors que le lien entre les deux volets des politiques régionales, aménagement et transport, était peu conceptualisé au sein des Régions (Ollivier-Trigalo, 2009), celles qui sont impliquées dans ces démarches semblent opérer un changement d'une politique de l'offre à une politique où l'action sur la demande est identifiée comme un moyen d'agir sur la mobilité et l'usage du ferroviaire.

3.2.2. Un instrument de rationalisation de l'action publique

Les contrats d'axes sont aussi utilisés comme un dispositif de rationalisation de l'action publique. Les contrats d'axes ont une visée fonctionnelle et gestionnaire importante. Cet objectif d'efficacité de l'action et de la « performance » des investissements publics en matière de transport est présent dans les propos de plusieurs de nos interlocuteurs :

> *« C'est bien cette mise en partage et cette **mise en visibilité des projets** des différents acteurs vis-à-vis de la Région pour construire cette offre et préparer une synergie entre le développement de l'offre, le renforcement de sa fréquentation à terme et **ce que sont prêts à mettre au pot les territoires** en matière d'aménagement et d'urbanisme. […] On est bien dans cet exercice d'anticipation et de préparation des territoires à recevoir ou en tout cas à*

*accueillir de la façon la **plus efficace possibl**e ce développement de service » (Chargé de projet, AUDAP, 28 octobre 2012)*

*« On veut pouvoir anticiper la création d'offres nouvelles ou d'investissements nouveaux en relation avec les propres politiques d'aménagement des territoires pour ne pas se retrouver finalement, comme dans certains cas qui ont pu se passer sur d'autres territoires en France : une **offre sonnante et trébuchante qui n'a pas trouvé d'écho auprès des territoires** ou qui n'a pas été mise en relation avec d'autres offres de transport local ou de politiques d'aménagement associées. » (Chargé de projet, AUDAP, 28 octobre 2012)*

*« Avoir un effet de **synergie entre politiques ferroviaires et d'urbanisme** » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012)*

*« Urbaniser autour des gares, plus de gens dans les trains, **plus de trains, plus de sillons**. Et puis, de manière générale, ça participe de la **valorisation** du ferroviaire. » (Chef de service, Direction Régionale Languedoc Roussillon, RFF, 19 octobre 2012)*

*« L'origine, la justification aussi, c'est de dire que la Région investit beaucoup d'argent dans l'infrastructure ferroviaire et l'idée du contrat d'axe c'est de densifier autour des gares, de rabattre un maximum d'usagers et donc **d'amortir l'investissement qui a été réalisé.** » (Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012)*

Les Régions mobilisent les contrats d'axes comme un moyen de rationaliser leur action et d'améliorer la qualité et la « performance » des projets ferroviaires alors qu'elles sont soumises à des ressources financières de plus en plus limitées. Les contrats d'axes sont proches des contrats territoriaux régionaux dont A.C. Douillet a montré qu'ils étaient des instruments défendus par les Régions « *comme un gage de rénovation de l'action publique, permettant à la fois de s'affranchir des carcans géographiques institués, d'agir de manière intersectorielle et de mobiliser les acteurs dans une logique de construction de projet* » (Douillet, 2011, p. 162). Cet outil sert aussi à canaliser les demandes des collectivités locales en matière de développement des services ferroviaires ou celles de soutien financier pour la réalisation de leurs projets d'aménagement dans le cadre des politiques territoriales classiques (contrats de Pays et d'agglomération, programme de financement des projets de gare, etc.). Le contrat d'axe est alors employé comme un outil de régulation des demandes locales, comme en témoignent les propos d'un de nos interlocuteurs :

« Les contrats d'axes sont l'occasion d'aborder ces questions sur les demandes de créations de gares et d'interroger la pertinence de ces créations. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012)

« On nous consulte souvent quand les projets [d'aménagement] sont ficelés pour nous dire combien on peut mettre et l'enjeu du contrat d'axe c'est d'être plus en amont. » (Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012)

3.2.3. Un instrument de positionnement institutionnel et politique

Les contrats d'axes semblent également constituer un instrument de positionnement institutionnel et politique des collectivités locales, et en particulier des Régions. Comme nous l'avons esquissé dans les paragraphes précédents, les contrats d'axes sont mis en œuvre moins pour coproduire un projet ferroviaire et un projet urbain que dans le but d'asseoir et de légitimer l'action d'une collectivité ou d'une institution vis-à-vis d'autres acteurs.

D'une part, les contrats d'axes sont utilisés par certaines collectivités locales comme un outil d'affirmation vis-à-vis d'autres collectivités et vis-à-vis des acteurs ferroviaires. Dans le cas de Nîmes-Alès, le contrat d'axe est utilisé pour rendre visibles des projets locaux, et en même temps pour créer et affirmer une coopération interterritoriale entre deux villes. Un des enjeux est ici de construire une collectivité locale forte, capable de peser face à la Région et aux autres métropoles régionales. Dans le cas toulousain, le contrat d'axe est utilisé par les acteurs métropolitains pour défendre une posture et une

vision du transport ferroviaire régional face à la Région. Dans les autres cas, où les Régions PACA et Aquitaine sont à l'initiative des contrats d'axe, cet outil est mobilisé pour asseoir une légitimité, pour être identifiées comme des acteurs clefs de l'aménagement des territoires et affirmer leurs leaderships vis-à-vis des collectivités infrarégionales. Pour les Régions, c'est un outil de « *consolidation de l'autorité régionale* » en interne et en externe (Douillet, 2011). Dans le cas d'Avignon-Carpentras, en externe, le contrat d'axe a été pensé par la Vice-Présidente à l'Aménagement comme un moyen de valoriser la politique ferroviaire, mais aussi de donner de la visibilité à l'intervention de la Région en matière d'aménagement du territoire (politique contractuelle avec les territoires). De plus, le contrat d'axe a été utilisé comme un moyen de renforcer le leadership politique de la Vice-Présidente à l'Aménagement en lui donnant de la visibilité et en appuyant l'élue dans sa conquête politique de l'agglomération avignonnaise[460]. Par ailleurs, en interne, le contrat d'axe a été utilisé comme un moyen de légitimer l'existence du service responsable de l'Aménagement du territoire et de soutenir son action en l'articulant au volet « transport » de la politique régionale qui bénéficie d'une place et d'une visibilité importantes. Un de nos interlocuteurs résume ainsi cet enjeu interne :

> *« C'est stratégique de pouvoir appuyer les collègues du transport […] Surtout par rapport aux transports, à côté on est tout petit. On les fait rigoler, on n'est pas dans les mêmes dimensions. C'est aussi une stratégie de positionnement interne et à terme je me dis que si on ne pouvait travailler qu'autour des lycées, autour des gares voir autour des centres d'apprentissage, ça serait bien pour le service aménagement. […] Et puis, au-delà de la survie du service aménagement dans un contexte de concentration de notre intervention, il s'agissait de se positionner sur des sujets « à la mode ». » (Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012).*

D'autre part, le contrat d'axe semble aussi être utilisé par les acteurs qui les imitent en tant qu'instrument d'une légitimation de leur action vis-à-vis d'autres collectivités locales ou des acteurs ferroviaires. Par exemple, en Aquitaine, le contrat d'axe est utilisé par la Région pour légitimer un projet ferroviaire contesté par les autres acteurs ferroviaires, mais aussi par certaines collectivités locales. Le contrat d'axe sert de levier pour construire un projet de développement du territoire en amenant les collectivités locales à utiliser le projet ferroviaire, auquel elles n'adhèrent pas forcément[461].

De manière générale, les cas étudiés mettent en évidence les enjeux de positionnement institutionnel et politique qui sont à l'œuvre dans l'usage des contrats d'axe, que ce soit au niveau du choix des axes concernés ou des modalités de mise en œuvre de l'outil. La réalisation de contrats d'axes est liée à une multiplicité de logiques qui dépassent le strict enjeu de « cohérence » urbanisme-transport. L'émergence des contrats d'axes sur des projets ferroviaires ne peut donc se comprendre hors des finalités et des logiques d'action des acteurs qui en sont à l'origine. Les acteurs impliqués ont des intérêts divers aux démarches, que nous résumons dans le tableau ci-dessous.

[460] Cette stratégie a été couronnée de succès puisque Madame Cécile Hellé a été élue maire d'Avignon en 2014.

[461] Entretien avec le Chargé de Projet, AUDAP, 28 octobre 2012

Tableau 11.6. Les principaux acteurs concernés et leurs intérêts supposés aux contrats d'axe

Pour les Régions	Pour RFF et la SNCF	Pour les collectivités locales en charge de l'aménagement	Pour les autres AOT
– Favoriser l'intégration du réseau ferré dans son territoire – Assurer l'usage du transport ferroviaire régional – Améliorer la performance socio-économique des investissements – Intervenir sur une nouvelle compétence : l'aménagement local – S'affirmer comme collectivité leader de la mobilité et du développement du territoire régional – Favoriser la cohésion interne de l'action régionale et la coopération entre services	– Eviter les effets de concurrence intra transport collectif – Améliorer la performance socio-économique des investissements dans l'infrastructure – Valoriser le foncier ferroviaire	– Obtenir un gain d'accessibilité pour le territoire – Intervenir sur la conception de l'offre de transport ferroviaire pour qu'elle réponde au mieux aux enjeux du territoire (ex : choix de localisation d'une halte) – Disposer d'un appui aux projets (urbain et de transport) en termes d'expertise et de financement – Justifier la mise en œuvre de projets de densification urbaine	– Mieux articuler les différents types de transports collectifs sur le territoire (conception concertée des offres de transport) – Eviter les effets de concurrence intra transport collectif – Travailler sur l'intermodalité (physique, billetique, tarification)

Source : Enquête auprès des acteurs des contrats d'axes (2012) et documents liés aux contrats.

3.3. Les usages du contrat d'axe et la coordination entre urbanisme et transport

L'enquête approfondie des contrats d'axes mis en œuvre et leur analyse ont permis de démontrer la diversité des usages qui en sont faits, ainsi que l'hétérogénéité de l'implication et des intérêts de leurs instigateurs. Au-delà de ce résultat empirique, nous soutenons que les contrats d'axes sont fondés sur un dispositif de gouvernance spécifique. Ils se distinguent des modes de conduite « classiques » des projets ferroviaires en associant les acteurs des transports et les acteurs de l'aménagement urbain autour de la définition d'un projet commun et la formalisation d'un contrat. Ils sont ainsi un dispositif de projet visant des interactions fortes entre des acteurs multiples. Sur ce point, les contrats d'axes semblent à la fois vecteurs et réceptacles d'un changement dans la manière de concevoir le lien entre projets ferroviaires et projets de territoire.

3.3.1. Un outil de coopération et de négociation autour du lien réseau-territoire

Le contrat d'axe apparaît comme un instrument de coordination « intersectorielle ». Il formalise un accord découlant d'un processus de négociation entre acteurs du transport et de l'aménagement. Pour les acteurs rencontrés, le processus de définition du contrat permet de s'affranchir du cloisonnement institutionnel entre les collectivités, voire parfois d'un cloisonnement en place au sein même d'une institution. Les comités techniques et comités de pilotage des projets associent *a minima* l'Autorité Organisatrice des transports et les acteurs responsables de l'aménagement autour de la définition d'un projet commun. Les acteurs interrogés valorisent ce dispositif pour sa capacité à favoriser une coopération entre les acteurs compétents, coopération perçue comme la

condition première d'une mise en œuvre de politiques cohérentes, comme l'illustrent les propos d'un de nos interlocuteurs :

> *« Au moins ça permet de mettre toutes les autorités organisatrices autour de la table. On travaille sur l'offre ferroviaire, l'Autorité Organisatrice et le Conseil général se parlent. C'est la vraie plus-value du contrat de mettre tout le monde autour de la table. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012)*

Les acteurs interrogés soulignent aussi l'opportunité qu'offrent les contrats d'axes pour mettre en cohérence, d'un point de vue substantiel, les projets ferroviaires et les projets d'aménagement urbain. L'élaboration du contrat est l'occasion de mettre en balance un projet ferroviaire (développement de dessertes, créations de nouvelles haltes, amélioration des temps de parcours) avec des dynamiques territoriales et des besoins de déplacements actuels et futurs. Elle est aussi, inversement, l'occasion de mettre en perspective des projets locaux (fonctionnalités, densité, forme urbaine) avec un l'objectif de rentabilisation des investissements publics consentis pour l'amélioration des services ferroviaires et de « développement urbain durable » (économie d'espace, report modal, etc.). Sur ce point, les contrats d'axes se distinguent des modalités classiques de définition et de conduite des projets ferroviaires. Les méthodes classiques d'évaluation des projets ferroviaires estiment les besoins de déplacements à l'échelle d'une commune. Les études urbaines réalisées dans le cadre des diagnostics préalables à la définition du contrat d'axe évaluent au contraire un potentiel. Elles définissent les perspectives de développement du territoire et d'accueil de nouvelles populations et activités à l'échelle intra-urbaine. Elles permettent des études de trafic plus fines et la définition de scénarios de développement des services ferroviaires. Par ailleurs, l'association des communes à la définition du projet ferroviaire permet une prise en compte plus importante des projets locaux. Elle permet aussi de faire en sorte que le projet ferroviaire réponde au mieux à la demande de déplacements actuelle et future. L'association des communes est alors parfois perçue comme une plus-value pour la définition du projet ferroviaire, comme l'expriment les propos d'un de nos interlocuteurs :

> *« À Arthix, pour le réaménagement de la gare et des abords, les locaux ont apporté de bonnes idées. Ils connaissent mieux le cas. Nous, on voit plus large. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012)*

Les contrats d'axes sont les vecteurs d'un changement dans la manière de concevoir le lien entre transport ferroviaire régional et projets de territoires. Ils font évoluer le contenu des projets ferroviaires en même temps qu'ils permettent de faire évoluer les projets d'aménagement urbain[462].

Outil de coordination « intersectorielle », le contrat d'axe est aussi un outil de coopération interterritoriale, horizontale et verticale. Il transgresse les frontières institutionnelles et est mobilisé pour construire un projet de territoire au-delà des limites communales. Il ne crée pas un niveau institutionnel supplémentaire, mais s'appuie sur un dispositif de gouvernance souple et de projet, organisant une réflexion commune pour la définition d'un projet de territoire cohérent. Le contrat d'axe est aussi un outil de coordination entre différentes échelles d'action. Il est mobilisé par les acteurs intercommunaux (EPCI et Agences d'urbanisme) en tant qu'instrument de territorialisation des nouvelles normes d'urbanisation autour des transports collectifs. Il vise à convaincre les communes de faire évoluer leurs pratiques d'aménagement vers une plus grande « cohérence » avec une nouvelle offre ferroviaire. Le contrat d'axe

[462] La mise en place de dispositifs permettant de suivre, à moyen et long terme, la mise en œuvre du contrat permettrait d'assurer la coordination « dans le temps » de l'urbanisme et du transport et d'ajuster respectivement l'offre ferroviaire et les projets locaux en fonction de l'évolution des enjeux et des ressources disponibles.

semble alors être un instrument catalyseur des projets communaux. Il leur offre une visibilité et semble aussi être un outil pour « *faire avancer les mentalités* »[463], sensibiliser les élus locaux et faire émerger des projets d'aménagement locaux articulés au rail. Les temps de réunion autour du contrat d'axe sont l'occasion pour les agences d'urbanisme de « sensibiliser » les élus aux nouvelles normes d'aménagement et de favoriser l'appropriation locale de ces principes, ainsi que leurs traductions opérationnelles dans les Plans locaux d'urbanisme et les projets. Par ailleurs, les démarches de contrats d'axes s'accompagnent du déploiement de ressources supplémentaires, que ce soit pour la réalisation d'études urbaines ou l'accompagnement de projet urbain (acquisition et portage foncier, assistance à maîtrise d'ouvrage). Celles-ci améliorent les capacités d'action des communes et des intercommunalités pour la mise en place de projets « cohérents ». Les contrats d'axes sont donc un instrument visant au changement de pratiques :

> *« Ça change clairement la vision des élus sur la nécessité de se tourner vers leurs gares. Ces évolutions étaient déjà en cours, le discours est déjà tenu par les services, mais ça les sensibilise. Et puis, dans les territoires plus ruraux, c'est un peu un nouveau discours. Ça les alerte, sollicite des projets et leur donne envie d'en faire de nouveaux. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012).*

> *« Il y a eu quand même de nets progrès et le contrat d'axe y a contribué et après, en même temps, le côté recueil d'infos, mais aussi première sensibilisation à la démarche de contrat d'axe et à l'idée, justement que l'on puisse urbaniser différemment ou organiser les territoires différemment de manière à mieux intégrer la présence d'un train performant. » (Chargé d'étude, AUDRNA, 30 octobre 2012)*

Si le cadre de discussion créé par le contrat d'axe est l'occasion de faire émerger un référentiel commun à l'ensemble des acteurs autour des objectifs de maîtrise de l'étalement urbain, de report modal et de gestion efficace des ressources publiques, il est aussi l'occasion de confronter le principe d'intégration urbanisme-transport à la réalité des territoires concernés et aux logiques de projet. Les différentes études menées dans le cadre de la préparation des contrats permettent notamment d'évaluer les potentiels réels de développement des services de transport et d'évolution des territoires en fonction des ressources disponibles ou mobilisables et des contraintes des différents acteurs. Les contrats d'axe, en mettant la question du lien urbanisme-transport au cœur du dispositif, sont alors des scènes où les difficultés liées à la concrétisation de projets « intégrés » et à la conciliation des intérêts des différents acteurs sont explicitées et mises au jour. Dès lors, si le contrat d'axe est l'occasion pour chacun des acteurs d'expliciter ses intérêts et ses contraintes à ses partenaires, il révèle aussi l'existence de confrontation entre des logiques et intérêts divergents. Les cas étudiés font apparaître des points de cristallisation de tension récurrents, qu'il s'agisse de la définition de l'offre de transport, de la localisation d'une nouvelle halte ou du niveau de densité d'un projet urbain. Ces tensions renvoient aux difficultés auxquelles fait face chacun des acteurs, contraints d'arbitrer entre des objectifs difficilement conciliables : les Régions ont des ressources limitées et ne peuvent pas développer l'offre ferroviaire à la hauteur des attentes des communes, là où celles-ci le souhaiteraient. De la même façon, les communes ou intercommunalités peuvent être prises dans des faisceaux de contraintes qui limitent leur engagement dans des projets urbains articulés aux gares (Chapitre 10).

Cependant, en dépit de ces confrontations et ces désaccords, les acteurs enquêtés considèrent que ces démarches sont l'occasion d'un apprentissage collectif et mutuel des contraintes techniques, financières et politiques des différentes institutions et acteurs

[463] Entretien avec le Chargé de mission, Direction des Transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012.

impliqués. La structure de négociation créée par le contrat impose de gérer les intérêts contradictoires entre les différents partenaires, de trouver des compromis et de faire converger les différents intérêts au risque de voir le projet bloqué. Le contenu hétérogène des contrats est la conséquence de ce processus de négociations et de recherche de compromis qui dépend fortement des contextes locaux et du positionnement des acteurs impliqués. Instrument de négociation, le contrat d'axe apparaît alors comme un outil politique en ce qu'il affiche un projet coélaboré par différents acteurs publics et porté par des élus :

> *« Le principe c'est le dialogue et la concertation. On n'impose pas. On aimerait bien avoir une position autoritaire, mais ce n'est pas le choix qui a été fait par les élus. […] C'est un document politique, on préfère que cela reste entre collectivités. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012)*

Projet politique, le contrat d'axe n'est pas un dispositif neutre, mais au contraire un lieu d'affirmation d'enjeux de pouvoirs institutionnels et politiques. Les cas étudiés mettent en évidence les stratégies des acteurs qui utilisent ces contrats pour outrepasser leurs prérogatives. Pour les Régions, ils sont une porte d'accès et d'intervention aux politiques locales d'urbanisme. Pour les communes, ils sont un moyen de faire entendre leur avis sur les projets ferroviaires qui concernent leur territoire et sur lesquels elles ont souvent peu de prise.

3.3.2. La permanence des pratiques sectorielles, une concrétisation incertaine

L'analyse de l'usage des contrats d'axes met toutefois en évidence certaines limites et révèle des difficultés à coordonner projets ferroviaires régionaux et projets de territoire. Au-delà de son apport en termes procédural et de coopération entre les acteurs, cette analyse interpelle sur les effets de ce dispositif vis-à-vis de la cohérence *substantielle* des projets ferroviaires et des projets d'aménagement urbain (Pinson, 1998).

Si la question de l'articulation entre le projet de transport d'une part et les territoires d'autre part est au cœur de la définition et de l'élaboration du contrat d'axe, les études de cas font apparaître la difficile mise en place d'une négociation ouverte autour de la conception du projet de transport et du contenu des projets locaux. Les projets ferroviaires semblent toujours largement définis par les Régions et les acteurs du ferroviaire avant le lancement du contrat d'axe pour des raisons internes au système ferroviaire (temps long des processus de planification des investissements et des horaires, financements limités, etc.) et par des choix délibérés de restreindre la concertation autour du projet ferroviaire[464]. Des contraintes de projet et de calendrier des acteurs ferroviaires limitent alors ici l'« intersectorialité » du contrat d'axe. Dans les cas étudiés, et à l'exception des projets de réouvertures, déplacements ou créations de haltes pour lesquels le choix de localisation est laissé, en partie et en fonction des possibilités techniques et financières[465], aux communes, celles-ci disposent généralement de peu de leviers pour faire évoluer le projet ferroviaire. Dans le cadre de ces dispositifs, les acteurs du ferroviaire, au premier rang desquels la Région, mais aussi les acteurs de l'aménagement à l'échelle intercommunale, peinent de même à intervenir dans la conception des projets locaux d'aménagement pour favoriser une valorisation urbaine autour du projet de transport, comme l'explique un de nos interlocuteurs :

---

[464] Par exemple, dans le cas du contrat d'axe d'Avignon-Carpentras, le champ de la négociation a été volontairement réduit aux questions d'aménagement « autour » de l'axe pour éviter de créer de nouvelles oppositions ou controverses sur les partis pris du projet ferroviaire.

[465] C'est le cas par exemple dans le cadre du contrat d'axe du Béarn où la Région laisse les collectivités locales (communes et intercommunalités) lui soumettre des propositions de localisation de deux nouvelles haltes à l'Ouest et à l'Est de Pau.

« On aimerait parler autant projet urbain que transport, mais ce n'est pas le cas et on s'y attendait dès le départ. […] C'est un peu idyllique de penser qu'on va pouvoir travailler sur les projets urbains. » (Chargé de mission, Direction des transports, Région Aquitaine, 11 décembre 2012)

Le principe de non-tutelle d'une collectivité sur l'autre se maintient, et si certains acteurs (Région, agences d'urbanisme) expriment des réserves sur le contenu des projets d'aménagement inscrits aux contrats d'axe, ils ne peuvent s'imposer aux communes. Si le processus d'élaboration et de mise en œuvre du contrat est l'occasion pour certaines communes de s'approprier les nouvelles normes qui s'imposent aux politiques urbaines locales, les pratiques et le contenu des projets évoluent peu. Selon les porteurs de projet interrogés, l'essentiel des projets locaux inscrits aux différents contrats concerne des aménagements de l'accès automobile aux stations, et font état de la permanence de pratiques d'aménagement « diffuses »[466].

Les cas étudiés font apparaître la permanence des logiques sectorielles et des difficultés à articuler les échelles de décision en matière d'aménagement et de transport. Ces contrats ne correspondent à aucune obligation réglementaire et leur valeur juridique est faible. Pour s'assurer du respect des engagements, les acteurs à l'initiative des démarches comptent sur l'utilisation de leviers incitatifs et contraignants. Les Régions proposent par exemple de fournir un appui en termes d'expertise et des possibilités de financement pour concrétiser leurs projets. D'autres outils sont mobilisés pour favoriser la mise en œuvre des engagements pris au contrat d'axe : transcription des orientations dans les documents de planification, création d'outils et maintien des instances de pilotage sur le long terme, élaboration de fiches actions détaillées, etc. La réalisation des actions prévues aux contrats d'axes dépend de l'adhésion des acteurs au projet. Dès lors, les cas étudiés montrent l'importance de l'accompagnement politique que ce soit au début des démarches ou pour assurer le prolongement des discussions et le respect des engagements. Si l'objet n'est pas ici d'évaluer les effets des contrats d'axes sur l'évolution des pratiques, et ce d'autant plus que ces initiatives sont trop récentes pour que l'on puisse en établir un bilan, les acteurs interrogés évoquent plusieurs réserves sur les effets potentiels des contrats. Les responsables des contrats s'interrogent sur le respect des engagements et leur mise en œuvre dans un contexte incertain, notamment du fait de questions financières et du renouvellement des élus municipaux et communautaires.

Conclusion

La diffusion des démarches de contrats d'axes et leur transfert au transport ferroviaire régional signalent une évolution dans la manière de concevoir les projets ferroviaires vers une articulation accrue avec les projets de territoires autour d'une logique de projet associant acteurs publics du transport et de l'aménagement urbain. Les contrats d'axes créent ainsi de « *la régulation* » et comblent les « *lacunes* » de la fragmentation institutionnelle et de la planification urbaine (CERTU, 2010) en développant des pratiques d' « i*nterterritorialité* » (Vanier, 2008) et d' « i*ntersectorialité* ». Les études de cas montrent alors que la capacité de cet instrument à réaliser la coopération entre acteurs et à produire une coordination effective des projets ferroviaires et des projets de territoire dépend de plusieurs facteurs :

- l'existence d'opportunités de développement des services ferroviaires et d'évolution de l'urbanisation à leurs marges

[466] Sources : entretiens avec le Chargé de mission, Région PACA, 31 octobre 2012 et Chargé d'étude, AUDRNA, 30 octobre 2012.

- un portage politique fort pour impliquer les acteurs dans la démarche
- la mobilisation de ressources et d'une expertise adaptées permettant de définir le potentiel de développement de l'offre de transport
- l'élaboration d'études conjointes et itératives entre les secteurs du transport et de l'urbanisme
- le contenu et le niveau de précision des contrats
- les capacités de financement des acteurs publics

Notre analyse montre surtout que le contrat d'axe ne réduit pas la complexité liée au partage des compétences entre différentes collectivités et échelles de décision en matière d'urbanisme et de transport, mais est un outil de gestion de ces décalages. Ce dispositif de projet est alors le support de nouvelles interactions entre acteurs des transports et de l'aménagement urbain et semble ouvrir de nouvelles perspectives pour une coordination qui prend en compte plus finement les contextes locaux et donne une place importante à la négociation politique. Dès lors, l'analyse des usages de cet instrument à l'échelle locale confirme les conclusions des chapitres précédents en mettant en évidence le fait que la coordination des politiques ferroviaires et des politiques d'aménagement résulte moins de l'énoncé d'une injonction à la cohérence que de la nécessité, pour les acteurs publics, de répondre à des problèmes concrets en fonction de contextes spatiaux, institutionnels et politiques.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette recherche part du constat que l'enjeu de cohérence et de coordination des politiques de transport et d'aménagement urbain s'est imposé depuis les années 1990 comme un nouveau paradigme des politiques publiques. De nouvelles orientations d'aménagement, introduites dans le cadre législatif national, prônent le développement d'une offre de transport collectif cohérente pour produire une alternative à la voiture particulière en même temps que la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à son usage.

Face à ce discours dominant, cette recherche avait pour objectif de mettre au jour les mécanismes concrets en jeu dans la mise en œuvre des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement au prisme de l'impératif de cohérence et de coordination. Cette mise à l'épreuve d'une norme énoncée à l'échelle nationale et largement diffusée dans les milieux professionnels des transports et de l'aménagement s'appuie sur l'analyse comparative de deux métropoles françaises : Toulouse et Nantes. Cette recherche s'est intéressée aux représentations et aux pratiques des acteurs publics locaux des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement. Elle identifie la prise en compte de l'objectif de cohérence urbanisme-transport ferroviaire et sa mise en œuvre à partir de plusieurs objets et échelles d'analyse : les politiques ferroviaires régionales et la planification stratégique de l'aménagement métropolitain, différents projets de dessertes ferroviaires à vocation urbaine, les politiques d'urbanisme des communes concernées par une desserte ferroviaire et un dispositif de coordination particulier et novateur, le contrat d'axe. Le croisement des objets et des échelles d'analyse, de l'échelle métropolitaine à l'échelle microlocale, permet, d'une part, de ne pas séparer l'analyse de la définition des grandes orientations des politiques de transport ferroviaire et d'aménagement des conditions de leur mise en œuvre et, d'autre part, de prendre en compte les articulations entre les différentes échelles de décision et d'action.

Au cœur de ce travail, se trouve ainsi l'analyse des différentes dimensions liées à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional cohérentes et coordonnées :

- Que nous apprend l'analyse des processus de mise en œuvre des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement au regard des enjeux d'articulation et de coordination de ces deux sphères d'action ?
- Observe-t-on un changement des pratiques et un dépassement des logiques sectorielles de transport et d'aménagement ?
- Quels sont les mécanismes qui favorisent ou contraignent la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional ?

Ces questions ont guidé cette recherche. Au terme de ce travail, il convient d'en apprécier les apports, les limites et les perspectives.

ENSEIGNEMENTS

Afin de procéder à une synthèse des enseignements que nous retirons de ce travail, nous commencerons par revenir sur les trois hypothèses posées en introduction, en vérifiant dans quelle mesure elles sont confortées par nos analyses empiriques.

Un changement de paradigme

La première hypothèse portait sur le changement de paradigme des politiques publiques.

Nous avons tout d'abord analysé cette évolution aux échelles nationale et internationale, en insistant sur l'émergence des notions de ville et de mobilité durables, qui s'accompagnent de la circulation de nouveaux modèles d'aménagement et de doctrines techniques, plus spécifiquement focalisés sur l'articulation des politiques de transports collectifs et d'urbanisme. La diffusion de ces normes et de ces doctrines coïncide avec la mise sur agenda de la coordination entre ces deux champs sectoriels dans la plupart des grandes agglomérations européennes. En analysant les évolutions observées dans le secteur ferroviaire, nous avons montré que les problèmes d'articulation entre transports et urbanisme étaient formulés en deux temps. En premier lieu émerge le problème du développement des dessertes ferroviaires dans les espaces métropolitains, identifié par les acteurs du transport, puis dans un second temps, celui de l'amarrage de l'urbanisation autour de ces dessertes, porté par les acteurs de l'aménagement. À l'échelle nationale, le changement des normes s'accompagne donc d'une tentative de rapprochement entre deux mondes, l'urbanisme et les transports, jusque-là caractérisés par de fortes segmentations.

Les enquêtes menées à l'échelle locale confirment la diffusion de ces normes auprès des professionnels du transport et de l'aménagement, des élus et des techniciens des collectivités territoriales et des intercommunalités. La banalisation du mot d'ordre de la cohérence urbanisme-transport, tout comme l'émergence de nouveaux enjeux locaux, favorise l'identification par les acteurs locaux d'un besoin de maîtrise de l'extension urbaine et d'une action visant un changement des pratiques de déplacements. Cependant, au-delà du consensus que ces orientations semblent susciter, d'importantes divergences apparaissent dans les interprétations qu'en font les acteurs locaux. La recherche a montré que les acteurs du transport et de l'aménagement se saisissent et interprètent différemment l'enjeu d'articulation urbanisme-transport en fonction de leurs compétences et de leur échelle d'action. Dans les deux cas d'étude, les Régions conçoivent l'articulation réseau-territoire principalement en termes de production d'une offre de transport qui répond aux besoins et accompagne le développement du territoire dans un contexte d'étalement urbain. Les acteurs publics de l'aménagement à l'échelle supracommunale envisagent une structuration de l'urbanisation autour du rail avec l'objectif de contenir le développement urbain et de rentabiliser les équipements en transports collectifs. Les communes considèrent ces nouvelles orientations d'aménagement comme un moyen d'améliorer le cadre de vie et de répondre aux besoins de leurs habitants.

L'analyse met aussi en évidence un certain nombre de critiques du modèle d'aménagement et d'un développement du territoire structuré par le rail. De fait, ce modèle, au-delà de son apparente neutralité, suppose des choix politiques sensibles, notamment en matière de concentration du développement urbain sur quelques pôles desservis par les transports collectifs. Ces priorités sont alors, contestées par certaines communes, qui se réfèrent, par exemple, à un modèle de développement différent, autour d'une logique d'équilibre territorial, associé à un enjeu de justice spatiale. Ces orientations en faveur d'une cohérence urbanisme-transport font ainsi l'objet d'une mise en question par les acteurs publics censés assurer sa mise en œuvre.

Ainsi notre analyse montre que le changement de paradigme politique ne signifie pas nécessairement un changement uniforme des pratiques, en raison de la diversité des interprétations auxquelles il donne lieu.

Du principe aux pratiques

La deuxième hypothèse concernait les enjeux soulevés par **la mise en cohérence des politiques de transport ferroviaire et d'aménagement urbain.** Nous avions supposé que cette question se posait de manière **spécifique dans le cas du transport ferroviaire régional et des territoires urbains et périurbains -** par distinction avec les systèmes de transports urbains et les territoires centraux des agglomérations - en raison de la complexité institutionnelle de l'organisation de ces deux secteurs, des particularités du système technique ferroviaire et des caractéristiques des territoires concernés, urbains et périurbains. L'analyse des processus à l'œuvre dans les deux métropoles d'étude souligne, d'une part, la complexité des enjeux liés au développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine et, d'autre part, à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à une polarisation et une densification urbaine autour du réseau ferré et des gares.

L'analyse a montré tout d'abord que la spécificité de l'enjeu d'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional est liée aux caractéristiques **de l'organisation institutionnelle**, marquée par l'existence de segmentations multiples, à la fois inter- et intra-sectorielles. Les acteurs du transport ferroviaire et de l'aménagement ont des logiques d'action, des contraintes propres et des visions différentes des enjeux d'articulation réseau-territoire.

Les acteurs territoriaux définissent des problèmes et des moyens d'action en référence au territoire qu'ils représentent. Par exemple l'analyse des politiques ferroviaires régionales a montré que les Régions, si elles identifient clairement l'enjeu du développement de services ferroviaires dans les espaces métropolitains, rapportent cet enjeu à leur mission générale de desserte du territoire régional. Par conséquent, elles cherchent à équilibrer leur action en fonction de leur territoire de compétence et des ressources dont elles disposent. Dans le cas toulousain, l'analyse a fait apparaître les contraintes importantes auxquelles fait face la Région pour développer les dessertes urbaines et périurbaines et qui contrastent avec les ambitions de l'AOTU en matière d'usage du transport ferroviaire dans l'agglomération. Si ce tiraillement entre enjeux urbains et enjeux régionaux est moins fort dans le cas de la Région Pays de la Loire, cet enjeu se pose néanmoins à l'institution régionale et lui impose de trouver des moyens de concilier différents usages du transport ferroviaire**.** L'étude du contenu et des processus de la planification territoriale à l'échelle métropolitaine (SCOT) révèle que les acteurs de l'aménagement, de leur côté, s'appuient sur la revalorisation des dessertes ferroviaires pour défendre et justifier un modèle de développement en faveur d'une polarisation et une densification du développement urbain. Les cas d'étude montrent que ces enjeux sont intégrés au contenu de la planification territoriale métropolitaine sous la forme de préconisations en matière de polarisation et de densification urbaine autour du réseau ferré et des gares. La construction et la négociation de la planification territoriale mettent en évidence un usage stratégique du rail par les syndicats mixtes de SCOT, mais aussi les agences d'urbanisme et les services de l'État. Le rail sert à légitimer et à rendre acceptable un discours en faveur d'une densification urbaine du territoire vis-à-vis de certaines communes. Si ces orientations sont différenciées en fonction des territoires concernés (territoires centraux ou périurbains) sans qu'il soit possible d'identifier une différence claire entre les deux aires d'étude, l'analyse révèle un accent récent sur la structuration du développement urbain autour du réseau ferré.

Dans un cas comme dans l'autre, on observe une certaine transversalité dans la manière dont les différentes institutions concernées problématisent les enjeux auxquels elles doivent répondre : la Région n'ignore pas le territoire lorsqu'elle définit ses priorités d'action et sa politique de transport, les syndicats mixtes de SCOT s'appuient sur les

réseaux pour projeter un développement urbain polarisé, les communes prennent en compte la gare et le niveau de la desserte ferroviaire dans leurs projets de développement et d'aménagement. Cependant, cette transversalité se construit en fonction des compétences et de l'échelle caractéristiques de ces institutions. Les politiques ferroviaires, la planification stratégique métropolitaine ou les projets d'aménagement locaux sont construits en fonction de la stratégie politique de l'institution qui les porte et participent de sa légitimation. Dès lors, à l'échelle métropolitaine, on observe des divergences dans la manière de définir les problèmes d'articulation entre réseau et territoire, et dans la hiérarchisation des priorités, divergences qui apparaissent, par exemple, dans les réactions des Régions aux SCOT, notamment. Le cas toulousain révèle les réticences de la Région face au contenu des SCOT en matière de densification urbaine autour des gares, aménagement dont elle craint qu'il ne se traduise par une augmentation trop importante de l'usage du transport ferroviaire régional en zone dense, à laquelle elle ne pourrait être en mesure de répondre.

Si ces divergences opposent dans certains cas les deux sphères d'action, ces tensions concernent aussi au sein de chaque secteur d'action (les transports d'un côté et l'aménagement de l'autre), en fonction de leurs compétences et de leurs échelles d'intervention les différentes institutions en charge du transport ferroviaire et de l'aménagement. Au sein du transport, les différences de visions entre les AOTU et les Régions (qui n'ont pas les mêmes problèmes à résoudre) autour du rôle du transport ferroviaire sont révélées par les cas d'études. De même, au sein de l'aménagement, le passage du plan stratégique (SCOT) à la mise en œuvre de politiques d'urbanisme locales favorables à une urbanisation prioritaire autour des gares est complexe et suscite des réactions mitigées de la part de certaines communes. Les orientations en termes de polarisation de l'urbanisation font l'objet de discussions et parfois de contestations de la part des élus locaux au sein des Syndicats mixtes de SCOT. Dans les deux cas étudiés, le contenu des SCOT est avant tout le résultat d'une négociation entre les élus communaux, montrant que la planification territoriale constitue un premier niveau de territorialisation et de réinterprétation de la norme nationale en matière de cohérence urbanisme-transport.

Au-delà des discours, l'analyse des processus à l'œuvre à Nantes et Toulouse montre que l'idée de développer les dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines comme celle de structurer l'urbanisation autour du rail ne font pas l'objet d'un consensus entre les acteurs du transport ferroviaire et de l'aménagement aux différentes échelles de décision. Au contraire, les acteurs concernés ont des priorités et des visions différentes qui entrent en tension, en fonction des contextes et des problèmes à traiter. Ces tensions sont aussi intersectorielles qu'intrasectorielles, elles sont liées aux champs, mais aussi aux échelles de compétence des acteurs, à partir desquelles ils se légitiment et construisent leur politique, en fonction des ressources dont ils disposent.

Ensuite, au-delà des enjeux institutionnels, la spécificité de l'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional tient aux **particularités du système sociotechnique du transport ferroviaire**. L'analyse fait apparaître le poids des logiques propres au secteur ferroviaire, construit autour d'un système d'acteurs et d'un système de normes particuliers. Le secteur ferroviaire dépend d'acteurs sectoriels forts (SNCF, RFF, État) qui ont des priorités d'action et des ressources (notamment techniques et financières) disparates. Si notre recherche confirme l'affirmation des Régions comme un acteur central de ce secteur, elle met aussi en évidence la dépendance des Régions vis-à-vis des autres acteurs ferroviaires et territoriaux, et en particularité des intercommunalités centrales. Les deux cas d'étude soulignent ainsi le positionnement croissant de Toulouse Métropole et Nantes Métropole sur les questions liées au transport ferroviaire. En tant qu'acteurs

centraux des politiques d'aménagement et de transport collectif urbains, ces deux entités revendiquent leur légitimité à intervenir dans la décision en matière de transport ferroviaire sur leur territoire.

Cependant, en dépit de cette « territorialisation » du secteur (Barone, 2008), l'organisation du secteur ferroviaire comme les logiques d'intégration de l'infrastructure et les contraintes propres du système ferroviaire contraignent le développement des dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines et la mise en œuvre de politiques de densification autour des gares. En particulier, l'état et la structure de l'infrastructure ferroviaire conditionnent fortement les marges d'action des Régions. De même, le référentiel technique ferroviaire pèse sur la production de services ferroviaires urbains et périurbains. L'exemple du projet Nantes-Châteaubriant a mis en exergue le poids du référentiel technique ferroviaire qui a constitué une contrainte importante pour la production d'une infrastructure et d'un service de transport inséré dans le territoire. L'analyse des enjeux soulevés par l'usage du foncier ferroviaire a également révélé le poids des logiques sectorielles et l'interdépendance forte des enjeux, de l'échelle microlocale à l'échelle nationale. Le devenir du foncier ferroviaire autour d'une gare dépend des stratégies des grands propriétaires fonciers, eux-mêmes contraints par les objectifs qui leur sont fixés par l'État. Par ailleurs, cette question cristallise aussi les oppositions entre des logiques de développement des services ferroviaires, d'aménagement des accès aux gares ou de développement urbain.

Enfin, la spécificité de la mise en œuvre de politiques de transport ferroviaire et d'aménagement plus cohérentes et coordonnées tient aux **caractéristiques fortement hétérogènes des territoires desservis** par les services ferroviaires régionaux à vocation urbaine ou périurbaine. Les axes ferroviaires relient les zones denses aux territoires périurbains. Les conditions d'une articulation entre urbanisme et transport ferroviaire se posent de manière différenciée selon les types de communes concernées. Des différences entre les solutions envisagées pour l'aménagement autour des gares apparaissent : alors que la densification résidentielle ou le développement d'activités sont privilégiés dans les espaces centraux et dans certaines communes de banlieue, les aménagements en faveur de l'accès au réseau ferroviaire, notamment le développement du stationnement autour des gares, sont plus systématiquement envisagés dans les communes périurbaines. Plus généralement, il a été montré l'hétérogénéité forte des pratiques d'urbanisme locales en lien avec les gares. Le contenu des politiques d'urbanisme locales, construites par les communes en lien avec les logiques d'action intercommunales, dépend d'une pluralité de facteurs qui ne sont pas nécessairement liés à l'existence de la desserte ferroviaire : la situation territoriale des communes, l'organisation spatiale du territoire, les opportunités locales, la trajectoire de la commune, la capacité d'action des communes et le projet politique local.

La recherche permet de conclure sur la complexité des processus à l'œuvre et la spécificité des enjeux soulevés par l'articulation et la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional qui correspondent à des contraintes tant institutionnelles, organisationnelles et fonctionnelles que territoriales.

Le changement par le bas

La **troisième hypothèse** formulée portait sur **le changement des pratiques d'action publique.** Nous supposions que face à la complexité des enjeux, l'évolution des normes, si notable soit-elle, n'est pas suffisante pour garantir un changement des pratiques. Le changement de politique ne se limite pas au changement de paradigme, il se construit également à partir des problèmes définis par les acteurs et leur résolution. Loin de s'en tenir

à un constat sur les freins multiples à une mise en cohérence des politiques de transport et d'aménagement, la complexité des processus ou l'inertie des pratiques, cette recherche met en évidence des formes de changement vers de nouvelles articulations entre urbanisme et transport ferroviaire régional. Notre analyse montre en particulier que la coordination entre urbanisme et transport ferroviaire opère moins par l'application de nouvelles normes d'aménagement que par le bas et de manière incrémentale, en réponse à des problèmes qui dépendent des contextes territoriaux, institutionnels et politiques locaux, et en fonction des ressources dont les acteurs disposent.

En particulier, nous avons pu souligner que si certaines communes optent en faveur de la densification de l'urbanisation, et portent une attention accrue aux enjeux d'accessibilité en transports collectifs, ces changements répondent avant tout à des problèmes énoncés localement. Par exemple, la diversification de l'offre de logement apparaît comme un objectif essentiel à certains maires, confrontés à des problèmes de vieillissement de leur population et aux difficultés de maintenir des populations jeunes sur leur territoire, dans un contexte d'augmentation des coûts du logement. Cet enjeu explique souvent la mise en œuvre de politiques de construction de nouveaux logements favorable à la densification urbaine. Il apparaît ainsi que les politiques d'urbanisme locales se construisent en fonction de logiques qui dépassent largement l'enjeu d'articulation urbanisme-transport. En soulignant l'hétérogénéité des politiques et des pratiques d'urbanisme locales en lien avec la desserte ferroviaire, ce constat invite à interroger la construction d'une orientation indifférenciée en faveur de la cohérence urbanisme-transport et l'énoncé dans la planification territoriale de normes homogènes, en décalage avec l'hétérogénéité des contextes locaux.

L'analyse montre également que si l'opposition entre deux territorialités, celle des réseaux et celle des territoires, se maintient et n'est pas dissoute par le consensus mou autour du développement durable ou d'un nécessaire urbanisme structuré par les transports collectifs, des formes de transgression de cette opposition émergent à l'échelle locale. Ainsi, au-delà des contraintes spécifiques que soulève l'articulation entre urbanisme et transport ferroviaire régional du fait des caractéristiques de l'infrastructure et de l'organisation du secteur ferroviaire, l'analyse met en évidence les dépassements opérés, en particulier, du fait de l'affirmation des acteurs territoriaux dans le jeu d'acteur ferroviaire. Par exemple, les cas étudiés mettent en évidence le positionnement fort des acteurs de l'aménagement et en particulier des intercommunalités centrales (Toulouse Métropole et Nantes Métropole) sur les questions liées au transport ferroviaire qui contribue à faire émerger de nouveaux enjeux pour les acteurs sectoriels. Dès lors, en fonction des problèmes auxquels ils sont confrontés, les acteurs sont amenés à mettre en place des actions collectives qui transgressent les logiques sectorielles et vont dans le sens d'une meilleure articulation entre réseau et territoire ou favorisent une meilleure coordination. L'existence d'enjeux transversaux et d'objets à l'interface entre ces deux champs d'action, transport et aménagement, impose aux acteurs de dépasser les frontières sectorielles et territoriales et d'agir de manière coordonnée. Loin d'être un préalable à l'action, la coordination entre les acteurs est alors le résultat de la nécessité pour les acteurs de négocier, de faire des compromis, pour résoudre leurs problèmes. Ce dépassement opère principalement autour de projets ou d'objets concrets : un projet ferroviaire, un projet d'aménagement de gare, etc. L'analyse des trois projets ferroviaires met ainsi en évidence les négociations et les compromis entre les acteurs pour produire un service de transport qui prend en compte différents enjeux et satisfait différents objectifs. Ces projets sont alors des scènes où se construisent des coopérations interterritoriales mais aussi où se négocie l'articulation réseau-territoire.

La recherche révèle que la confrontation entre des visions et des intérêts différents autour de projets concrets favorise les mécanismes d'apprentissage qui conduisent aussi à l'émergence d'une nouvelle approche des articulations réseau-territoire. Les Régions, par exemple, sous la pression des acteurs locaux de l'aménagement, mais aussi du fait de préoccupations croissantes vis-à-vis de la gestion de leurs ressources, s'intéressent de plus en plus aux enjeux d'articulation de l'urbanisation au réseau ferré régional. Ce changement est surtout sensible en Région Pays de la Loire où la combinaison de différents facteurs conduit la Région à s'intéresser à l'enjeu d'urbanisation autour des gares. L'analyse montre aussi le rôle des acteurs de l'aménagement dans le dépassement des oppositions sectorielles. Les deux cas d'étude révèlent les effets du positionnement fort de Toulouse Métropole et Nantes Métropole dans le champ ferroviaire. Leur intervention contribue à modifier la manière dont les acteurs du secteur ferroviaire appréhendent les enjeux auxquels ils sont confrontés, mais aussi le contenu des politiques mises en œuvre et des projets ferroviaires (niveau de desserte, caractéristiques de l'infrastructure, programme des pôles d'échanges, etc.).

Enfin, l'analyse des contrats d'axe confirme l'importance des logiques incrémentales et de l'apprentissage. Cet instrument a été inventé et mobilisé principalement en réponse à des enjeux et des problèmes locaux liés à l'émergence d'un besoin de rationalisation de l'action en matière de transport et d'aménagement, mais aussi à des stratégies de positionnement institutionnel et politique. Pensé comme un outil permettant de gérer les interfaces entre réseau et territoire et d'assurer la coordination entre ces deux champs d'action autour de projets localisés, l'analyse de sa mise en œuvre fait apparaître sa contribution à l'émergence d'un dépassement des cloisonnements entre aménagement et transport ferroviaire régional.

Au final, ces résultats contribuent à la compréhension des enjeux et à l'analyse des conditions de la mise en œuvre de la cohérence urbanisme-transport sur un objet encore relativement inédit, celui de l'articulation entre l'aménagement et les dessertes ferroviaires urbaines et périurbaines. La recherche confirme et précise à partir de cas concrets les résultats de travaux antérieurs qui ont montré que la coordination n'était pas un préalable, mais bien un résultat de l'action et de la confrontation entre les intérêts différents des acteurs du transport et de l'aménagement (Gallez et al., 2010). Ensuite, ces résultats permettent de discuter les conclusions de travaux sur les politiques de transport ferroviaire régionales qui montraient que si la régionalisation s'était traduite par la « *consolidation d'une logique territoriale au sein du secteur* », elle n'avait pas contribué au développement de l'inter ou de la transsectorialité (Barone, 2007). Notre recherche souligne néanmoins l'émergence de multiples débordements des frontières et logiques sectorielles et territoriales, confirmant les conclusions de travaux menés sur d'autres types d'interfaces entre transport et aménagement urbain (Debrie, 2013).

APPORTS ET LIMITES

S'il apparaît que les partis-pris de cette recherche nous ont permis d'apporter un certain nombre de résultats originaux, il importe d'apprécier la portée et les limites.

L'approche comparée

Le choix d'une approche croisée de deux métropoles françaises a permis d'appréhender comment, par rapport à l'énoncé d'une norme générique, l'enjeu d'articulation urbanisme-transport est posé et interprété dans des contextes institutionnels et territoriaux spécifiques. Si la comparaison contraint l'investigation des cas, cette analyse croisée permet de mettre au jour le rôle du contexte institutionnel, ferroviaire et territorial,

et des trajectoires passées en matière d'urbanisme et de transport dans la manière dont se construisent et sont mises en œuvre les politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional. D'une part, l'histoire institutionnelle et planificatrice de ces deux métropoles est un facteur explicatif des pratiques locales actuelles d'articulation et de coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional. D'autre part, les contextes ferroviaires et territoriaux locaux contraignent la capacité d'action des acteurs du transport et de l'aménagement. Les deux Régions d'étude font face à des contextes ferroviaires différents qui influencent leur capacité d'action. La comparaison nous a permis de mieux comprendre les spécificités des logiques à l'œuvre dans chacun des cas d'étude. Ce qui pouvait émerger comme des conclusions généralisables à partir du cas toulousain, concernant l'existence de logiques d'action différentes de la Région et de l'AOTU, nous est apparu original dès l'instant où nous nous sommes penchés sur le cas nantais. Cependant, l'analyse a permis aussi de nuancer l'hypothèse du poids des contextes métropolitains dans l'explication des processus constatés. Elle a fait apparaître que les différences au sein des aires d'étude sont tout aussi importantes que les différences entre les deux aires d'étude.

En choisissant de croiser les cas d'étude à l'échelle inframétropolitaine, nous avons évité de limiter l'analyse à l'étude de sites « à enjeux » et pu faire émerger des résultats qui n'auraient pu apparaître si nous nous étions concentrés sur une unique aire d'étude ou sur les SCOT centraux des aires d'étude. Autre exemple, l'étude de projets ferroviaires relevant de générations différentes et concernant des territoires différents a permis de mettre en évidence des évolutions dans la manière de concevoir les liens entre urbanisme et transport ferroviaire. Enfin, l'analyse croisée des politiques d'urbanisme mises en œuvre dans plusieurs communes des deux aires d'études, si elle constitue un exercice risqué dans la mesure où nous n'avons pu rendre compte ici de l'ensemble des cas étudiés, s'est révélée également riche d'enseignements. Le choix de ne pas nous restreindre à l'analyse de projets urbains effectivement mis en œuvre autour des gares TER ou de communes concernées par des projets urbains d'ampleur a permis de souligner l'importance des logiques politiques qui sous-tendent les stratégies d'aménagement communales, qui ne se focalisent pas sur la relation entre réseau et territoire.

Les résultats pourraient être mis à l'épreuve d'autres cas de métropoles françaises présentant des contextes différents ou être comparés avec les processus à l'œuvre à l'étranger. Nous avons montré la diffusion de nouveaux modèles d'urbanisme articulés au réseau de transport collectif à l'échelle internationale qui justifierait de mettre en regard nos conclusions avec les dynamiques à l'œuvre dans d'autres contextes institutionnels et territoriaux.

Le croisement des échelles et des objets d'étude

Un deuxième parti pris de la recherche a été de croiser les objets et échelles d'analyse. Il s'agissait de dépasser une analyse qui privilégierait soit l'énoncé des orientations à l'échelle métropolitaine dans la planification territoriale, soit une analyse précise à l'échelle micro-locale, du quartier de gare, des interfaces entre urbanisme et transport. En croisant l'analyse de la construction séparée des politiques ferroviaires régionales et les politiques d'aménagement séparément (à l'échelle métropolitaine et locale) et l'analyse des interfaces entre ces deux champs, nous avons pu comprendre les logiques et la construction de l'articulation réseau-territoire propres à chaque champ avant d'aborder la problématique de la coordination entre ces deux sphères d'action. Si l'exercice est périlleux, il permet néanmoins d'apprécier les logiques de réseau et les jeux d'échelle qui expliquent les processus constatés à l'échelle locale. En croisant la mise en perspective historique,

l'analyse de la définition des grandes orientations des politiques de transport et d'aménagement à l'échelle métropolitaine et l'étude de projets mis en œuvre nous avons pu caractériser l'impact du temps long et la disparité des logiques et des facteurs en jeu dans la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire articulées ou coordonnées.

Cependant, les contraintes de l'exercice de thèse nous ont conduits à laisser de côté certains enjeux et en particulier l'analyse des logiques intra-institutionnelles. L'analyse des interactions et relations interinstitutionnelles a primé dans l'analyse. Il pourrait être intéressant de poursuivre la caractérisation des enjeux institutionnels soulevés par la mise en œuvre de politiques d'urbanisme et de transport « articulés » en s'intéressant notamment aux relations internes entre les Directions de l'aménagement et des transports des Régions ou aux relations entre les services d'urbanisme et de transport des agglomérations.

L'analyse des processus concrets de l'action

Enfin, en s'attachant à la mise au jour la fabrique « au concret » des politiques et projets ferroviaires et d'aménagement urbain cette recherche a opté pour une analyse empirique et analytique des processus étudiés. Un premier parti pris a été de ne pas s'en tenir à une posture d'évaluation ou à la mise en évidence d'un décalage entre « discours » et « pratiques », mais de chercher à comprendre les logiques et processus en jeu dans la production des politiques de transport et d'aménagement. Le second parti pris a été de ne pas s'intéresser à la mise en œuvre de la norme, mais de privilégier une analyse des pratiques pour voir comment elles se construisent et interrogent, voire contournent les injonctions à la cohérence urbanisme-transport. Dans cette thèse, nous avons cherché à nous éloigner d'une posture normative d'évaluation de l'action publique pour privilégier une compréhension des processus à l'œuvre à travers l'analyse détaillée d'études de cas. Ce choix nous a permis de mettre en exergue les limites de certains travaux et d'insister sur la complexité des processus et des tensions à l'œuvre.

En particulier, l'analyse de trois projets ferroviaires rend compte des contraintes et logiques d'action des acteurs impliqués dans ces projets et dans les politiques d'urbanisme locales. Elle en révèle les mécanismes sous-jacents, au-delà de ce qui pourrait n'être que le simple constat d'une faible coordination. La complexité des processus d'articulation et de coordination ne peut être appréhendée que si l'on s'intéresse aux mécanismes concrets de production et de mise en œuvre de l'action publique. Elle met au jour les contraintes institutionnelles, politiques, territoriales et matérielles qui interviennent dans la mise en œuvre de politiques « coordonnées ».

La méthode développée ici pourrait être généralisée à d'autres cas d'axes ou de projets ferroviaires de différentes natures, afin de vérifier ou de renforcer les conclusions relatives aux effets d'apprentissage des acteurs impliqués dans ces projets et les conclusions sur les processus incrémentaux de changement à partir d'une analyse similaire d'autres cas de projets ferroviaires.

PERSPECTIVES DE RECHERCHE

À l'issue de ce travail, plusieurs perspectives de recherche nous semblent être ouvertes.

Caractériser la circulation des modèles d'urbanisme

Si ce n'était pas l'objet de cette recherche, les résultats conduisent à s'interroger sur les mécanismes de circulation des modèles d'aménagement et des bonnes pratiques. À plusieurs reprises, la diffusion d'un nouveau modèle « d'urbanisme orienté vers le rail », de

bonnes pratiques et d'instruments a été évoquée. Cependant, cette question, qui est un sujet en soi, pourrait faire l'objet d'investigations approfondies. En particulier, le rôle de certains acteurs dans la diffusion des nouvelles normes comme dans la construction de nouvelles doctrines urbanistiques permettrait de saisir la diffusion et l'appropriation de ces nouvelles normes par les acteurs concernés. Retracer les trajectoires en fonction desquelles de nouveaux enjeux s'imposent à l'agenda des politiques publiques permettrait de mieux évaluer les implications de ces orientations, les logiques qui les sous-tendent et la construction des politiques publiques d'aménagement et de transport.

Étudier les effets des dispositifs contractuels urbanisme-transport

Les contraintes de l'exercice ont limité l'analyse des dispositifs de contrats d'axe. Or la contractualisation apparaît être un instrument de plus en plus prisé pour rendre possibles des coopérations au-delà des découpages institutionnels de gestion des transports et de l'aménagement, mais aussi pour territorialiser les politiques publiques (Gaudin, 2007). Les dispositifs de Contrats de développement territoriaux mis en place dans le cadre du Grand Paris constituent un autre exemple de ce recours aux instruments contractuels. L'analyse des contrats d'axe s'est arrêtée à la construction de l'outil et à ses usages. L'analyse de la fabrique de ces instruments et de leur mise en œuvre mériterait d'être complétée par un travail empirique poussé permettant d'identifier la manière dont ces dispositifs sont perçus, appropriés et saisis par les différents acteurs impliqués, et en particulier les acteurs locaux de l'aménagement (communes et intercommunalités). Ce dispositif est récent et il pourrait être intéressant de suivre sa mise en œuvre afin de mesurer sa contribution à l'articulation des politiques d'urbanisme et de transport, mais aussi au renouveau des modes de gouvernance d'enjeux transversaux. Les effets de ces dispositifs semblent en effet à rechercher au moins autant au niveau de leurs effets sur la cohérence « substantielle » des politiques de transport et d'aménagement qu'au niveau de leurs effets sur la gouvernance et la « *régulation publique territoriale* » (Gallez, Thébert, 2014). Analyser les contrats d'axe selon cette perspective permettrait d'évaluer dans quelle mesure les contrats d'axe participent d'un changement des modes de gouvernance et de régulation des enjeux de mobilités et de développement urbain.

Poursuivre l'étude des négociations autour du foncier ferroviaire

Enfin, un des enjeux soulevés par la mise en œuvre de politiques de densification urbaine autour des gares porte sur l'usage et le devenir du foncier ferroviaire. Si cette question a été abordée dans le cadre de cette thèse, elle mériterait des approfondissements. Le foncier ferroviaire est au cœur des tensions entre des enjeux de transport, de développement de l'offre de transport et d'aménagement de l'intermodalité et des enjeux urbains. Si cette problématique fait l'objet, depuis peu, de quelques recherches, notamment autour des grandes gares[467], l'analyse des interactions et des négociations entre acteurs de l'aménagement et du transport pour l'usage du foncier ferroviaire autour des gares de la mobilité quotidienne constituerait un prisme intéressant pour poursuivre la caractérisation des enjeux soulevés par l'articulation urbanisme-transport ferroviaire dans un contexte où ce foncier constitue le réceptacle d'injonctions contradictoires : construire du logement et rendre possible le développement du transport ferroviaire.

[467] Nous faisons référence aux travaux de F. Adisson (Adisson, Riot, 2011).

PERSPECTIVES POUR L'ACTION

Les conditions dans lesquelles cette recherche a été effectuée nous invitent enfin à réfléchir aux apports de cette recherche pour la pratique. En effet, ce travail de thèse a été réalisé dans le cadre d'une recherche embarquée, au sein de RFF. Notre double positionnement de doctorante et de chargée d'étude a constitué un apport évident pour ce travail. Il nous a permis d'accéder plus facilement à certaines informations et de mieux comprendre, de l'intérieur, les logiques d'un acteur clé du secteur ferroviaire. Cette situation particulière justifie aussi que nous nous efforcions de tracer ici quelques pistes de réflexion pour l'action. Nous proposons de développer ici deux pistes de réflexion.

La première concerne l'innovation dans l'articulation des politiques de transport et d'urbanisme. Notre travail interroge ainsi les réponses institutionnelles fréquemment identifiées pour favoriser une coordination des politiques d'urbanisme et de transport et, en particulier, l'opportunité d'une concentration des compétences au sein d'institutions aux compétences intégrées comme l'idée de regrouper les compétences au sein d'institutions à « l'échelle » des enjeux. Ces objectifs, qui constituent les moteurs des lois de décentralisation en cours, ne résoudront pas, semble-t-il, la permanence des décalages entre les territoires institutionnels et l'échelle des enjeux à traiter (Offner, 2006). Notre analyse invite plutôt à assumer les réalités du « *bricolage territorial* » (Desjardins, 2007) et à encourager le développement de dispositifs favorisant l'articulation des stratégies et la coordination des acteurs issus d'institutions différentes. Dans la continuité de notre travail sur les contrats d'axe, nous pensons que ces outils peuvent constituer des opportunités pour une coordination par le bas et une désectorisation des pratiques en matière de transport et d'aménagement.

La seconde porte sur l'approche différenciée et la prise en compte des réalités territoriales. Notre travail invite à discuter les solutions identifiées pour agir sur la régulation des mobilités et du développement urbain. Plusieurs auteurs défendent que la mise en œuvre de politiques d'urbanisme favorables à une polarisation et d'une densification urbaine autour des transports collectifs nécessite une intervention plus forte de l'État et des échelons supracommunaux dans la régulation du développement urbain. D'autres recommandent une territorialisation plus importante des normes d'aménagement et de la planification territoriale ou un renforcement des capacités prescriptives de ces normes. Nous pensons que l'enjeu consiste autant dans la prise en compte de la diversité des territoires concernés, urbains et périurbains, dans la planification territoriale que dans le fait de donner aux acteurs publics les moyens d'agir et de répondre aux enjeux auxquels ils sont confrontés.

LISTE DES ENTRETIENS

Fonction	Organisme	Date	Durée	Type
NANTES (40 entretiens)				
Acteurs du transport ferroviaire				
Chargé de mission Périurbain Direction des Transports	Région Pays de la Loire	14/02/12	1h45	En personne
Chef pôle Desserte périurbaine Direction des Transports		14/02/12	1h45	En personne
Responsable du pôle organisation du transport régional Direction des Transports		16/07/12	1h50	En personne
Chargé de mission intermodalité	Gares & Connexions	06/05/13	40 min	En personne
Chargé de mission Service Aménagement et Patrimoine	RFF Direction régionale Pays de la Loire	13/07/12	45 min	En personne
Chef de Projet		13/07/12	45 min	En personne
Projet Tram-train		multiples	1 h	En personne
Chargé de mission Nœud ferroviaire		25/04/13	45 min	En personne
Chef du Service Commercialisation Réseau		16/09/13	1 h	En personne
Services de l'État				
Chef de la division Transport	DREAL Pays de la Loire	13/02/12	1 h	En personne
Chargé de mission transport et énergie		22/04/13	1 h	Téléphone
Directrice des études Déplacements	Cete Ouest	09/11/11	1h30	En personne
Ancien Chargé de mission	DREAL Pays de la Loire	30/01/12	1h20	En personne
Chargé de Mission Prospective	DDTM Loire Atlantique	08/11/11	2h	En personne
Conseil Général				
Directeur service transport	Conseil Général de Loire Atlantique	05/03/12	1h10	En personne
Nantes Métropole				
Vice-Président de Nantes Métropole	Nantes Métropole	18/07/14	45 min	Téléphone
Chargé de mission projets ferroviaires Direction Générale des Déplacements		30/01/12	1h40	En personne
Chargée de mission PDU Direction de la stratégie		01/02/12	1h20	En personne
Chargé de projet Direction Générale de Urbanisme, section Est		05/03/12	2h	En personne
Chargé de mission urbanisme Direction Générale des Déplacements		02/06/13	2h15	En personne
Chargés de projet Direction Générale de l'Urbanisme, responsables secteur Nord		07/03/12	1h	En personne
Autres intercommunalités et structures intercommunales				
Directeur technique	Syndicat Mixte du Scot Nantes-Saint-Nazaire	05/03/12	1h	En personne
Responsable du service transport	CC Erdre et Gesvres	12/03/12	1h	En personne
Chargée de mission aménagement		16/07/12	1h	En personne
Directeur Général des services	CC Loire et Sillon	01/02/13	20 min	Téléphone
Aménageurs, urbanistes, bureaux d'étude				

Directeur des études et des projets de transport	Auran	06/03/12	2 h	En personne
Chargé d'étude (planification territoriale)		01/02/12	1h50	En personne
Chargé d'étude déplacement		06/03/12	1h30	En personne
Chef de projet	Samoa	15/03/12	1h10	En personne
Chargé d'étude	Atelier Ruelle	22/06/12	1h15	En personne
Directeur adjoint	Forma 6	11/07/12	1h	En personne
Communes				
Maire	Issé	14/02/12	1h30	En personne
Maire	Abbaretz	12/03/12	1h	En personne
Maire	Nort-sur-Erdre	06/03/12	1h	En personne
Maire, Adjoint urbanisme	Sucé-sur- Erdre	13/02/12	1h	En personne
Maire, Conseiller Régional Vice-Président de Nantes Métropole	La Chapelle-sur-Erdre	14/03/12	1h	En personne
Directrice du service Cadre de vie		15/03/12	1h	En personne
Maire	Saint Etienne de Montluc	13/07/12	1h	En personne
Directeur Général des services		13/07/12	1h	En personne
Maire	Savenay	04/07/13	1h	En personne
TOULOUSE (59 entretiens)				
Région				
Vice-Président aux Transports	Région Midi-Pyrénées	26/07/12	1h40	En personne
Directeur Direction Infrastructure et Transport		22/03/11	1h	En personne
Chargée de mission Direction Infrastructure et Transport		03/07/12	1h30	En personne
Chargée de mission Direction Infrastructure et Transport		03/07/12	1h30	En personne
Chargé de mission Aménagement du territoire	CEESR Midi-Pyrénées	01/03/11	1h	En personne
Acteurs ferroviaires				
Responsable du Service Aménagement et Patrimoine	RFF Direction Régionale Midi-Pyrénées	02/03/11	1h	En personne
Chargée de mission Pôles d'échanges multimodaux		04/07/12	1h	En personne
Chargée de concertation		29/06/12	1h	Téléphone
Chargée d'étude Service Projet d'Investissement		15/06/12	1/2h	Téléphone
Directeur des affaires territoriales	Direction TER SNCF	01/03/11	1h	En personne
Conseil Général				
Directeur du service Transport	Conseil Général de Haute Garonne	16/03/11	1h	En personne
Services de l'État				
Chargé de mission Projets ferroviaires	DREAL Midi-Pyrénées	07/03/11	1h	En personne
Service Prospective et stratégie	DDT Haute Garonne	04/03/11	*1h*	En personne
Service Prospective et stratégie		04/03/11	1h	En personne
Toulouse Métropole et Tisséo-SMTC				
Adjoint au maire de Toulouse, Président de la commission Déplacements et transport	Toulouse Métropole	09/07/12	1 h	En personne

Vice-Président à l'Urbanisme		30/08/12	1h	Téléphone
Ancien Vice Président régional aux transports, Vice-président Déplacements et transports de Toulouse Métropole		03/03/11	1h	En personne
Président du GIP InterScot, Maire de Tournefeuille, Vice-Président de Toulouse Métropole, Conseiller Général		27/07/12	1h	En personne
Directeur Général des services		04/07/11	1h	En personne
Chargé de mission Direction G^{ale} de l'Aménagement		21/02/11	1h30	En personne
Chef de secteur Direction G^{ale} de l'Aménagement		03/01/12	1h	Téléphone
Chef de Projet révision PDU	Tisséo-SMTC	02/03/11	1h20	En personne
Ancien Président du SMTC		25/02/11	1h30	En personne
Autres intercommunalités et structures intercommunales				
Directeur Service Transport	CA du Muretain	28/02/11	1h15	En personne
Service Aménagement, Urbanisme et Habitat	CA du SICOVAL	06/07/12	1h	Téléphone
Chargé de mission Service Transport		06/07/12	1h	En personne
Chef de service	Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain	09/03/11	1h	En personne
Directeur technique	SMEAT	03/07/12	1h	En personne
Communes				
Maire d'Auterive	Auterive	05/07/12	1h	En personne
Adjoint à l'Urbanisme	Aucamville	06/04/10	20 min	En personne
Maire	Brax	03/03/11	1h	En personne
Adjoint à l'Urbanisme		03/03/11	1h	En personne
Mairie	Carbonne	08/03/11	1h	En personne
Adjoint au maire	Cintegabelle	09/03/11	45 min	En personne
Directrice Service aménagement	Colomiers	08/03/11	1h	En personne
Directrice Adjointe Service aménagement		08/03/11	1h	En personne
Adjoint à l'urbanisme	Fenouillet	10/04/10	30 min	Téléphone
Adjoint urbanisme	Le Fauga	09/03/11	1h30	En personne
Adjointe à l'Urbanisme et Maire	Lespinasse	08/04/10	30 min	En personne
Mairie	Longage	17/02/11	1h	En personne
Maire	Mérenvielle	04/03/11	1h	En personne
Service Urbanisme	Muret	07/02/12	1h	En personne
Adjointe Urbanisme		12/06/12	1h	Téléphone
Maire	Pibrac	08/03/11	1h	En personne
Maire	Pins-Justaret	04/03/11	1h	En personne
Maire	Pinsaguel	11/03/11	1h30	En personne
Maire, Vice président à l'agglomération du Muretain,	Portet sur Garonne	18/03/11	2h	En personne

Conseiller régional

Maire	Saint-Alban	09/04/10	30 min	En personne
Adjoint transport	Saint-Jory	08/04/10	30 min	En personne
Adjoint à l'Urbanisme	Vernet	07/03/11	1h	En personne
Aménageurs, urbanistes, bureaux d'étude				
Directrice Pôle Déplacement	AUAT	08/03/11	1h	En personne
Chargé de projet Pôle Déplacement		27/09/12	1h	Téléphone
Chargée de mission Pôle Planification		27/09/12	1h30	En personne
Directrice Pôle Planification		27/09/12	1h30	En personne
Chef de projet	SETOMIP	02/03/11	1h	En personne
Directeur technique	SEM Colomiers	01/03/11	1h	En personne
Directeur		01/03/11	1h	En personne
Responsable de Projet	OPPIDEA	25/09/12	1 h	Téléphone
Directrice de l'Agence	Brès & Mariolle	24/07/12	1h30	En personne
CONTRATS D'AXES				
Nîmes-Alès				
Chargé de mission, Directeur Adjoint	AUDRNA	30/10/12	1h30	En personne
Chef du Service Commercialisation et Réseau	RFF, Direction régionale Languedoc-Roussillon,	19/10/12	40 min	Téléphone
Aquitaine				
Chargé de mission Direction des Transports	Région Aquitaine	11/12/12	1h	Téléphone
Chargé de projet	AUDAP	26/10/12	1h30	Téléphone
PacA				
Chargé de mission Direction de l'Aménagement	Région PACA	31/10/12	1h15	Téléphone
AUTRES (ECHELLE NATIONALE)				
Ancien Secrétaire Général	RFF	08/11/13	1h30	En personne
Chargé de mission Service Gares de voyageurs		08/11/13	2h	En personne
Chargé de mission Direction du Développement		07/10/13	1h	En personne
Ancien Directeur Délégué au Périurbain	SNCF	22/11/13	40 min	En personne
Ancien Directeur Service Action Régionale		10/02/2014	1 h	Téléphone
Christian Lallier, Auteur du film La ville sur les rails	-	07/05/13	1h	En personne

BIBLIOGRAPHIE

ACHEN, M., KURT, K., 2002. « Retail trade in transit areas : introduction to a new field of research. », *Erde*, vol. 133, n. 1, p. 19-36.

ANDERSON, W.P., KANAROGLOU, P.S., MILLER, E.J., 1996. « Urban Form, Energy and the Environment: A Review of Issues, Evidence and Policy. », *Urban Studies*, vol. 33, n. 1, p. 7-36.

AMAR, G., 1988. « Pour une nouvelle conception des réseaux dans la ville », *Quaderni*, vol. 6, n. 1, p. 23-33.

APPERT, M., 2005. *Coordination des transports et de l'occupation de l'espace pour réduire la dépendance automobile dans la région métropolitaine de Londres,* Thèse de doctorat en géographie, 723 p.

ARAB, N., IDT, J., LEFEUVRE, M.-P., 2008. *Nouveaux modes de structuration de l'action publique locale - Rapport « Gouvernance » - Programme Popsu*, PUCA, 117 p.

ARSAC, G., 2007. *Des utopies urbaines au gouvernement d'agglomération, les mutations de la notion de cohérence entre urbanisme et déplacements : le cas de Saint-Etienne, abordé par ses Plans de Déplacements Urbains*, Université Lumière - Lyon II.

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, 2011. *Manifeste des régions sur le transport des voyageurs*, 9 p.

AUPHAN, É., 2002. « Le TGV Méditerranée : un pas décisif dans l'évolution du modèle français à grande vitesse », *Méditerranée*, vol. 98, n. 1, p. 19-26.

AUPHAN, É., 2012. « Le TGV ou le démantèlement du réseau ferré français », *Annales de géographie*, vol. n° 684, n. 2, p. 194-213.

AVELINE, N., 2003. *La ville et le rail au Japon L'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Osaka*, CNRS Editions, 238 p.

BACKOUCHE, I., MONTEL, N., 2007. « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, vol. 19, n. 2, p. 5-9.

BANISTER, D., 1994. « Viewpoint : Reducing the Need to Travel through Planning », *The Town Planning Review*, vol. 65, n. 4, p. 349-354.

BANISTER, D., 2008. « The sustainable mobility paradigm », *Transport Policy*, vol. 15, n. 2, p. 73-80.

BARONE, S., 2007a. « Le partenariat par l'expertise ? La gestion des transports dans les conseils régionaux », *in* OLLIVIER-TRIGALO, M. *et al.*, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, p. 91-110.

BARONE, S., 2007b. « Secteur, réseau et échelle : la régionalisation ferroviaire en action », *in* FAURE, A. *et al.*, *Action publique et changements d'échelle*, Paris, p. 177-190.

BARONE, S., 2008. *Le Train des Régions : régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de doctorat, Université Montpellier I, 767 p.

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.

BARONE, S., 2011. « Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », *in Les politiques régionales en France*, Paris.

BARONE, S., OLLIVIER-TRIGALO, M., 2010. « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, vol. 29, n. 2, p. 65.

BAUËR, G., ROUX, J.M., 1976. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Paris, Éditions du Seuil, 189 p.

BAVOUX, J.-J., BEAUCIRE, F., CHAPELON, L., 2005. *Géographie des transports*, Armand Colin, 231 p.

BAZIN, S., BECKERICH, C., DELAPLACE, M., 2006. « La LGV Est-Européenne en Champagne-Ardenne : quels effets sur la cohésion territoriale champardennaise ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. juillet, n. 2, p. 245-261.

BAZIN, S., BECKERICH, C., DELAPLACE, M., 2009. « Desserte TGV et localisation des entreprises dans les quartiers d'affaires : nouvelle accessibilité ou nouvelle offre de bureaux ? Le cas de la gare centre de Reims », *Cahiers scientifiques du Transport*, n. 56, p. 37-61.

BAZIN, S., BECKERICH, C., DELAPLACE, M., 2010a. « Ligne à Grande Vitesse et marchés immobiliers résidentiels à Reims : entre attractivité, aménités et anticipations », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. mai, n. 2, p. 313-336.

BAZIN, S., BECKERICH, C., DELAPLACE, M., 2010b. « Desserte ferroviaire à grande vitesse, activation des ressources spécifiques et développement du tourisme : le cas de l'agglomération rémoise », *Belgeo. Revue belge de géographie*, n. 1-2, p. 65-78.

BAZIN, S., BECKERICH, C., BLANQUART, C., DELAPLACE, M., VANDENBOSSCHE, L., 2011. « Grande vitesse ferroviaire et développement économique local : une revue de la littérature », *Recherche Transports Sécurité*, vol. 27, n. 3, p. 215-238.

BEAUCIRE, F., 2004. « Ville Compacte (La) est-elle importable en France ? », *in Les sens du mouvement. Modernité et mobilité dans les sociétés contemporaines*, Paris, p. 170-175.

BEAUCIRE, F., 2006. « Songer à la vitesse », *Les dossiers de demain- Agence d'urbanisme de la région grenobloise*, n. 5.

BEAUCIRE, F., EMANGARD, P.-H., 1985. « Du bon et du mauvais usage des gares TGV dans les régions traversées », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 60, n. 4, p. 359-373.

BEAUCIRE, F., EMANGARD, P.-H., ALLARD, M., 1997. « Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais », *Transports Urbains*, n. 96, p. 5-12.

BEAUDET, G., WOLFF, P., 2012. « La circulation, la ville et l'urbanisme : de la technicisation des transports au concept de mobilité. », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n. Hors-série 11.

BEAUVAIS, J.M., GREBERT, J., TOUPIN, F., 1999. *Petites gares (les) du périurbain en région tourangelle. Continuité territoriale et rupture de charge*, Atelier d'urbanisme de l'Agglomération de Tours. PREDIT 2 (1996-2000), Recherches stratégiques, Programme mobilisateur n° 6 *Lieux du transport : continuités et ruptures*, 77 p.

BELLANGER, F., MARZLOFF, B., 1998. *Transit, les lieux et les temps de la mobilité*, Éditions de l'Aube.

BELZER, D., AULTER, G., 2002. *Transit-oriented development : moving from rhetoric to reality*, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy and The Great American Station Foundation, 55 p.

BENTAYOU, G., CARON, S., 2014. « Habiter à proximité d'une gare TER incite-t-il à prendre le train ? », communication au colloque *Mobilités Spatiales Fluidité Sociale*, Lille, 26 mars 2014.

BERNICK, M., CERVERO, R., 1997. *Transit villages in the 21st century*, McGraw-Hill, 408 p.

BERQUE, A., BONNIN, P., GHORRA-GOBIN, C., 2006. *La ville insoutenable*, Belin, 366 p.

BERTOLINI, L., SPIT, T., 1998. *Cities on Rails : The Redevelopment of Railway Stations and their Surroundings*, 1re éd.Routledge.

BLAIS, J., MAÜR, A.-MA., 2009. « Les contrats d'axe, un outil d'articulation urbanisme-transport », *Transports publics et Territoires*, n. 203, p. 56-62.

BONGRAND, P., LABORIER, P., 2005. *«* L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? *», Revue française de science politique,* vol. 55, n. 1, p. 73-111.

BONNAFOUS, A., 1987. « The regional impact of the TGV », *Transportation*, vol. 14, n. 2, p. 127-137.

BONNIN-OLIVEIRA, S., 2012. *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université de Toulouse 2 Le Mirail, 603 p.

BONNIN-OLIVEIRA, S., 2013. « La fin des périphéries urbaines. », *Revue électronique des sciences humaines et sociales.*

BOURDAGES, J., CHAMPAGNE, E., 2012. « Penser la mobilité durable au-delà de la planification traditionnelle du transport », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n. hors-série 11.

BOUTEILLE, A., 2008. « Les déterminants économiques de la densité parcellaire », *Études foncières*, n. 135, p. 6-10.

BOZZANI-FRANC, S., LEYSENS, T., L'HOSTIS, A., SOULAS, C., VULTURESCU, B., 2010. « Un urbanisme orienté vers le rail illustré par le projet Bahn-Ville », *in* SOULAS, C., WAHL, M., *Innovations dans les transports guidés urbains et régionaux*.

BREHENY, M., 1997. « Urban compaction : feasible and acceptable? », *Cities*, vol. 14, n. 4, p. 209-217.

BREHENY, M.J., 1995. « The compact city and transport energy consumption », *Transactions - Institute of British Geographers (1965)*, vol. 20, n. 1, p. 81-101.

BRES, A., 2014. « Train stations in areas of low density and scattered urbanisation: towards a specific form of rail oriented development », *Town Planning Review*, vol. 85, n. 2, p. 261-272.

BRES & MARIOLLE ET ASSOCIES, 2011a. *Étude des potentiels d'urbanisation du territoire Nord du Grand Toulouse dans le cadre du projet de mise à 4 voies - État des lieux*, 97 p.

BRES & MARIOLLE ET ASSOCIES, 2011b. *Étude des potentiels d'urbanisation du territoire Nord du Grand Toulouse dans le cadre du projet de mise à 4 voies - Présentation finale*, 95 p.

BROSSET, T., MAULAT, J., 2013. « Friche », *in* BOULAY, G., BUHOT, C., *Les mots du foncier, dictionnaire critique*.

BUISSON, M.-A., 2001. « 17. La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique », *Recherches*, p. 319-334.

BURLANDO, C., GUIHERY, L., 2004. « La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs: expériences françaises et italiennes », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n. 45, p. 125-154.

BURTON, E., 2000. « The Compact City: Just or Just Compact ? A Preliminary Analysis. », *Urban Studies (Routledge)*, vol. 37, n. 11, p. 1969-2006.

CALTHORPE, P., 1993. *The next American metropolis : ecology, community, and the American dream*, Princeton Architectural Press, 180 p.

CALTRANS, 2002. Statewide Transit-Oriented Development Study Factors for Success in California : Final Reporter, California Department of Transportation.

CAMAGNI, R., GIBELLI, M.C., RIGAMONTI, P., PERREUR, J., 2002. « Forme urbaine et mobilité : les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n. 1, p. 105-140.

CARBONE, M., 2012. *«* Au-delà de l'aide : la cohérence des politiques de développement de l'Europe *», International Development Policy | Revue internationale de politique de développement,* n. 3, p. 197-212.

CARLIER, M., CHARMES, E., 2007. « Habiter ou stationner autour des gares, le cas de Montréal », *Etudes foncières*, vol. 128, p. 18-21.

CARLTON, I., 2009. *Histories of Transit-oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept : Real Estate and Transit, Urban and Social Movements, Concept Protagonist*, University of California, Institute of Urban and Regional Development, 24 p.

CASTEL, J.C., 2005. « *Le marché favorise t-il la densification* ? », *in* CERTU, Colloque ADEF du 14 octobre 2015, 15 p.

CASTEL, J.-C., 2006. *Liens (Les) entre l'organisation urbaine et les déplacements, dans la perspective de maîtrise du trafic automobile in* CERTU, collection outils et méthodes pour l'observation urbaine.

CASTEL, J.-C., 2011. « La densité au pluriel. Un apport à la recherche sur les coûts d'urbanisation. », *Etudes foncières*, n. 152, p. 13-17.

CEREMA, 2014. Articuler urbanisme et transport : une comparaison entre contrats d'axe et Transist-Oriented Development, billet de blog consulté le 7 juillet 2014 à l'adresse suivante : http://www.cete-lyon.developpement-durable.gouv.fr/articuler-urbanisme-et-transport-a511.html

CERTU, 1994. *La desserte ferrée des zones urbaines et périurbaines. Tome 1 : En France, le TER. Bilan de l'existant en 1993*, Lyon, 109 p.

CERTU, 2005. *TRANSPLUS : l'intégration des politiques d'utilisation des sols et de transports*, Rapport à la Commission Européenne, 36 p.

CERTU, 2010. *Articuler Urbanisme et Transport Chartes Contrat d'Axe etc. Retour d'Expériences*, Lyon, 12 p.

CERTU, 2012a. « Mettre les gares TER au coeur des stratégies territoriales : pourquoi ? comment ? », *Stratégies foncières aux abords des gares TER*, n°1, p. 8.

CERTU, 2012b. « Stratégies foncières aux abords des gares TER. Les typologies de gares. Quels enjeux ? Quelles méthodes ? », *Stratégies foncières aux abords des gares TER*, n°2, p. 8.

CERTU, 2012c. « Le foncier ferroviaire Acteurs et modalités d'intervention », *Fiche CERTU - Stratégies foncières aux abords des gares TER*, n°3, p. 14.

CERVERO, R., 1984. « Journal Report : Light Rail Transit and Urban Development », *Journal of the American Planning Association*, vol. 50, n. 2, p. 133.

CERVERO, R., 1994. « Transit-based housing in California : evidence on ridership impacts », *Transport Policy*, vol. 1, n. 3, p. 174-183.

CERVERO, R., 2007. « Transit-oriented development as ridership bonus : a product of self-selection and public policies », *Environnment and Planning A*, vol. 39, n. 9, p. 2068-2085.

CERVERO, R. *et al.*, 2004. *Transit-oriented development in the United States : Experiences, Challenges and prospects*, Transportation Research Board, 534 p.

CERVERO, R., DAY, J., 2008. « Suburbanization and transit-oriented development in China », *Transport Policy*, vol. 15, n. 5, p. 315-323.

CERVERO, R., FERRELL, C., MURPHY, S., 2002. « Transit-oriented development and joint development in the united states : a literature review », *TCRP Research Results Digest*, n. 52.

CERVERO, R., KOCKELMAN, K., 1997. « Travel demand and the 3Ds : Density, diversity, and design », *Transportation Research Part D : Transport and Environment*, vol. 2, n. 3, p. 199-219.

CETUR, 1985. *Les plans de déplacements urbains, État des démarches d'élaboration dans les agglomérations d'Annecy, de Bourges, de Grenoble, de Lorient, de Montpellier et de Nantes à la fin de 1984*, Archives de la Région, CETUR, Ministère de l'Urbanisme, du logement et des transports ; Secrétariat d'États chargé des transports., 86 p.

CHARMES, E., 2006. « La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue », *Études foncières*, n. 119.

CHARMES, E., 2007. « Le Malthusianisme foncier », *Études foncières*, n. 125, p. 12-16.

CHARMES, E., 2011. *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF, 288 p.

CHOAY, F., 1994. « Le règne de l'urbain et la mort de la ville », *in La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Paris, Dethier, J.; Guiheux, A. (dir.), p. 26-35.

C.I.E.U., 1978. *Pouvoir local, structures sociales et urbanisme dans l'agglomération toulousaine : les élections municipales de mars 1977*, Université Toulouse-Mirail, Centre interdisciplinaire d'études urbaines, 280 p.

COMMENGES, H., 2013. *L'invention de la mobilité quotidienne. Aspects performatifs des instruments de la socio-économie des transports*, Thèse de doctorat en géographie, Université Paris-Diderot - Paris VII.

COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, 2010. *La mobilité des Français Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008*, 228 p.

COPPOLANI, J., 1977. « Une politique d'isolement communal », *Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 42, n. 4, p. 391-409.

COPPOLANI, J., 1998. « Les Plans d'Urbanisme de Toulouse au XXè siècle », *in Mémoires de la Société Archéologique du Midi de la France*, p. 207-234.

COUR DES COMPTES, 2008. *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, 167 p.

COUR DES COMPTES, 2009. *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, 150 p.

COUTARD, O., 2002. « Le Plan de déplacements urbains de Toulouse: ou comment ménager la chèvre des transports collectifs et le choux de l'automobile », *in Projet OP4 : Observations des Processus de Production Politique des Plans de Déplacements Urbains*, 29 p.

CROZET, Y., DESMARIS, C., 2011. « Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage », *Recherche Transports Sécurité*, vol. 27, n. 3, p. 143-162.

CURRIE, G., 2006. « Bus Transit Oriented Development — strengths and challenges relative to rail », *World Transit Research*.

CURTIS, C., 2008a. « Evolution of the Transit-oriented Development Model for Low-density Cities : A Case Study of Perth's New Railway Corridor », *Planning Practice and Research*, vol. 23, n. 3, p. 285-302.

CURTIS, C., 2008b. « Planning for sustainable accessibility : the implementation challenge », *Transport Policy*, vol. 15, n. 2, p. 104-112.

CURTIS, C., 2012. « Transitioning to Transit-Oriented Development: The Case of Perth, Western Australia », *Urban Policy and Research*, vol. 30, n. 3, p. 275-292.

CURTIS, C., JAMES, B., 2004. *«* An institutional model for land use and transport integration *», Urban Policy and Research,* vol. 22, n. 3, p. 277-297.

DAMAY, L., 2013. « Un RER à Bruxelles ? Espace de rivalités et gouvernance de la mobilité », *Flux*, n. 91, p. 21-32.

D'ARCIER, B.F., 2002. « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », communication au colloque *Transport, Transport*.

DARLEY, A., TOUATI, A., 2011. « Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France », *Note rapide de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France*, vol. 567.

DATAR, MIGNEREY, P., 2013. *Les effets territoriaux de la grande vitesse ferroviaire en France*, La Documentation Française, 96 p.

DAVEZIES, L., 2005. *Les moteurs du développement de la métropole Nantes Saint Nazaire*, SAMOA et SCOT Nantes Saint Nazaire, 38 p.

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.

DEBIZET, G., FAURE, A., GOURGUES, G., 2006. « *Les transports ferroviaires en Rhône-Alpes : naissance d'une politique régionale* ».

DEBRIE, J., 2013. « La relation ville-fleuve-port dans les projets urbains : acteurs et instruments d'une reconnexion (Strasbourg, Lyon) », *Cybergeo : European Journal of Geography*.

DELAGE, A., 2013. *La gare, assurance métropolitaine de la ville post-industrielle. Le retournement de valeur dans les projets urbains de quartiers de gare, à Saint-Étienne Châteaucreux et Liège Guillemins (Belgique)*, Thèse de doctorat en aménagement, Université Lumière - Lyon 2.

DELAPLACE, M., 2012. « TGV, développement local et taille des villes : Une analyse en termes d'innovation de services », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, vol. avril, n. 2, p. 265-290.

DELPIROU, A., 2009. *La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux*, Thèse de doctorat en aménagement, Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.

DELPIROU, A., 2012. « La « thérapie du chemin de fer » à Rome : les impasses de l'articulation entre urbanisme et transport », *L'Espace géographique*, vol. 40, n. 4, p. 352-366.

DEMONGEOT, B., 2011. *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique : l'exemple du tramway*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Grenoble.

DESJARDINS, X., 2007. *Gouverner la ville diffuse : la planification territoriale à l'épreuve*, thèse de doctorat en aménagement, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 529 p.

DESJARDINS, X., 2011. « Quand le tramway sort de la ville. Réflexions sur la pertinence territoriale des tramways régionaux à partir de l'exemple de Kassel », *Transports urbains*, n. 119, p. 16-22.

DESJARDINS, X., DOUAY, N., GAGNIERE, V., 2013. « Évolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, vol. Vol. 87, n. 2, p. 209-224.

DESJARDINS, X., LEROUX, B., 2007. « Les Schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux (Métropolis)*, n. 69, p. 6-20.

DESJARDINS, X., SEGURET, S., BEAUCIRE, F., 2011. « Urbanisation et corridors ferroviaires : quel degré de relation ? », *in* PUMAIN, D., MATTEI, M-F. (dir.), *Données Urbaines 6*, Paris, p. 75-80.

DESMARIS, C., 2004. « La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance », *Transports*, n. 424.

DEVISME, L., BARTHEL, P-A., DEBRE, C., DUMONT, M., ROY, E., 2009. *Nantes petite et grande fabrique urbaine*, Marseille, Parenthèses, 267 p.

DEVISME, L., AUGUSTIN, G., DEBRE, C., DELILE, J., DUMONT, M., 2008. *Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise. Rapport de recherche.*, Nantes, DRE Pays de la Loire, 161 p.

DIELEMAN, F.M., DUST, M.J., SPIT, T., 1999. « Planning the Compact City : the Randstad Holland Experience. », *European Planning Studies*, vol. 7, n. 5, p. 605.

DONZELOT, J., 2004. « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n. 303, p. 14-39.

DORMOIS, R., 2006. « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n. 5, p. 837-867.

DOUAY, N., 2013. « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *L'Information géographique*, vol. 3, n. 9, p. 45-70.

DOUILLET, A.-C., 2011. « Les Régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », *in* BARONE, S., *Les politiques régionales en France*, Paris, p. 159-177.

DOUILLET, A.-C., FAURE, A., HALPERN, C., LERESCHE, J.-P., 2012. L'*action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 353 p.

DREAL PICARDIE, ADEME, BRES & MARIOLLE, MVA CONSULTANCY, 2011. « Etude pour un urbanisme et un aménagement orientés vers le rail en Picardie », Lyon, 31 mars 2011, Atelier du CERTU *Valorisation foncière aux abords des gares TER*.

DRIANT, J-C., 2010. *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 184 p.

DUBOIS, O., VAN CRIEKINGEN, M., 2006. « « La « ville durable » contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles » », *Urbia*, vol. 2, p. 9-18.

DUBOIS-TAINE, O., BURDEAU, M., MAYOUX, J., PORTEFAIT, J.-P., 1979. *Demain l'espace: rapport de la Mission d'étude sur l'habitat individuel périurbain*, la Documentation française, 143 p.

DUPUY, G., 1991. *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Armand Colin, Paris, 198 p.

DUPUY, G., 1995. *Les territoires de l'automobile*, Economica, 216 p.

DUPUY, G., 1999. *La dépendance automobile*, Anthropos, 160 p.

DUPUY, G., 2002. « Cities and automobile dependence revisité : les contrariétés de la densité », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 1, p. 141-156.

EMANGARD, P.H., 1994. « Espace urbain et efficacité des réseaux de province », *Transports urbains*, n. 83, p. 5-16.

EMANGARD, P.-H., 2011. « Disparition et renouveau du tramway en France, 1930-2010 », communication au colloque *Les territoires face aux transports en commun en site propre*, Strasbourg, 15 septembre 2011.

EMANGARD, P.-H., ZEMBRI, P., COLLARDEY, B., 2002. *Des omnibus aux TER*, La Vie du Rail, 463 p.

EPSTEIN, R., 2012. « De la différenciation territoriale à la libre conformation », *in* DOUILLET, A.-C., FAURE, A., HALPERN, C., LERESCHE, J.-P., *L'action publique locale dans tous ses états*, p. 127-138.

ESTEBE, P., 2001. « Le Grand Toulouse : quelle intercommunalité ? », communication aux *Cafés Géographiques*, Toulouse, 31 janvier 2001.

EWING, R., 1997. « Is Los Angeles-Style Sprawl Desirable? », *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, n. 1, p. 107.

EWING, R., CERVERO, R., 2010. « Travel and the Built Environment - A Meta-Analysis », *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, n. 3, p. 265.

FACCHINETTI-MANNONE, 1997. « Gares TGV et nouvelles dynamiques urbaines en centre ville : le cas des villes desservies par le TGV sud-est », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n. 31, p. 71-97.

FACCHINETTI-MANNONE, V., BAVOUX, J.-J., 2010. « L'implantation des gares TGV en France : tensions interscalaires, jeux d'acteurs et recompositions spatiales », *Belgeo. Revue belge de géographie*, n. 1-2, p. 9-22.

FACHE, J., 2008. « Nantes, à la croisée des chemins de l'économie de la connaissance », *Géoconfluences*.

FAURE, A., 2006. « Régions et transports ferroviaires : un chantier d'expérimentation et d'innovation », *Pouvoirs Locaux*, n. 70, p. 83.

FAURE, A., LERESCHE, J-P., MULLER, P., NAHRATH, S., 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Editions L'Harmattan, 379 p.

FAURE, A., 2010. « Territoires/territorialisation », *in* BOUSSAGUET, L., *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 623-632.

FOUCHIER, V., 1995. « La densification: une comparaison internationale entre politiques contrastées. Eclairage du Schéma Directeur francilien par des exemples étrangers. », *Annales de la recherche urbaine*, n. 67.

FOUCHIER, V., 1997. *Les densités urbaines et le développement durable*, Édition du SGVN, 224 p.

GALLEZ, C., 2014. « Coordonner transport et urbanisme ? Doctrines, représentations et pratiques locales (1960-2000) », *in* DUC, G., PERROUX, O., SCHIEDT, H.-U., WALTER, F., *Histoire des transports et de la mobilité. Entre concurrence et coordination (De 1918 à nos jours)*, p. 233-248.

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., KAUFMANN, V., 2009. « Aux racines de la mobilité en sciences sociales. », *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ?*, p. 41-55.

GALLEZ, C., KAUFMANN, V., MAKSIM, H., THEBERT, M., GUERRINHA, C., 2013. *«* Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France *», Revue d'Économie Régionale & Urbaine,* vol. mai, n. 2, p. 317.

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.

GALLEZ, C., THEBERT, M., VILMIN, T., OLLIVIER-TRIGALO, M., 2011. *Habiter la ville, accéder aux territoires.*, Rapport PUCA, 252 p.

GARAT, I., 2009. « L'emballement immobilier et ses effets urbains. L'exemple de Nantes », *Norois. Environnement, aménagement, société*, n. 212, p. 23-39.

GARDON, S., 2007. « Pouvoirs urbains et ingénieurs de l'État », *Métropoles*, n. 2.

GART, 2009. « Gares périurbaines : point d'appui du développement urbain durable et du réseau ferré »*, Actes du Colloque du 29 septembre 2009*, 49 p.

GART, 2013. *L'année 2012 des Transports Urbains*, 48 p.

GAUDIN, J.-P., 2007. *Gouverner par contrat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 275 p.

GEERLINGS, H., STEAD, D., 2003. « The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research », *Transport Policy*, vol. 10, n. 3, p. 187-196.

GORDON, P., RICHARDSON, H.W., 2000. « Critiquing sprawl's Critics », *Policy Analysis*, n. 365.

GOUT, P., 2000. « L'Allemagne joue la carte des "courtes distances", » *Recherches et synthèses-Prédit*, n. 33, p. 4.

GOUT, P., KRÖN, A., 2001. *Mobilité et urbanisme en Allemagne. Habiter en périphérie près d'une desserte ferrée : quelle influence sur la mobilité et l'énergie ?*, Dortmund, Institut fur Landes und Stadtentwicklungsforschung des landes Nordrhein-Westfalen, 48 p.

GRANT, J.L., 2009. « Theory and Practice in Planning the Suburbs: Challenges to Implementing New Urbanism, Smart Growth, and Sustainability Principles », *Planning Theory & Practice*, vol. 10, n. 1, p. 11.

GROUX, A., MENERAULT, P., 2011. « Les quartiers de gare, moteurs du renouvellement urbain », *Etudes foncières*, n. 150, p. 32-33.

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.

GUERRINHA, C., 2008. *La gouvernance des régions urbaines. L'exemple des politiques de déplacements à Grenoble et Toulouse*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris-Est, Paris, 643 p.

GUERRINHA, C., THEBERT, M., 2006. « La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes », *Géocarrefour*, vol. 81, n. vol. 81/4, p. 299-309.

GUILLOT-LEHEIS, S., 2011. *La ville et sa rocade. Un projet d'infrastructure au risque du temps long. Le cas de Marseille*, thèse de doctorat en aménagement, Université Paris Est, Marne-la-vallée, 462 p.

HALL, P., 2009. « Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st Century », *Regional Studies*, vol. 43, n. 6, p. 803.

HALPERN, C., LASCOUMES, P., GALES, P.L., 2014. « Introduction - L'instrumentation et ses effets », *in L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 15-59.

HAMMAN, P. (DIR.), 2011. *Le tramway dans la ville : le projet urbain négocié à l'aune des déplacements*, Presses Universitaires de Rennes, 287 p.

HASSENTEUFEL, P., 2005. « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, vol. 55, p. 113.

HAYWOOD, R., 2005. « Co-ordinating Urban Development, Stations and Railway Services as a Component of Urban Sustainability: An Achievable Planning Goal in Britain? », *Planning Theory & Practice*, vol. 6, n. 1, p. 71-97.

HAYWOOD, R., 2009. *Railways, urban development and town planning in Britain : 1948-2008*, Ashgate Publishing, Ltd., 430 p.

HEALEY, P., 1998, « Collaborative Planning in a Stakeholder Society ». *The Town Planning Review,* 69, pp. 1-21.

HECKER, A., 2010. « De l'impact du TGV sur deux quartiers de gare : Nancy Grand Coeur et Metz Amphithéâtre », *Belgeo. Revue belge de géographie*, n. 1-2, p. 35-48.

HEROIN, E., CROZET, Y., 1999. « Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », *Politiques et management public*, vol. 17, n. 3, p. 171-193.

INNES, Judith E., 1995, « Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice », *Journal of Planning Education and Research* 14, pp. 183-89.

ISAAC, J., 1999. *Villes en gares*, Editions de l'Aube, 308 p.

JAILLET, M.C., ESTEBE, P., 1999. « L'agglomération toulousaine a t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines », *Sud-Ouest Européen*, vol. 4, p. 62-85.

JAILLET-ROMAN, M.-C., ZENDJEBIL, M., 2006. « Le Mirail : un projet de « quasi-ville nouvelle » au destin de grand ensemble », *Histoire urbaine*, vol. n° 17, n. 3, p. 85-98.

JALABERT, G., 1995. *Toulouse - Métropole incomplète*, Economica, 202 p.

JEMELIN, V.K. ET C., 2003. « Articulation entre urbanisme et transports : quelles marges de manœuvre ? », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. n° 176, n. 2, p. 329-340.

JENKS, M., 2000. « The acceptability of urban intensification », *in* WILLIAMS, K., JENKS, M., BURTON, E., *Achieving Sustainable Urban Form*, London, p. 242-250.

JENKS, M., BURTON, E., WILLIAMS, K., 1996. *Compact City : A Sustainable Urban Form ?*, Spon PressLondon, 360 p.

JOURDAN, G., 2002. « Politique routière et transition urbaine : le cas de l'aire toulousaine / Road Policy and Urban Transition : the case of the Toulouse urban area », *Géocarrefour*, vol. 77, n. 1, p. 85-94.

JOURDAN, G., 2003. *Transports, planification et gouvernance urbaine: étude comparée de l'aire toulousaine et de la conurbation Nice Côte d'azur*, L'Harmattan, 318 p.

JOUVE, B., LEFEVRE, C., 2004. *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, 203 p.

JOUVE, B., LEFEVRE, C., 1992. « Nouveaux acteurs et nouveaux territoires dans les grandes agglomérations européennes : une approche comparative à partir des réseaux lourds de transport collectif », *Annales de Géographie*, vol. 101, n. 568, p. 622-652.

KAUFMANN, J.-C., 2007. *L'entretien compréhensif,* Armand Colin, 127 p.

KAUFMANN, V., 2008. *Les paradoxes de la mobilité : Bouger, s'enraciner*, Suisse, PPUR, 115 p.

KAUFMANN, V., PATTARONI, L., 2010. « Analyse des politiques de transport en France: un état des lieux de la recherche », *in* MAKSIM, H., VINCENT, S., GALLEZ, C., KAUFMANN, V., *L'action publique face à la mobilité*, p. 23-47.

KAUFMANN, V., SAGER, F., 2009. « Amarrer le développement urbain aux infrastructures de transports publics. Examen comparatif des politiques locales de quatre agglomérations suisses », E*nvironnement urbain / Urban Environment*, n. 3, p. 10-27.

KAUFMANN, V., SAGER, F., FERRARI, Y., JOYE, D., 2003. *Coordonner transports et urbanisme*, PPUR presses polytechniques, 236 p.

KENWORTHY, J.R., LAUBE, F.B., 1999. « Patterns of automobile dependence in cities: an international overview of key physical and economic dimensions with some implications for urban policy », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 33, n. 7-8, p. 691-723.

KITAMURA, R., MOKHTARIAN, P.L., DAIDET, L., 1997. « A micro-analysis of land use and travel in five neighborhoods in the San Francisco Bay Area », *Transportation*, vol. 24, n. 2, p. 125-158.

KLEIN, O., 1998. « Le TGV-Atlantique et les évolutions de la mobilité : entre crise et concurrence », *Cahiers scientifiques du transport (Les)*, n. 32.

KOKOREFF, M., 2002. « Pratiques urbaines d'un quartier de gares : Espaces modes d'emploi [Urban practices in the train station quarter : Spaces, directions for use] », *Espaces et sociétés*, n. 108, p. 177-195.

LAISNEY, F., 2011. *Atlas du tramway dans les villes françaises*, Recherches, 424 p.

LASCOUMES, P., GALES, P.L., 2005. « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », *in Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

LASCOUMES, P., GALES, P.L., 2012. *Sociologie de l'action publique : Domaines et approches,* Armand Colin, 128 p.

LATTS, 2001. *Nantes : des antécédents qui pénalisent une procédure pourtant satisfaisante au regard de la loi*, Rapport pour le PREDIT.

LEFEVRE, C., 2009. *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, 115 p.

LEGACY, C., CURTIS, C., STURUP, S., 2012. « Is there a good governance model for the delivery of contemporary transport policy and practice ? An examination of Melbourne and Perth », *Transport Policy*, vol. 19, n. 1, p. 8-16.

LE GALES, P., 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45, n° 1, p.57-95.

LEVY, J., 1995. *Urbanité et européanité : mesures, configurations et dynamiques de la ville en Europe*, CNRS VillEurope, 178 p.

LEVY, J., 2003. « Vote et gradient d'urbanité. L'autre surprise du 21 avril. », *Espacestemps.net*.

LEWIS, P.G., BALDASSARE, M., 2010. « The Complexity of Public Attitudes Toward Compact Development -- Survey Evidence From Five States », *Journal of the American Planning Association*, vol. 76, n. 2, p. 219.

LEYSENS, T., 2011. *Reconfiguration des réseaux de transport et renouveau urbain. L'enjeu d'un urbanisme orienté vers le rail.*, Université des Sciences et Technologie de Lille - Lille I, Villeneuve d'Ascq, 409 p.

L'HOSTIS, A., ALEXANDRE, E., APPERT, M., ARAUD-RUYANT, C., BASTY, M., BIAU, G., BOZZANI-FRANC, S., BOUTANTIN, G., CONSTANTIN, C., CORALLI, M., DUROUSSET, M.-J., FRADIER, C., GABION, C., LEYSENS, T., MERMOUD, F., OLNY, X., PERRIN, E., ROBERT, J., SIMAND, N., STRANSKY, V., SOULAS, C., VERDIER, A.-M., VULTURESCU, B., 2009. *Concevoir la ville à partir des gares, Rapport final du Projet Bahn-Ville 2 sur un urbanisme orienté vers le rail*, 84 p.

L'HOSTIS, A., SOULAS, C., WULFHORST, G., 2012. *La ville orientée vers le rail*.

LOO, B.P.Y., CHEN, C., CHAN, E.T.H., 2010. « Rail-based transit-oriented development: Lessons from New York City and Hong Kong », *Landscape and Urban Planning*, vol. 97, n. 3, p. 202-212.

LOUBET, L., 2011. *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université Toulouse 2 Le Mirail, 475 p.

LUFKIN, S., 2010. *Entre ville et campagne : Stratégies de densification qualitative ciblée des friches ferroviaires régionales*, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Lausanne, 357 p.

LUND, H.M., CERVERO, R., WILSON, R.W., 2004. *Travel characteristics of transit-oriented development in California*, Caltrans Transportation Grant ; University of California Berkeley

MAILLARD, J. DE, 2002. « Les nouvelles politiques socio-urbaines contractuelles entre conflits et apprentissages », *Politix*, vol. 15, n. 60, p. 169-191.

MARCONIS, R., 1983. « Les transports urbains à Toulouse », *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 54, n. 1, p. 69-100.

MARCONIS, R., 1989. « La SNCF et le transport régional à l'heure de la décentralisation. L'exemple de la Région Midi-Pyrénées », *Bulletin de l'Association de Géographie Française*, n. 2, p. 123-133.

MARCONIS, R., 1997. « Métros, V.A.L., Tramways... La réorganisation des transports collectifs dans les grandes agglomérations de province en France », *Annales de Géographie*, vol. 106, n. 593, p. 129-154.

MARCONIS, R., 2009. *Toulouse : des transports pour repenser la ville*, communication aux *Cafés Géographiques* de Toulouse.

MARCONIS, R., 2010. « Quand les transports courent après la ville », *Toulouse [territoires] du tramway : quand les transports repensent l'agglomération*, p. 6-36.

MARCONIS, R., 2011. *Toulouse, [Territoires] du Tramway : Quand les transports repensent l'agglomération*, Privat, 140 p.

MARCONIS, R., VIVIER, J., 2009. « *150 ans de transports publics à Toulouse* », Privat, 141 p.

MARGAIL, F., 1996. « De la correspondance à l'interopérabilité : les mots de l'interconnexion », *Flux*, vol. 12, n. 25, p. 28-35.

MARSHALL, S., 2001. « The challenge of sustainable transport », *in* LAYARD, A., DAVOUDI, S., BATTY, S., *Planning for a Sustainable Future*, London, p. 131-147.

MARTY, M., NEUMAN, J.P., 1977. « Les transports urbains à Toulouse », *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 48, n. 1, p. 69-87.

MASSON, P., CARTIER, M., LE SAOUT, R., RETIERE, J.-N., SUTEAU, M., 2013. « Chapitre 5. Jeux politiques à la nantaise », *in Sociologie de Nantes*, p. 83-114.

MAULAT, J., 2009. *Des pastilles pour planifier la ville compacte. Regard critique sur le principe de densification préférentielle du SDRIF de 2008*, Mémoire de recherche, Université Paris 1, 134 p.

MAULAT, J., 2012. « Développement du transport ferroviaire périurbain et mutation des référentiels de l'action publique : vers une cohérence renouvelée entre réseau ferré et territoire ? », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 52, n. 1-2.

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.

MAULAT, J., PASSALACQUA, A., 2014. « Les collectivités locales prises dans la nouvelle « bataille du rail », *Métropolitiques.eu*.

MAULAT, J., PERSYN, N., 2013. « Densification », *in* BOULAY, G., BUHOT, C., *Les mots du foncier, dictionnaire critique*.

MEGIE, A., 2010. *«* Mise en œuvre *», in* BOUSSAGUET, L., *Dictionnaire des politiques publiques,* p. 343-350.

MENERAULT, P., 2006. *Les pôles d'échange en France*, La Documentation Française, 180 p.

MENERAULT, P., BARRE, A., COLLECTIF, 2001. *Gares et quartiers de gares : signes et marges. Lille, Rennes et expériences internationales*, INRETS, 216 p.

MERLIN, P., 1982. *L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles*, Paris, la Documentation française, 212 p.

MERZAGHI, F., WYSS, M., 2009. « Comment une friche ferroviaire se transforme en quartier durable : Le quartier Écoparc à Neuchâtel en Suisse », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 2.

MORETTI, A., 1999. « L'interconnexion : regards et politiques entre lignes, territoires et acteurs », *Flux*, vol. 15, n. 38, p. 5-14.

MOTTE, A., 2006. *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995-2005)*, PUCA, 90 p.

MULLER, P., 2010. *«* Référentiel *», in* BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P., *Dictionnaire des politiques publiques,* p. 555-562.

NAVEZ-BOUCHANINE, F., VALLADARES, L., 2008. « Éditorial », *Espaces et sociétés*, vol. 131, n. 4, p. 9-13.

NESSI, H., 2012. *Influences du contexte urbain et du rapport au cadre de vie sur la mobilité de loisir en Île-de-France et à Rome*, thèse de doctorat en aménagement, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée.

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.

NEWMAN, D.P., KENWORTHY, J.R., 1999. *Sustainability and cities*, Island Press.

NEWMAN, P.J., KENWORTHY, J.R., 1989. *Cities and automobile dependence : a sourcebook*, England ; USA :, Aldershot et Brookfield, 388 p.

NGUYEN-LUONG, D., COUREL, J., 2007. *Habiter ou travailler près d'une gare de banlieue, quels effets sur les comportements de mobilité ?*, IAU-IDF.

OFFNER, J.-M., 1988. « L'expertise locale en transports urbains : entre logiques professionnelles et organisationnelles », *Politiques et management public*, vol. 6, n. 1, p. 81-102.

OFFNER, J.-M., 1993. « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, vol. 3, n. 22, p. 233-242.

OFFNER, J.-M., 2006a. « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. », *Revue française de science politique*, vol. 56, n. 1, p. 27.

OFFNER, J.-M., 2006b. *Les plans déplacements urbains*, La Documentation française, 96 p.

OFFNER, J.-M., 2007. « Introduction », *Flux*, vol. n° 69, n. 3, p. 5.

OFFNER, J.-M., 2014. « Les "effets structurants" du transport : vingt ans après », *Espace Géographique*, vol. 1, p. 52-54.

OFFNER, J.-M., LEFEVRE, C., 1990. *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, CELSE, 221 p.

OFFNER, J.-M., OLLIVIER-TRIGALO, M., 2000. *Transport and Land-use Policies : Innovations in Institutional Arrangements for Co-ordination*, Rapport COST 332, Commission Européenne, 311 p.

OLLIVIER-TRIGALO, M., 2009. « Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation. », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 3, p. 471-490.

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*, INRETS, 233 p.

ORFEUIL, J.-P., 2008. *Une approche laïque de la mobilité*, Descartes & Cie, 173 p.

ORFEUIL, J.-P., SOLEYRET, D., 2003. « Quelles interactions entre les marchés de la mobilité à courte et longue distance ? », *Recherche, transports, sécurité*, n. 76, p. 208-221.

OUELLET, M., 2006. « Le smart growth et le nouvel urbanisme : Synthèse de la littérature récente et regard sur la situation canadienne », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 50, n. 140, p. 175-193.

PASSALACQUA, A., 2013. « La réforme ferroviaire française de 1997 : une histoire à rebondissements pour un scénario original », *Revue d'histoire des chemins de fer*.

PAUL-DUBOIS-TAINE, O., BURDEAU, M., MAYOUX, J., PORTEFAIT, J.-P., 1979. *Demain l'espace : rapport de la Mission d'étude sur l'habitat individuel péri-urbain*, Paris, La Documentation Française, 143 p.

PAULHIAC, F., KAUFMANN, V., 2006. « Transports urbains à Montréal : Évolution des référentiels et enjeux d'une politique durable », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n. 1, p. 49-80.

PERSYN, N., 2013. « Maîtrise foncière », *in* BOULAY, G., BUHOT, C., *Les mots du foncier, dictionnaire critique*, p. 130-131.

PETITET, S., 2013. « Densifier l'habitat pavillonnaire : des démarches individuelles aux projets collectifs », *Métropolitiques*.

PFLIEGER, G., KAUFMANN, V., JEMELIN, C., PATTARONI, L., 2008. « Entre inertie et changements, le poids du temps long dans les politiques de transports et d'urbanisme », *Recherche, transports, sécurité*, n. 98, p. 1-11.

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.

PINSON, G., 2002. *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin.*, Université Rennes 1.

PINSON, G., 2005. « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Académique*, n. 1, p. 199-233.

PINSON, G., 2009. *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po, 420 p.

PINSON, G., SALA PALA, V., 2007. « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique,* vol. 57, n. 5, p. 555-597.

POUYANNE, G., 2004. « Des avantages comparatifs de la ville compacte à l'interaction forme urbaine-mobilité. Méthodologie, premiers résultats », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n. 45, p. 49-82.

PUCA, 2007. *La ville dans la transition énergétique*, 224 p.

PUCA, 2009. *La mobilité et le périurbain à l'impératif de la ville durable: ménager les territoires de vie des périurbains*, 142 p.

PUCA, 2011. *Du périurbain à l'urbain*, appel à propositions de recherche PUCA.

PUCHER, J., 2002. « Renaissance of Public Transport in the USA? », *Transportation Quarterly*, vol. 56, n. 1, p. 33-50.

PUMAIN, D., 1982. « Chemin de fer et croissance urbaine en France au XIXe siècle », *Annales de Géographie*, vol. 91, n. 507, p. 529-550.

RABAULT-MAZIERE, I., 2004. « Chemin de fer, croissance suburbaine et migrations de travail : l'exemple parisien au XIXe siècle », | *Maison des Sciences de l'Homme* | *Histoire urbaine*, n. 11, p. 9-30.

RAPETTI, D., 2004. « Contre vents et marées: "Nantes Atlantique", » *Mappemonde*, vol. 74, p. 25.

REIGNIER, H., HERNANDEZ, F., 2007. « Les projets des agglomérations en matière de transport : représentations, projets, conflits et stratégie de « détournement » des réseaux », *Flux (Métropolis)*, n. 69, p. 21-34.

RENNE, J.L., 2009. « From transit-adjacent to transit-oriented development », *Local Environment : The International Journal of Justice and Sustainability*, vol. 14, n. 1, p. 1.

RENNE, J.L., 2011. « Smart Growth and Transit- Oriented Development at the State Level: Lessons from California, New Jersey, and Western Australia », *Journal of Public Transportation*, vol. 11, n. 3, p. 77-108.

RENNE, J.L., WELLS, J.S., 2004. « Emerging European-style planning in the USA: Transit-oriented development », *World Transport Policy & Practice*, vol. 10, n. 2, p. 12-25.

RENNE, J.L., WELLS, J.S., BOULSTEIN, E.J., 2005. *Transit-oriented development: developing a strategy to measure success*, Transportation Research Board, 36 p.

RIBEILL, G., 1999. « D'un siècle à l'autre, les enjeux récurrents de la gare française », *in* ISAAC, J., *Villes en gares*.

RICHER, C., 2007. *Multipolarités urbaines et intermodalité : les pôles d'échanges, un enjeu pour la coopération intercommunale ?*, thèse de doctorat en aménagement, Université des Sciences et Technologie de Lille - Lille I.

RICHER, C., 2008. « L'émergence de la notion de pôle d'échanges : entre interconnexion des réseaux et structuration des territoires », *Cahiers scientifiques du Transport*, n. 54, p. 101-123.

RICHER, C., BERION, P., 2009. « Le rôle des grandes infrastructures dans la structuration des espaces régionaux : le cas de l'arrivée du TGV dans le réseau métropolitain Rhin-Rhône », Belgeo n. 1-2, p. 159-170.

RICHER, C., HASIAK, S., 2013. « Des tramways contre-nature ? Regards croisés sur les processus de décision des projets de TCSP de l'arc Sud de l'aire métropolitaine lilloise », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 52, n. 1-2.

RICHER, C., HASIAK, S., JOUVE, N., 2011. « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux*, n. 83, p. 51-67.

RIOT, E., ADISSON, F., 2011. « Paris-Milan : comparer l'intégration européenne dans la production de la ville. Regards croisés sur les questions ferroviaires et d'urbanisme », communication à l'école thématique *les controverses de l'action publique – la comparaison en sciences sociales*, Grenoble.

RIPOLL, F., RIVIERE, J., 2007. « La ville dense comme seul espace légitime ? Analyse critique d`un discours dominant sur le vote et l`urbain », *Annales de la recherche urbaine*, n. 102, p. 121-130.

RIETVELD, P., NIEROP, J. VAN, 1995. « Urban growth and the development of transport networks: the case of the Dutch railways in the nineteenth century », *Flux*, vol. 11, n. 19, p. 31-43.

RIVIER, R., PUTALLAZ, Y., 2005. Audit sur l'état du réseau ferré national français, EPFL, 30 p.

ROBINSON, P., 1997. « New Urbanism, Old Urbanism… what's new under the sun? », *Urban Design International*, vol. 2, n. 1, p. 59-60.

ROY-BAILLARGEON, O., GAUTHIER, M., 2013. « La mobilité durable : une analyse des entraves à sa mise en œuvre dans la région de la capitale nationale du Canada », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n. Vol. 4, n°3.

SAGER, F., 2004. « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une aqqc des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en europe », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n. 1, p. 67.

SCHERRER, F., 1986. « Interconnexion des réseaux de transport interurbain. L'interconnexion T.G.V. », *Cahier / Groupe Réseaux*, vol. 2, n. 4, p. 89-102.

SCHWANEN, T., DIJST, M., DIELEMAN, F.M., 2004. « Policies for Urban Form and their Impact on Travel: The Netherlands Experience. », *Urban Studies (Routledge)*, vol. 41, n. 3, p. 579-603.

SECCHI, B., 2006. *Première leçon d'urbanisme*, Parenthèses, 155 p.

STATHOPOULOS, N., PENY, A., AMAR, G., 1993. « Formes et fonctions des points-de-réseaux », *Flux*, vol. 9, n. 12, p. 29-45.

STEAD, D., 2003. « Les politiques des transports et de l'aménagement du territoire sont-elles vraiment coordonnées ? », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. n° 176, n. 2, p. 371-387.

STEAD, D., MARSHALL, S., 2001. « The relationships between urban form and travel patterns: an international review and evaluation », *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, vol. 1, n. 2, p. 113-141.

STEAD, D., MEIJERS, E., 2009. « Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors », *Planning Theory & Practice*, vol. 10, n. 3, p. 317-332.

THEBERT, M., 2005. *Logiques de l'action publique dans le périurbain rennais : les élus face à la mobilité*, thèse de doctorat en aménagement, Université Paris 1- Panthéon Sorbonne, Paris, 488 p.

THOMANN, M., 2005. *Potentiel des friches industrielles des secteur de gares pour un développement urbain durable.*, Université de Lausanne, 146 p.

THOME, B., DA FONSECA, V., MAINFREY, N., 1999. Schémas régionaux de transport : contenu des documents soumis à délibération, Rapport au CERTU, 39 p.

TILLOUS, M., 2009. *Le voyageur au sein des espaces de mobilité : un individu face à une machine ou un être socialisé en interaction avec un territoire ? Les déterminants de l'aisance au cours du déplacement urbain*, thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris 1.

TOUATI, A., 2010. « Histoire des discours politiques sur la densité », *Etudes foncières*, n. 145, p. 24-27.

TOUATI, A., 2013. *Économie politique de la densification des espaces à dominante pavillonnaire : l'avènement de stratégies post-suburbaines différenciées*, thèse de doctorat en aménagement, Université Paris Est, 544 p.

VAN CRIEKINGEN, M., 2008. « Urbanisme néolibéral et politiques de gentrification : main basse sur le quartier de la gare TGV à Bruxelles », *Géo-regards*, n. 1, p. 111-125.

VAN DER POORTEN, S., 2010. *Estimation et potentialités du gisement foncier du renouvellement urbain autour des gares et des transports en commun en site propre dans la région Nord-Pas de Calais*, Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille - Etablissement public foncier de la Région Nord-Pas de Calais, 164 p.

VANIER, M., 2009. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Economica, 160 p.

VANIER, M., DEBARBIEUX, B., TURCO, A., MELE, P., 2009. *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverses et perspectives*, PU Rennes.

VAN NESTE, L., S., GARIEPY, M., GAUTHIER, M., 2013. *«* La cohérence dans l'urbanisme montréalais : entre planification et mise en débat *», Géocarrefour,* vol. 87, n. 2, p. 87-99.

VARLET, J., 2000. « Dynamique des interconnexions des réseaux de transports rapides en Europe : devenir et diffusion spatiale d'un concept géographique », *Flux*, vol. 16, n. 41, p. 5-16.

VIGARIE, A., 1983. « Le tramway de Nantes : un exemple d'utilisation des transports en commun pour contrôler et orienter l'urbanisation », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 58, n. 1, p. 41-50.

WACHTER, S., 2003. « La forme et le flux. Figures urbaines et architecturales de la mobilité. », *Notes du centre de prospective et de veille scientifique*, vol. 18, p. 65.

WARNER, S.B., 1990. *Streetcar Suburbs : The Process of Growth in Boston, 1870-1900*, Harvard University Press, 236 p.

WEBBER, M.M., 1998. *L'Urbain sans lieu ni bornes*, Editions de l'Aube, 123 p.

WEIDKNNET, P., 2006. « Colomiers ville-neuve: une réalisation municipale sur le modèle des new towns anglaises », *Histoire urbaine- Maison des Siences de l'Homme*, vol. 3, n. 17, p. 109-128.

WIEL, M., 1999. *La transition urbaine, ou, Le passage de la ville-pédestre à la ville-motorisée*, Editions Mardaga, 149 p.

WIEL, M., 2002. *Ville et Automobile*, Descartes & Cie, 140 p.

WIEL, M., « Le retour de l'injonction de densifier », *Urbanissimo*, n. 108, p. 14-22.

WILLIAMS, K., 1999. « Urban intensification policies in England: problems and contradictions », *Land Use Policy*, vol. 16, n. 3, p. 167-178.

WILLIAMS, K., 2004. « « Can Urban Intensification Contribute to Sustainable Cities? An International Perspective » », *City Matters*.

WOESSNER, R., LANNEAUX, M.-A., 2013. « Territoires et Transports en Commun en Site Propre : réalisations, limites et perspectives », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 52, n. 1-2.

WOLFF, J.-P., 2007. « Midi-Pyrénées : une politique volontariste sujette à des incertitudes », *in Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, p. 211-214.

WULFHORST, G., 2007. « L'intégration entre politiques territoriales et politiques des transports en Allemagne : l'exemple de la région urbaine de Stuttgart », *Flux*, vol. n° 69, n. 3, p. 63-72.

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.

ZEMBRI, P., 1991. « Une région et ses transports collectifs : la région Centre », *Norois*, vol. 152, n. 1, p. 377-387.

ZEMBRI, P., 1997. « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, vol. 13, n. 29, p. 25-40.

ZEMBRI, P., 2004. *La planification des transports au niveau régional : une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*, La Documentation Française, 198 p.

ZEPF, M., et ANDRES L., 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, PPUR, 310 p.

ZEPF, M., ANDRES, L., 2013. « Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains », *Géocarrefour*, vol. Vol. 87, n. 2, p. 71-73.

ZITTOUN, P., 2013. *La fabrique politique des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 340 p.

AUTRES SOURCES DOCUMENTAIRES

1/ NANTES

- **Généralités**

AURAN, 1985. *Note rédigée par l'AURAN, Plans de déplacements urbains, Colloque du Havre 29-30 mai 1985, Principales conclusions*, 2 p.

AURAN, 1985. 2013. *Schéma de Cohérence Territoriale du Pays de Retz - Document d'Orientations générales*, 102 p.

AURAN, *Plan de Déplacement, District de l'Agglomération nantaise*, Novembre 1994.

AURAN, *Plan de Déplacement, District de l'Agglomération nantaise*, Décembre 1997.

AURAN, ADDRN, 2007a. *SCOT Métropole Nantes-Saint-Nazaire - Document d'Orientations Générales*, 36 p.

AURAN, ADDRN, 2007b. *SCOT Métropole Nantes-Saint-Nazaire - Document d'Orientations Générales, Documents Cartographiques*, 8 p.

AURAN, ADDRN, 2007c. *Scot Métropole Nantes-Saint-Nazaire - Projet d'Aménagement et de développement durable*, 45 p.

AURAN, NANTES METROPOLE, 2012. *Flux de déplacements des habitants de l'aire urbaine de Nantes*, Nantes, 18 p.

CCEG, 2011. *Schéma de Secteur Erdre et Gesvres - Document d'Orientations Générales*, 71p.

CETE DE L'OUEST, 2007a. *Zoom sur les projets ferroviaires du Contrat de Plan État-Région 2000-2006, Opération Nantes-Vertou*, 10 p.

CETE DE L'OUEST, 2007b. *Etoile ferrée nantaise : répartition des déplacements sur Nantes-Savenay, Nantes-Clisson et Nantes-Ancenis*, Nantes.

CETE DE L'OUEST, 2007c. *Les gares ferroviaires comme leviers de projets de territoire - La ligne Nantes-Clisson*, Nantes, 99 p.

CETE DE L'OUEST, 2008. *Les gares ferroviaires comme leviers de projets de territoire - Angers-Saumur*, Nantes.

CETE DE L'OUEST, 2009. *Les gares ferroviaires comme leviers de projets de territoire - Landévant, Landaul, Auray, Ste Anne d'Auray/Pluneret, Ancienne gare de St Nolff*, Nantes, 34 p.

CETUR, 1985. *Les plans de déplacements urbains, État des démarches d'élaboration dans les agglomérations d'Annecy, de Bourges, de Grenoble, de Lorient, de Montpellier et de Nantes à la fin de 1984*, Archives de la Région, CETUR, Ministère de l'Urbanisme, du logement et des transports ; Secrétariat d'État chargé des transports., 86 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS D'ANCENIS, 2013. *Schéma de Cohérence Territoriale du Pays d'Ancenis - Document d'Orientations générales*, 54 p.

DDE LOIRE ATLANTIQUE, 1968. *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération nantaise. Proposition de livre blanc*, Nantes, 7 vol.

DISTRICT, AURAN, 1997. *Projet 2005. Document d'orientation générale sur les enjeux de l'agglomération nantaise à l'horizon 2005*, Nantes, 71 p.

DISTRICT DE L'AGGLOMERATION NANTAISE, 1998. *Évaluation socio-économique du tramway - Synthèse des études*, Nantes, Agence d'Études Urbaines de l'Agglomération Nantaise, 60 p.

INSEE PAYS DE LA LOIRE, 2009. *Les déplacements à Nantes : la pôle position de la voiture contestée*, Nantes.

INSEE PAYS DE LA LOIRE, 2010. « Les transports et déplacements des habitants des Pays de la Loire », *Dossiers*, n. 35, p. 68.

NANTES METROPOLE, AURAN, Octobre 2000. *Plan de déplacements urbains 2000-2010 Agglomération nantaise. Concilier ville mobile et ville durable*, 118 p.

NANTES METROPOLE, 2011. *Plan de Déplacements urbains. 2010-2015. Perspectives 2030*, Approuvé par le Conseil Communautaire le 20 juin 2011, 136 p.

OUEST-FRANCE, 2012. « Conseil : le train sera-t-il de retour en centre-ville de Blain? », *Ouest-France*.

REGION PAYS DE LA LOIRE, 1997, Propositions pour un schéma régional de transport multimodal, p 12.

REGION PAYS DE LA LOIRE, 2008a. *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire*, 194 p.

REGION PAYS DE LA LOIRE, 2008b. *Schéma Régional des infrastructures et des transports*, 138 p.

REGION PAYS DE LA LOIRE, SNCF, RFF, 2006. *Bilan de la concertation préalable à la réouverture de la ligne ferroviaire Nantes-Châteaubriant*, 8 p.

SIMAN, AURAN, 1990. *Projet d'agglomération - Agglomération nantaise*, Nantes, 60 p.

SIMAN, AURAN 1991. *Plan de déplacements de l'agglomération nantaise, « Vivre et circuler en ville »*, 72 p.

SYSTRA, 2007. *Plan de Déplacements Régional de Voyageurs des Pays de la Loire*, Région Pays de la Loire, 205 p.

- **Nantes-Châteaubriant**

Réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant au transport ferroviaire de voyageurs - Protocole de Partenariat, 2006, Nantes, 11 p.

Dossier d'Enquête Publique. La réouverture Nantes-Châteaubriant. Volume 1. Description du Projet, avril 2008, p. 35.

« Réouverture au trafic voyageurs de la ligne Nantes-Châteaubriant - Étude socio-économique », *Synthèse après prise en compte des résultats de l'analyse complémentaire de cohérence menée au 1er Trimestre 2008*, avril 2008, Réseau ferré de France, 15 p.

- **Articles**

« Nantes. Quand la mobilité améliore la qualité de la vie », *Ville Rail & Transports*, 2012-11-27, supplément au numéro 545 du 27 novembre 2012, p. II-XI.

CHLASTACZ M., 1997, « Périurbain : Nantes veut croiser tram et train », *Vie du Rail*, n° 2591, 9 avril 1997, pp. 32-33.

MARCAILLOU, L., 2000. « Midi-Pyrénées mise sur le transport ferroviaire », *Les Echos*, n. 18134, p. 6.

2/ TOULOUSE

• Généralités

AUAT, 2005. *Charte InterSCOT pour une cohérence territoriale de l'Aire Urbaine toulousaine*, 60 p.

AUAT, 2010a. *Vision stratégique de l'InterScot de l'aire urbaine de Toulouse*, Toulouse, 128 p.

AUAT, 2010b. *Gares et pôles d'échanges : développer des quartiers qui favorisent un accès en « modes doux » - Atelier n° 6*, Les Ateliers de Toulouse Aire urbaine, 8 p.

AUAT, 2010c. « Evolution démographique 1999 – 2007 : l'aire urbaine de Toulouse, un territoire attractif », *Perspectives Villes*, p. 4.

AUAT, 2012a. *Evaluation des Transports en Commun en Site Propre : Quels constats? Quels enseignements sur les déplacements et le développement urbain ?*, Toulouse, 8 p.

AUAT, 2012b. « Toulouse, quatrième aire urbaine de France », *Perspectives Villes*, p. 4.

AUAT, 2013. *Observatoire des déplacements. Partenariat SGGD. Synthèse. Situation 2011.*, , 16 p.

CLAU, 1982. *Schéma directeur d'Urbanisme de l'agglomération toulousaine*, Toulouse, Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme.

INSEE, AUAT, 2009. *Territoires et emploi - Aire urbaine de Toulouse : les relations domicile-travail*, 86 p.

REGION MIDI-PYRENEES, 2007. *Plan Régional des Transports 2007-2013*, 117 p.

REGION MIDI-PYRENEES, 2009a. *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement durable du territoire. Partie 1 - Le diagnostic dynamique*, 68 p.

REGION MIDI-PYRENEES, 2009b. *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement durable du territoire. Partie 3 - La Charte*, 79 p.

REGION MIDI-PYRENEES, 2011. *Avis de la Région sur le Plan de Déplacements urbains de la Grande agglomération toulousaine*, Délibération n°12/03/11.10, Commission Permanente du 21 Avril 2011, 17 p.

SMEAT, 1998. *Schéma Directeur de l'Agglomération Toulouse*.

SMEAT, AUAT, 2013. *Schéma de Cohérence territoriale de la Grande Agglomération toulousaine - Document d'orientation Générale*, 118 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU SUD TOULOUSAIN, 2013. *Guide de prise en compte du SCOT et des politiques territoriales dans les documents d'urbanisme communaux*, 60 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU SUD TOULOUSAIN, AGENCE TERRITORIALE DEPARTEMENTALE DE HAUTE GARONNE, 2012a. *SCOT Nord Toulousain - Document d'Orientations et d'Objectifs*, 136 p.

SYNDICAT MIXTE DU PAYS DU SUD TOULOUSAIN, AGENCE TERRITORIALE DEPARTEMENTALE DE HAUTE GARONNE, 2012b. *SCOT du Syndicat Mixte du Pays du Sud Toulousain - Document d'Orientations et d'Objectifs*, 80 p.

TISSEO-SMTC, 2009. *Plan de Déplacements Urbains de la grande agglomération toulousaine*, 190p.

TISSEO-SMTC, 2011. *Plan de Déplacements Urbains de la grande agglomération toulousaine*, 190p.

TISSEO-SMTC, 2012. *Plan de Déplacements Urbains de la grande agglomération toulousaine*, 192p.

TISSEO-SMTC, AUAT, 2009. *Observatoire du PDU de l'agglomération toulousaine approuvé en 2001, Evaluation 2001-2007, Synthèse*, Toulouse.

TISSEO-SMTC, GRAND TOULOUSE, 2010. *Voie de liaison Multimodale des Ramassiers. Dossier de Concertation*, 24 p.

Nord Toulousain

AUAT, 2013. *Observatoire des déplacements. Partenariat SGGD. Synthèse. Situation 2011*, 16 p.

BRES & MARIOLLE ET ASSOCIES, 2011a. *Étude des potentiels d'urbanisation du territoire Nord du Grand Toulouse dans le cadre du projet de mise à 4 voies* - État des lieux, 97 p.

BRES & MARIOLLE ET ASSOCIES, 2011b. *Étude des potentiels d'urbanisation du territoire Nord du Grand Toulouse dans le cadre du projet de mise à 4 voies* - Présentation finale, 95 p.

RFF, 2010a. *Études préliminaires de la mise à 4 voies Saint-Jory-Matabiau. Compe rendu de la réunion du groupe de travail « Desserte-transports-territoires » du 10 juin 2010*, 17 p.

RFF, 2010b. *Etudes préliminaires de la mise à 4 voies Saint-Jory-Matabiau. Compe rendu de la réunion du groupe de travail « Desserte-transports-territoires » du 10 septembre 2010*, 11 p.

RFF, 2011a. *Aménagements de la ligne Saint-Jory-Matabiau. Bilan de la concertation publique*, 48 p.

RFF, 2011b. *Aménagements de la ligne Saint-Jory-Matabiau. Dossier de la concertation publique*, 48 p.

TISSEO-SMTC, 2012. Plan de Déplacements Urbains de la grande agglomération toulousaine, 192 p.

3/ CONTRATS D'AXE

• Généralités

AUDRNA, 2012, « Gares et projets urbains », *Les petits déj' de l'Agence*, 19 octobre 2012.

A'URBA, 2010. *Outils d'articulation déplacements et urbanisme. Recueil de bonnes pratiques en France et en Europe. Enseignements pour les contextes girondins,* Bordeaux, Conseil Général de Gironde.

BLAIS, J. and MAUR, A-M., 2009. *Les contrats d'axe, un outil d'articulation urbanisme-transport*, Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG), TEC n° 203, juillet-septembre 2009.

CABIRON, C., 2013. « Les contrats d'axe ferroviaires », *Transport Public*, février 2013, n. 1132, p. 58-62.

CERTU, 2009. *Les Contrats d'axe, Séminaire National Urbanisme et Déplacements*, décembre 2009, Lyon.

CERTU, 2010. *Articuler Urbanisme et Transport Chartes Contrat d'Axe etc Retour d'Expériences*, Lyon, 12 p.

KRAUSS, A., 2012. *Le contrat d'axe ferroviaire, une opportunité pour le développement d'un urbanisme tourné vers le rail* ? , Mémoire de master 2 urbanisme et aménagement, Université Paris Est Créteil.

KRAUSS, A., 2012. *Préconisations pour améliorer les relations urbanisme - transport sur les lignes ferroviaires régionales,* Rapport de stage Avril-Septembre 2012, Région Pays de la Loire, 151 p.

MEUNIER-CHABERT, M., 2011. « Contrats d'axe : le cas de Grenoble. », *Études foncières*, n°120.

TOUSSAINT, E., AUDRNA, 2012. « Le Contrat d'axe Nîmes Alès », Présentation aux *Echanges urbains, rencontres interrégionales de l'urbanisme*, 6 décembre 2012, consultable à l'adresse : http://www.echangesurbains.org/article-echanges-urbains-2012-les-projets-113015355.html

TOUSSAINT, E., AUDRNA, 2012. « Le Contrat d'axe Nîmes Alès », Présentation aux *Rencontres interprofessionnelles Régionales en Languedoc-Roussillon*, 11 octobre 2012, Montpellier.

- **Toulouse**

AUAT, TISSEO, 2007. *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des contrats d'axe*, Toulouse, septembre 2007, 59 p.

AUAT, TISSEO, 2009. *Observatoire du PDU de l'agglomération toulousaine approuvé en 2001, Evaluation 2001-2007, Synthèse*, Toulouse.

TISSEO-SMTC, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU MURETAIN, REGION MIDI-PYRENEES, VILLE DE MURET, 2012. *Contrat d'axe n°24 - Muret*, 23 p.

TISSEO-SMTC, GRAND TOULOUSE, 2012. *Convention de cohérence Urbanisme/Transport - Contrat d'axe n°3 (Boulevard urbain Nord)*, 25 p.

- **Aquitaine**

REGION AQUITAINE, 2009. *Horizon 2020. Schéma Régional des Infrastructures, des Transports et de l'Intermodalité, Schéma de services et d'infrastructures*, Partie 1, juin 2009, 122 p.

REGION AQUITAINE, 2010. « Les Contrats d'axes ferroviaires : un urbanisme de qualité au service du développement des TER », Délibération du Conseil Régional d'Aquitaine, Séance Plénière du lundi 20 décembre 2010, 3 p.

REGION AQUITAINE, AUDAP, 2012. « Les contrats d'axe en Béarn. » Note de synthèse, Janvier 2012, 8 p.

AUDAP, 2012. *Capacités de développement le long des axes ferroviaires en Béarn, Étude des potentialités de développement par axe*, Volet 2, Agence d'Urbanisme et de Développement de l'agglomération paloise, 31 mai 2011, 96 p.

- **Nîmes-Alès**

AUDRNA, 2010. *Contrat d'axe Nîmes-Alès, Diagnostic et enjeux du territoire, volet urbanisme, Agence d'Urbanisme et de développement des régions nîmoises et alésiennes*, Association pour l'émergence d'un projet commun des agglomérations d'Alès et de Nîmes, 80 p.

AUDRNA, 2012a. *Contrat d'axe Nîmes-Alès*, « Pour un projet structurant autour de la ligne ferroviaire, Charte d'engagement », version provisoire, 23 avril 2012, 10 p.

AUDRNA, 2012b. *Contrat d'axe Nîmes-Alès*, « Pour un projet structurant autour de la ligne ferroviaire, Projet d'axe », version provisoire, 23 avril 2012, 66 p.

AUDRNA, 2012c. *Contrat d'axe Nîmes-Alès*, « Pour un projet structurant autour de la ligne ferroviaire, Fiches actions », version provisoire, 23 avril 2012, 48 p.

FOURNIER P., HARO F, 2013. « Agence de Nîmes - Alès : favoriser l'usage du train dans le territoire périurbain », Traits d'agences, Dossier Campagnes urbaines, supplément au n°61 de *Traits urbains*, été 2013, p. 22.

- **Avignon-Carpentras**

OBSERVATOIRE REGIONAL DES TRANSPORTS, « Avignon TGV-Avignon Centre-Carpentras, Articulation Urbanisme/Transport, Mise en œuvre d'un Contrat d'Axe », Colloque du 29 novembre 2011.

REGION PROVENCE ALPES COTE D'AZUR, 2011. *Contrat d'axe Avignon – Carpentras*, Compte-rendu du Comité de pilotage de lancement du 04/10/2011, 5 p.

REGION PROVENCE ALPES COTE D'AZUR, 2012. *Contrat d'axe Avignon Carpentras*, Accord cadre territorial, 25 p.

• Observation participante

- Réunion du 10 décembre 2013 autour des contrats d'axe. Présentation de l'analyse de ces dispositifs réalisée dans le cadre de la thèse et restitution à trois directions de RFF, échange autour de l'opportunité de l'outil et sur sa possible mobilisation par RFF, Paris.
- Réunion 13 mars 2014 interne à RFF, autour des contrats d'axe. « Brainstorming », trois directions représentées, Paris.
- Réunion 28 avril 2014, Association des Régions de France, Conseiller Transport ferroviaire, Présentation du retour d'expérience sur les contrats d'axe.
- Réunion 6 mai, FNAU-RFF, Directrice, Paris.
- Réunion 7 mai 2014 en interne à RFF, autour des contrats d'axe, « Brainstorming », trois directions représentées, Paris.
- Réunion 30 juin 2014, CEREMA-RFF sur les contrats d'axe, Lyon.
- Réunion 3 décembre 2013, organisée par la Région PACA sur les démarches d'articulation entre urbanisme et réseau ferré, Marseille.
- Séminaire 6 mai 2014, FNAU, Campagnes urbaines, Présentation de la démarche de contrat d'axe Nîmes-Alès par la Direction de l'AUDRNA.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

A

ADDRN	Agence pour le développement durable de la région nazairienne
ALUR	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOT	Autorité organisatrice de transports
AOTU	Autorité organisatrice de transport urbain
ATD	Agence technique départementale
AUAT	Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine
AUDAP	Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées
AUDRNA	Agence d'urbanisme et de développement des régions nîmoise et alésienne
AURAN	Agence d'études urbaines de la région nantaise

B -D

BHNS	Bus à haut niveau de service
CARENE	Communauté d'agglomération de la région nazairienne
CAUE	Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CCEG	Communauté de communes d'Erdre et de Gesvres
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
COS	Coefficient d'occupation des sols
CPER	Contrat de Plan État-Région
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDT	Direction Départementale des Territoires
DREAL	Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTA	Directive territoriale d'aménagement.

E - G

EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GART	Groupement des autorités responsables de transport
HLM	Habitation à loyer modéré
HQE	Haute qualité environnementale
IGN	Institut géographique national

L

LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
LGV	Ligne à grande vitesse
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation

P

PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PDU	Plan de déplacement urbain
PEM	Pôle d'Échange Multimodal
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PMR	Personne à Mobilité Réduite
PN	Passage à niveau
POS	Plan d'occupation des sols
PRT	Plan régional des transports
PTU	Périmètre de transport urbain
PUCA	Plan urbanisme construction architecture

R

REAN	Réseau express de l'agglomération nantaise
REDD	Réseau express districtal et départemental
RER	Réseau express régional
RFF	Réseau ferré de France

S

SAMOA	Société d'aménagement de la Métropole Ouest Atlantique
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAAM	Schéma directeur de l'aire métropolitaine Nantes Saint-Nazaire
SDAT	Schéma directeur de l'agglomération toulousaine
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDAURP	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris
SELA	Société d'équipement de la Loire-Atlantique
SEM	Société d'économie mixte
SEMITAN	Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise
SETOMIP	Société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées
SHON	Surface hors œuvre nette
SIMAN	Syndicat Mixte de l'agglomération nantaise
SITPAN	Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération nantaise
SITPRT	Syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine
SMEAT	Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine
SMTC	Syndicat mixte des transports en commun
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports
SRU	Solidarité et renouvellement urbains

T

TAN	Transport en commun de l'agglomération nantaise
TCSP	Transports collectifs en site propre
TER	Train Express Régional
TGV	Train à Grande Vitesse
TOD	Transit-oriented development
TRI	Taux de Rentabilité Interne

V - Z

VAL	Véhicule automatique léger
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité

TABLES ET INDEX

Table des cartes

Carte 0.1. Projets ferroviaires et communes étudiés à Nantes 21
Carte 0.2. Projets ferroviaires et communes étudiés à Toulouse 22
Carte 3.1. Le réseau ferré en Midi-Pyrénées et Pays de la Loire 76
Carte 3.1. Offre ferroviaire dans l'aire urbaine toulousaine en 2014 83
Carte 3.2. Offre ferroviaire dans l'aire urbaine nantaise en 2014 84
Carte 3.3. Plan du réseau de tramway et busway de Nantes Métropole 89
Carte 3.4. Plan du réseau de transport urbain lourd de Tisséo-SMTC 89
Carte 5.1. Trafic TER en Midi-Pyrénées en 2000 et 2010 144
Carte 5.2. Trafic TER en Pays de la Loire en 2000 et 2010 151
Carte 6.1. Périmètres des quatre SCOT de l'aire urbaine toulousaine appartenant à l'InterSCOT 180
Carte 6.2. Les territoires des principaux SCOT de l'aire urbaine nantaise 182
Carte 7.1. L'axe Toulouse-L'Isle-Jourdain et la Ligne C : carte de situation 233
Carte 7.2. Projets urbains autour de la Ligne Toulouse-L'Isle-Jourdain 244
Carte 7.3. Les ZAC des Ramassiers et de Saint-Martin-du-Touch : périmètre et occupation du sol en 2014 246
Carte 7.4. Colomiers : gares et projets urbains 253
Carte 7.6. Pibrac : gare et projets urbains 257
Carte 7.7. Projet urbain et gare à Brax 259
Carte 8.1. La ligne Nantes-Châteaubriant : carte de situation 274
Carte 8.2. Projets urbains autour de la ligne Nantes-Châteaubriant 304
Carte 8.3. La Chapelle-sur-Erdre : gares et projets urbains 308
Carte 8.4. Nort-sur-Erdre : gare et projets urbains 314
Carte 8.5. Abbaretz : gare et projet urbain 320
Carte 9.1. L'axe ferroviaire du Nord Toulousain : situation 327
Carte 9.2. Les zones à urbaniser et principaux périmètres de projets urbains autour de l'axe ferroviaire Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds 330
Carte 9.3. Le projet ferroviaire validé en mars 2012 353
Carte 11.1. Les démarches de contractualisation urbanisme-transport en France en janvier 2014. 429
Carte 11.2. Le contrat d'axe Nîmes-Alès : situation. 441
Carte 11.3. Le contrat d'axe Avignon-Carpentras : situation. 447
Carte 11.4. Les contrats d'axes du Béarn : situation. 452

Table des figures

Figure 2.1 Schéma simplifié de la répartition des compétences en matière de transport ferroviaire régional et d'aménagement urbain 69
Figure 3.1. Évolution de la population dans l'aire urbaine toulousaine entre 1968 et 2009. 79
Figure 3.2. Population de l'aire urbaine toulousaine par type de territoires entre 1968 et 2009 80
Figure 3.3. Évolution de la population par type de territoire dans l'aire urbaine nantaise entre 1968 et 2009. 81
Figure 3.4. Population de l'aire urbaine nantaise par type de territoires entre 1968 et 2009 81
Figure 3.5. Carte des intercommunalités de l'aire urbaine Toulousaine 91
Figure 3.6. Structures intercommunales en Loire-Atlantique en 2010. 91
Figure 5.1. Extrait du Plan Régional des Transports 2007-2013 : principe d'organisation des dessertes 143

intervilles.
Figure 5.2. Extrait du Plan Régional des Transports 2007-2013 : principe d'organisation des dessertes de proximité. 143
Figure 5.3. Fonctionnalités du réseau de transport régional définies dans le Plan de Déplacement Régional de Voyageurs de 2006 de la Région Pays de la Loire. 150
Figure 5.4. L'enjeu de valorisation de l'étoile ferroviaire dans le PDU de Tisséo-SMTC de 2012 154
Figure 5.5. Schéma d'orientations des transports collectifs structurants à l'horizon 2030 du PDU de Nantes Métropole (2011). 158
Figure 5.6. « REAN », Réseau Express de l'Agglomération nantaise imaginé par l'AURAN. 158
Figure 6.1. La polarisation du développement urbain en fonction de la desserte ferroviaire dans la Charte InterSCOT de l'aire urbaine toulousaine. 185
Figure 6.2. Territoire du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine 186
Figure 6.3. Carte extraite du DOG du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine : un modèle de développement monocentrique de ville « compacte » 188
Figure 6.4. Carte de « Cohérence urbaine » du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine 188
Figure 6.5. La polarisation du développement urbain en fonction de la desserte ferroviaire et en transport collectif dans le SCOT du Pays du Sud Toulousain 190
Figure 6.6. Organisation de l'espace urbain, polarités et réseau ferré selon le Document d'Orientations Générales du SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire 192
Figure 6.7. Carte « Synergie Urbanisme et Déplacement » extraite du Plan de Déplacements de Nantes Métropole 2010-2030 192
Figure 6.8. Valoriser le transport ferroviaire et structurer la métropole autour. Carte extraite du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire. 197
Figure 6.9. La polarisation du développement urbain en fonction de la desserte ferroviaire et en transport collectif dans le SCOT du Pays de Retz 197
Figure 7.1. Photographies aériennes du centre-bourg de Colomiers en 1960 (à gauche) et de la ville nouvelle de Colomiers en 1967 (à droite). 236
Figure 7.2. Gouvernance du projet de la Ligne C 240
Figure 7.3. Vues de la ZAC de Saint-Martin-du-Touch. a) la halte de Saint-Martin-du-Touch et ses abords ; b) les abords au Nord de la station ; c) logements collectifs au Nord-Ouest de la halte ; d) un parking au Sud 248
Figure 7.4. La gare de Colomiers-centre et ses abords (à gauche, vue aérienne ; à droite, parking) 254
Figure 7.4. Vues aériennes de la halte des Ramassiers. a) le Nord de la ZAC des Ramassiers et de la halte ; b) immeubles de bureaux à proximité de la halte ; c) des zones résidentielles de la ZAC 251
Figure 7.5. La gare de Pibrac et ses abords (à gauche, vue aérienne ; à droite, construction récente de logements collectifs) 256
Figure 7.8. Schéma du système d'acteurs et séparation des sphères d'action dans le cadre du projet de la Ligne C 271
Figure 8.1. Gouvernance du projet Nantes-Châteaubriant 282
Figure 8.2. Le pavage de la voie à la station La Haluchère 298
Figure 8.3. Le quartier de La Chapelle-centre a) Vue aérienne des abords de la station de La Chapelle-centre ; b) Extraits de l'étude sur le centre-ville : le scénario choisi. 309
Figure 8.4. La ZAC des Perrières. a) Photographie aérienne de la ZAC en juin 2012 ; b) Plan de la ZAC des Perrières 312
Figure 8.5. Schéma du système d'acteurs et séparation des sphères d'action dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant 324
Figure 9.1. Hypothèses de desserte régionale étudiées par RFF dans le cadre des études préliminaires (en mars 2010) 335
Figure 9.3. Les scénarios de desserte soumis à la concertation préalable 352
Figure 9.4. Schéma du système d'acteurs et séparation des sphères d'action dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant 358
Figure 9.2. La gouvernance du projet Nord Toulousain 343
Figure 11.1. Schéma synthétique du processus type de mise en œuvre d'un contrat d'axe. 434
Figure 11.2. Carte des contrats d'axe extraite du Document d'Orientations Générales du Scot de la Grande Agglomération Toulousaine 438

Table des tableaux

Tableau 3.1. Population et emploi dans les régions Pays de la Loire et Midi-Pyrénées 74
Tableau 3.10. Distribution spatiale de l'emploi et de la population dans les aires urbaines par rapport au réseau ferré 86
Tableau 3.11. Part de la croissance résidentielle (habitants et emplois) captée par les corridors ferroviaires (hors ville centre) entre 1968 et 2009 86
Tableau 3.12. Part de la croissance de l'emploi et de la population hors ville centre captée par les corridors ferroviaires 87
Tableau 3.13. Réseau de transport urbain « lourd » (métro et tramway) dans les agglomérations de Nantes et Toulouse en 2012 88
Tableau 3.14. Répartition des déplacements selon le mode principal un jour de semaine en 2008 88
Tableau 3.2. Croissance démographique par type de territoires en Pays de la Loire et Midi-Pyrénées 75
Tableau 3.3. Croissance métropolitaine de la population et de l'emploi 77
Tableau 3.4. Étendue des aires urbaines 78
Tableau 3.5. Organisation des aires urbaines 78
Tableau 3.6. Densité des aires urbaines par type de territoires en habitants par km² en 2009 79
Tableau 3.7. Des géographies du réseau ferré contrastées. 82
Tableau 3.8. Offre ferroviaire dans les deux aires urbaines de Toulouse et Nantes 82
Tableau 3.9. Couverture spatiale des agglomérations par le réseau ferré (superficie en km2) 85
Tableau 4.1. Trajectoire urbanisme-transport à Toulouse : synthèse 108
Tableau 4.2. Planification et interprétations de la « cohérence » entre urbanisme et transport à Toulouse 109
Tableau 4.3. Trajectoire urbanisme-transport à Nantes : synthèse. 127
Tableau 4.4. Planification et interprétations de la « cohérence » entre urbanisme et transport à Nantes 128
Tableau 5.1. Planification des transports urbains, réseau ferré et gares - Toulouse 153
Tableau 5.2. Planification des transports urbains, réseau ferré et gares à Nantes 157
Tableau 5.3. Modalités d'intervention des Régions en matière d'aménagement du territoire 170
Tableau 6.1. Les préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine en matière de densité urbaine 187
Tableau 6.2. Contenu des SCOT concernant les métropoles de Toulouse et Nantes en matière de cohérence urbanisme-transport ferroviaire 199
Tableau 7.1. Les communes de l'axe L'Isle-Jourdain-Toulouse ayant une gare : chiffres clefs 234
Tableau 7.2. Toulouse-L'Isle-Jourdain : stations, niveaux de desserte et insertion urbaine 235
Tableau 7.3. Toulouse-L'Isle-Jourdain : Les préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine en matière de densification urbaine autour des gares. 245
Tableau 7.4. Toulouse-L'Isle-Jourdain : principaux projets autour des gares. 245
Tableau 7.5. Toulouse-L'Isle-Jourdain : desserte et fréquentation de la ligne en 2012 262
Tableau 7.6. Le dialogue secteur territoire dans le cadre du projet de la Ligne C : quelques sujets impliquent un dépassement des cloisonnements transport-urbanisme 270
Tableau 8.1. Les communes de l'axe Nantes-Châteaubriant ayant une gare : chiffres clefs 275
Tableau 8.2. Nantes-Châteaubriant : Stations, niveaux de desserte et insertion urbaine 276
Tableau 8.3. Principaux acteurs publics du projet Nantes-Châteaubriant et registres d'action et de légitimité 279
Tableau 8.4. Clefs de financement du projet de réouverture Nantes-Châteaubriant 281
Tableau 8.5. Prévisions de trafic par gare de la ligne Nantes-Châteaubriant en 2008 292
Tableau 8.6. Les projets autour des gares de la ligne Nantes-Châteaubriant : avancement, contenu, instruments 303
Tableau 8.7. Le dialogue secteur-territoire dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant : quelques sujets impliquent un dépassement des cloisonnements transport-urbanisme 323
Tableau 9.1. Profil des communes concernées par l'axe Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds 328
Tableau 9.2. Desserte et fréquentation de l'axe Toulouse-Castelnau-d'Estrétefonds en 2012 329

Tableau 9.3. Comparaison des projections démographiques 346
Tableau 9.4. Comparaison des prévisions de trafic 346
Tableau 9.7. Le dialogue secteur-territoire dans le cadre du projet Nantes-Châteaubriant : cloisonnements et décloisonnements transport-urbanisme 357
Tableau 10.1. Répartition des compétences en matière d'aménagement entre les communes et les intercommunalités : trois situations distinctes 373
Tableau 10.2. Les politiques d'urbanisme des communes étudiées au regard de l'enjeu de la maîtrise de l'extension urbaine 380
Tableau 10.3. Les politiques d'urbanisme des communes étudiées au regard de l'enjeu de la densification urbaine 381
Tableau 10.4. Développement urbain autour des gares planifié dans les Plans locaux d'urbanisme 386
Tableau 10.5. Offre ferroviaire, projets ferroviaires et évolution de la politique d'urbanisme locale : des stratégies différenciées 388
Tableau 10.6. Quelques projets urbains en cours ou émergents autour des gares étudiées 390
Tableau 10.7. Types de projet d'aménagement des accès aux gares mis en œuvre dans les communes étudiées 397
Tableau 11.1. Les contrats d'axes étudiés : axes, projets ferroviaires et degré d'avancement. 437
Tableau 11.2. Évolution de l'offre ferroviaire sur l'axe Nîmes-Alès. 442
Tableau 11.3. Des dispositifs de gouvernance divers 458
Tableau 11.5. Éléments pouvant faire l'objet du contrat d'axe 460
Tableau 11.6. Les principaux acteurs concernés et leurs intérêts supposés aux contrats d'axe 464

Table des encadrés

Encadré 5.1. Le Plan Rail en Midi-Pyrénées 141
Encadré 6.2. La définition des périmètres de SCOT : entre rigueur administrative et logiques territoriales 179
Encadré 6.3. Le fonctionnement des Syndicats Mixtes de SCOT : le cas du SMEAT 181
Encadré 6.4. Le fonctionnement du Syndicat Mixte Nantes-Saint-Nazaire 183
Encadré 8.1. La question de l'intermodalité entre le tram-train et le réseau de transport départemental 282
Encadré 9.1. Le projet de la gare Matabiau : scène de tensions entre le monde ferroviaire et le monde urbain 336
Encadré 9.2. Le changement de position de Toulouse Métropole sur le projet : le rôle clef d'un chargé de mission de la Direction du Développement Urbain ? 339
Encadré 9.3. Méthodologie de l'étude Brès & Mariolle 345

ANNEXES

ANNEXES DE L'INTRODUCTION

Annexe 0.1. Le projet de recherche en CIFRE
La coordination urbanisme-transport : un nouvel enjeu pour RFF

Suite à l'acceptation de mon projet de doctorat par l'institut de géographie, et à la signature d'une convention CIFRE, j'ai rejoint en 2010 l'établissement public RFF afin d'y mener mes travaux de recherche. Lors de mon arrivée, j'ai pris connaissance du cahier des charges rédigé par mon superviseur afin de donner un cadre à ma mission de recherche, et d'en justifier la pertinence auprès de la Direction de la recherche. Ce document correspondait à un projet de recherche-action sur l'articulation des réseaux ferrés régionaux et de l'aménagement urbain. Le contenu de ce document m'a permis d'appréhender la manière dont la Direction de la Stratégie se représentait le problème de la « coordination urbanisme-transport », et de saisir les enjeux qui ont poussé l'établissement à financer ma venue et mon travail sur le sujet.

La rédaction de ce projet a eu lieu dans un contexte particulier. En 2008 et 2009, RFF est confronté à de nouveaux enjeux et sollicitations extérieures. Celles-ci ont contribué à modifier la politique de RFF. D'une part, le Grenelle de l'Environnement et son importante médiatisation ont placé les enjeux de développement et de mobilité durables au cœur du débat public. Souhaitant afficher son volontarisme, l'État s'est employé à jouer sur les leviers qui étaient à sa disposition. En tant qu'établissement public, RFF a été identifié comme un acteur clef pour répondre à ces enjeux et l'État l'a poussé à devenir un acteur central dans la perspective de la mise en œuvre de politiques de mobilité « durables ». À cette époque, RFF a donc rédigé son premier rapport de développement durable et créé un service dédié au sujet. D'autre part, l'établissement signe en 2008 son premier Contrat de performance avec l'État. La signature de ce contrat a acté l'identification de RFF comme un acteur central du système ferroviaire face à la SNCF. Cet accord a assigné de nouveaux objectifs au gestionnaire d'infrastructure. Quelques années après la présentation du rapport Rivier (2005), audit qui mettait notamment en évidence l'état dégradé du réseau, RFF s'est vu prescrire une réorientation de sa politique d'investissement. Celle-ci, axée traditionnellement sur le développement de lignes nouvelles, a dû se tourner vers le réseau existant. L'action de RFF a alors dû muer pour s'assurer de l'équilibre du réseau, contribuer à des enjeux environnementaux et contribuer à la construction de logements par la valorisation de son foncier.

Le contenu de ce projet de recherche défini en 2009, présentait donc ces nouveaux enjeux et les intentions du gestionnaire d'infrastructure d'y apporter une réponse appropriée. RFF avait notamment besoin d'améliorer son expertise sur les sujets d'urbanisme durable, de définir une stratégie et de se doter d'outils opérationnels pour répondre à ces enjeux. Mon travail de recherche et les résultats de ma thèse avaient donc pour but de contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Dans ce document, la « *coordination* » entre urbanisme et transport ferroviaire régional était appréhendée comme un levier pour améliorer la « *performance* » de la politique industrielle de RFF, performance entendue en termes d'utilité socio-économique et environnementale. Il était rappelé que le transport ferroviaire régional avait connu un « *renouveau* », depuis la fin des années 1990, qui s'était traduit par « *de nombreuses améliorations de l'infrastructure ferroviaire régionale* ». Mais, le document exposait aussi le fait

que l'action de RFF en matière de projets d'infrastructure à dimension régionale était essentiellement guidée par les demandes et les intérêts locaux. Les différents projets ferroviaires régionaux mis en œuvre répondaient principalement à des demandes des collectivités territoriales « *qui, en finançant en très grande partie ces opérations, avaient souvent fini par les imposer à la SNCF et à RFF, quel que soit l'avis préalable des deux établissements* ». Le projet de recherche exprimait donc très clairement un sentiment d'inquiétude de RFF à l'égard de sa politique d'investissement en transport régional considérant que cette politique était trop fortement influencée par des demandes et des intérêts locaux.

Face à ce constat, le projet de recherche identifiait un premier problème et proposait implicitement l'exploration d'une piste de solution. Le document posait l'idée d'un manque de questionnement en amont sur le bien-fondé et l'optimisation des projets régionaux. Les projets ferroviaires régionaux n'avaient, pour la plupart « *pas donné lieu, ou pas suffisamment, en amont à des réflexions approfondies sur les enjeux d'aménagement propres aux territoires desservis* ». Le document constatait par exemple que certaines gares avaient été réouvertes alors qu'elles étaient mal intégrées à l'espace urbain et au système de transport local. L'augmentation de la desserte ferroviaire n'y trouvait alors que « *peu de traduction dans les projets d'aménagement urbai*n ». Le document repérait ainsi un « *manque de coordination entre les politiques de transport et d'aménagement au sein des collectivités territoriales* », qui expliquait la faible articulation des projets ferroviaires et des projets d'aménagement. Le document déplorait alors que la plupart des projets d'aménagement urbains ne « *permettent que rarement de tirer parti des capacités de transport nées du projet et par conséquent de rentabiliser pleinement l'investissement des collectivités publiques et de RFF* ». Le problème mis en évidence était résumé ainsi « *on veut du transport, mais sans créer les conditions de valorisation optimale du projet, notamment en termes de fréquentation* ». Le document concluait en orientant sa réflexion sur le fait qu'une simple politique de l'offre ne pouvait permettre d'agir sur la mobilité : « *Le résultat d'une simple politique d'offre de transport est in fine préjudiciable à la qualité du projet, à sa réalisation, au niveau de fréquentation de la ligne et à son bilan économique* ».

La piste de recherche implicitement proposée par le cahier des charges concernait la coordination et l'articulation urbanisme-transport. Celles-ci y étaient exposées comme une nécessité stratégique pour RFF en vue d'améliorer la pertinence des investissements réalisés en matière de transport ferroviaire régional. Orienter l'action du gestionnaire d'infrastructure en faveur de l'usage du transport régional semblait en effet un moyen judicieux de compenser les écueils rencontrés par les politiques d'investissements jouant uniquement sur l'offre. Une telle orientation présentait également l'avantage d'apporter une dimension de développement durable à celles-ci. Le document détaillait les bienfaits attendus pour RFF d'une meilleure intégration de l'aménagement au projet de transport : « *la formation d'un levier structurel permettant de franchir un seuil dans l'offre de transport et l'utilisation du réseau, la mise en valeur du patrimoine de RFF dans une perspective plus large d'aménagement, la mise en évidence de synergies pouvant alimenter financièrement le projet de transport, la « sécurisation » à long terme de la place du réseau ferré dans la vie quotidienne*. ». Un tel objectif était alors résumé ainsi : « *Il s'agit là pour RFF d'une nouvelle approche de son réseau et de la mobilité, focalisée sur les enjeux de long terme, mais avec des implications immédiates pour la réalisation des projets*. ». Au-delà de cette clarification synthétique, l'analyse du document m'a également permis de saisir le fait que la Direction de la stratégie de RFF formalisait la problématique de la coordination urbanisme-transport selon trois intérêts premiers : gestionnaire (*améliorer la performance des investissements, valoriser le foncier ferroviaire*), stratégique (« *l'intégration de la problématique d'aménagement dans les projets préparés par RFF permettrait de donner une plus grande visibilité au sujet et renforcerait la compétence de l'entreprise auprès de ses partenaires* ») et social (*favoriser une mobilité « durable »*).

Une fois les problèmes identifiés et les objectifs affirmés, ce cahier des charges énonçait différentes pistes de travail censées orienter mon approche. Tout d'abord, le document me proposait de produire « *une méthodologie pour accompagner en amont les projets afin de les replacer dans un aménagement et un développement urbain efficaces et partagés avec les collectivités locales* ». La recherche d'un protocole adéquat à la négociation d'un urbanisme mieux orienté vers le rail devait reposer sur la production « *d'outils de dialogue avec les collectivités territoriales* ». Ensuite, il m'était demandé d'envisager de manière critique l'intérêt d'une « *contractualisation entre RFF et les collectivités territoriales compétentes* » autour de certains projets. Il s'agissait notamment de déterminer si l'établissement contractuel de contreparties urbanistiques au développement d'un projet ferroviaire était à même de « *le rendre plus cohérent avec ce qui l'entoure* ». Je devais alors notamment aborder le modèle des contrats d'axes, afin d'en analyser les avantages et les failles, et d'en améliorer les usages. Enfin, une dernière proposition m'incitait à « *mettre en évidence les synergies entre le projet de transport et l'aménagement urbain, notamment en matière de financement* ». Il était question d'imaginer des « *outils* » permettant de capter les « *plus values foncières* » et de « *mobiliser les externalités positives d'un projet de transport pour améliorer les conditions de sa réalisation* ».

Le projet de recherche que nous venons d'exposer a été largement repris dans la convention CIFRE signée entre le laboratoire et RFF au milieu de l'année 2010. Cet accord détaillait le projet de thèse et les attentes de l'entreprise. Le titre provisoire de la thèse était le suivant : « *Le rail pour desservir la ville étalée : opportunités et limites d'un « incontournable » de l'urbanisme durable*. ». Mon travail de recherche devait *« porter sur l'identification des facteurs qui favorisent ou au contraire entravent l'articulation entre développements urbains et réseau ferré régional dans les espaces périurbains*. ». Il devait « *permettre à RFF de renforcer sa capacité d'analyse sur la dimension d'aménagement de ses projets et de développer des outils méthodologiques pour favoriser une meilleure coordination entre les projets de transport et les projets d'aménagement*. ».

La finalité de mon travail, nommée « étude » dans la convention CIFRE, était déclinée selon trois axes. L'étude devait d'abord *« établir un diagnostic de l'adhérence entre réseau ferré et territoire dans les espaces périurbains »* à trois échelles : métropolitaine, locale et des quartiers de gare. Ce concept d'« *adhérence* » devait permettre de définir et de mesurer l'articulation entre urbanisme et transport à partir de caractères « *morphologiques et fonctionnels* ». Il s'agissait de s'appuyer principalement sur des données quantitatives et de proposer une méthodologie « *destinée à être reproductiblee* » pour RFF. Ensuite, l'étude devait « *analyser la prise en compte de la problématique de l'articulation entre projets urbains et réseau ferré régional dans la planification urbaine à travers une analyse du contenu des schémas de cohérence territoriale* ». Cette analyse des documents de planification devait donner à RFF « *une connaissance* » « *des pratiques actuelles* » et « *des tendances émergentes* », et participer à la définition d'une politique de réseau « *adaptée* » et « *cohérente* » vis-à-vis des dynamiques territoriales. Enfin, l'étude devait inclure « *une analyse détaillée de projets urbains réels à proximité de gares du réseau régional* ». Les résultats attendus étaient une « *mise en évidence des facteurs qui favorisent ou entravent l'émergence de projets articulant urbanisme et transport* ». Mes conclusions devaient aider RFF « *à mesurer la place faite à la desserte ferroviaire dans la conception de projets urbains* ». La convention prévoyait que ce travail fasse l'objet de plusieurs « livrables » consistant « *en des propositions de modalités opérationnelles d'actions de RFF pour favoriser une meilleure articulation entre transport et aménagement* ». Ces livrables, devait prendre la forme de *« notes »*, de « *synthèses* », ou de « *fiches pratiques* ». Leur production devait accompagner l'avancée de la thèse. L'énoncé du projet de recherche dans la convention CIFRE exigeait donc surtout une réponse opérationnelle aux objectifs fixés par RFF.

Ce document a été validé par chacune des parties, le laboratoire, RFF et moi-même. Destiné à guider les principes essentiels de ma recherche, il s'est malheureusement avéré

insuffisant par rapport à certains enjeux théoriques majeurs de la coordination urbanisme-transport. Les axes de travail énoncés dans le cadre de la Convention CIFRE ont rapidement montré leurs limites. D'une part, le projet de recherche n'impliquait aucun questionnement sur la pertinence réelle d'une action en faveur de l'« articulation » de l'urbanisme au réseau ferré. La problématisation des implications politiques et des représentations associées étaient ignorées. D'autre part, la production d'outils et d'indicateurs était censée s'appuyer directement sur la mobilisation de données quantitatives. Une telle méthode ne me permettait pas de caractériser les processus à l'œuvre, de comprendre la manière dont les politiques ferroviaires régionales et les politiques d'urbanisme se construisaient, ou sur la réalité des interfaces entre ces deux champs d'action. Une interprétation trop littérale des pistes de recherche suggérées m'aurait conduite à ignorer certaines données fondamentales du problème, c'est pourquoi j'ai réorienté mon travail vers une analyse des processus. Le choix de s'intéresser aux processus en jeu dans la mise en œuvre des politiques d'urbanisme et de transport, apportant des résultats nettement plus singuliers et précis que ne l'aurait fait une démarche purement destinée à la production d'outils d'évaluation et de mesure.

Par rapport aux termes initiaux du contrat passé avec le laboratoire et RFF, mon approche a donc été redéfinie. Ce changement a bénéficié d'un accueil favorable de la part de RFF qui en a saisi l'intérêt. La Direction de la Stratégie a compris qu'une analyse des processus concrets de production et de mise en œuvre des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement urbain permettrait d'améliorer la connaissance des processus à l'oeuvre pour RFF. Un travail uniquement basé sur la mise en place d'outils d'évaluation et de mesure aurait incité RFF à adopter des positions réflexes, des prises de décision automatiques ou à exiger de ses partenaires des obligations purement chiffrées et donc peu adaptables aux enjeux et aux réalités politiques et territoriales singulières. Mon travail, au contraire, a permis de nourrir les réflexions sur la pertinence même de la coordination urbanisme-transport, d'exposer la complexité des enjeux induits par chaque projet, à chaque échelle et ainsi d'aider le gestionnaire d'infrastructure à définir ses positions en fonction d'une analyse critique de la réalité, et non en application de modèles formalisés et reproductibles.

Si l'intérêt de mon travail analytique a été reconnu, il serait cependant illusoire de penser que RFF peut se passer d'outils opérationnels. Au sein de la Direction à laquelle j'appartenais, j'ai donc contribué à différents travaux répondant directement à ce type d'attentes (pilotages d'étude, présentation de la thèse au sein de RFF, participation à différents groupes de travail). Certains aspects de ce travail pratique n'ont pu être intégrés à la thèse, tandis que d'autres se sont révélés des points de départ pour certaines de mes analyses. Mon travail sur les contrats d'axes, qui constitue un point important de cette recherche, a également fait l'objet d'une valorisation au sein de RFF. Le traitement de ce cas d'étude a donc à la fois répondu aux enjeux académiques de mon projet, et constitué une réponse concrète aux attentes du gestionnaire d'infrastructure, sous la forme d'une note d'aide à la décision. Ce cas m'a permis de répondre aux exigences d'une recherche embarquée tout en enrichissant mon travail scientifique.

ANNEXES DU CHAPITRE 2.

Annexe 2.1. l'évolution du trafic ferroviaire dans les aires urbaines

	2004	2011	Évolution
Trafic ferroviaire national			
Volume Total - Trafic national (voyageur et fret) (trains.km)	549 069 164	472 288 824	- 14 %
Volume Total - Trafic régional (trains.km)	146 643 605	167 253 407	+ 14 %
Trafic régional - % du Trafic ferroviaire total	+ 27 %	+ 35 %	
Longueur du réseau en km	27942,251	26460,574	
Trafic ferroviaire dans les aires urbaines			
Volume trafic total (trains.km)	423428838,7	433185455,3	+ 2 %
% du trafic total dans les aires urbaines	+ 77 %	+ 92 %	+ 19 %
Volume de trafic régional (trains.km)	121 705 308	157 546 925	+ 29 %
% du trafic régional	+ 83 %	+ 94 %	+ 13 %
Longueur du réseau en km	18536,293	21192,774	
Trafic ferroviaire dans les 25 premières aires urbaines			
Volume trafic ferroviaire (trains.km)	152173518,8	145951339,7	- 4%
% du trafic total	+ 28 %	+ 31 %	
Volume de trafic régional (trains.km)	54262287	72093537,5	+ 33 %
% du trafic régional	+ 37 %	+ 43 %	
Longueur du réseau en km	5693,222	6370,475	

Le territoire "urbain" désigne ici: les pôles urbains, les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées.

Annexe 2.2. Répartition des investissements ferroviaires inscrits aux Contrats de Projet Etat-Région 2007-2013 par type de projets

Répartition des investissements en Millions d'euros par Région hors Ile-de-France	Les investissements liées aux lignes à grande vitesse*	La modernisation et la régénération du réseau existant	La desserte périurbaine**	L'intermodalité***	Le développement du fret ferroviaire et transport combiné	Autre, études, réserves	Total ferroviaire	Total Ferroviaire et urbain
ALSACE	143,47	46	195,37				384,84	384,84
AQUITAINE	85,95	385,5	70	40,5	141,55	5,131	728,631	728,631
AUVERGNE	0	158	45	33		1	237	237
BASSE-NORMANDIE		139,827					139,827	139,827
BOURGOGNE		100,02					100,02	100,02
BRETAGNE	67	507,5	77	21	17		612,5	689,5
CENTRE		102	44		110,4		256,4	256,4
CHAMPAGNE-ARDENNE		138		12,5	3		153,50	153,5
FRANCHE-COMTE	36	66,2			6	0,7	108,90	108,9
HAUTE-NORMANDIE		175	73,2	36	53,5		301,70	337,7
LANGUEDOC-ROUSSILLON	100	76	116,5	81			373,50	373,5
LIMOUSIN	67,5	78					145,50	145,5
LORRAINE		100,9		39	10	4	153,90	153,9
MIDI-PYRENEES	39	313,5		4		3	359,50	359,5
NORD-PAS-DE-CALAIS	26	443,1	50,5	42	26,4		537,50	588
PAYS DE LA LOIRE		191,2	158,1			8,87	358,17	358,17
PICARDIE	2,5	132					134,50	134,5
POITOU-CHARENTES		155,77		12	126		293,77	293,77
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	142,94	733,96	33	60	352,5	4	1326,40	1326,395
RHONE-ALPES		259,6	132	66	22	59,4	539,00	539
Total	710,36	4302,077	994,67	447	868,35	86,101	7245,053	7408,553

Sont pris en compte ici l'ensemble des projets inscrits au CPER et qui relèvent d'investissements sur l'infrastructure ferroviaire

* Lignes nouvelles à grande vitesse, connexion, études, acquisition foncières, gains de capacités

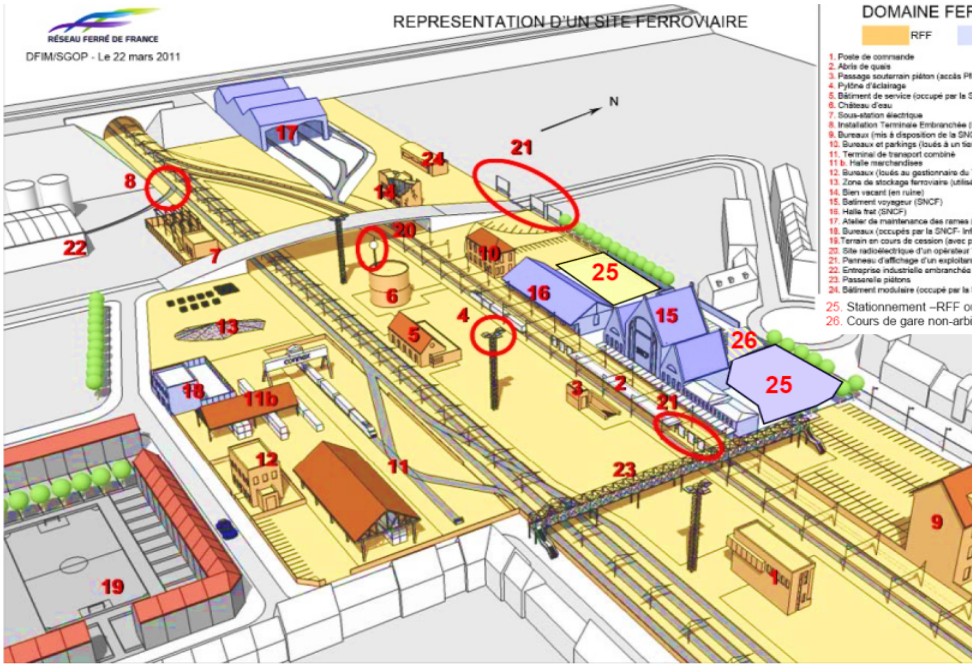
**TCSP, tram-train, développement étoile ferroviaire. Dans cette catégorie sont repris les projets indiqués comme « périurbains » dans les CPER

***Gares, billettique etc.

Source CPER 2007-2013 - Traitement P. Perrin (RFF) et J. Maulat

Annexe 2.3. Site ferroviaire et répartition du foncier ferroviaire entre RFF et la SNCF au sein

Source : RFF.



Annexe 2.4. Colloques et séminaires récents autour des liens entre réseau ferré régional, gares et aménagement urbain organisés en France

Intitulé	Date et lieu	Thèmes	Cas présentés
1er séminaire des rencontres nationales DUE Déplacements- Urbanisme-Environnement. Croisement des cultures ou dialogue de sourds.	22/10/2009, Paris.	Coopération et dialogue entre acteurs du transport et de l'urbanisme. Outils de projets.	Bahn.Ville
Colloque « Gares périurbaines : point d'appui du développement urbain durable et du réseau ferré », organisé par la Fnau, la Fnaut, le Gart en partenariat avec la région Ile de France.	29/10/2009, Paris	Valorisation et développement de l'offre sur les étoiles ferroviaires, gares périurbaines et fonctionnalités, projets urbains autour, articulation des échelles et des temporalités de l'action publique, financement.	Grenoble, Tours, Toulouse (Contrats d'axe), Karlsruhe, Rhône Alpes, Italie (Naples et Bologne), rapport Keller.
Séminaire sur l'urbanisme orienté vers le rail », Séminaire de recherche "Architectures du transport" IPRAUS –PREDIT (2009-2010),	28/10/2010, Paris		Bahn.Ville,
2ème séminaire des rencontres nationales DUE Déplacements - Urbanisme – Environnement « Densité urbaine et déplacements au regard du Grenelle : consensus ou ambiguïtés ? »,	07/10/2010, Lyon	Outils de densification urbaine, en particulier autour des stations de transport collectif et des gares	Les Disques de Valorisation des Axes de Transport (DIVAT) à Lille Métropole ; le contrat d'axe grenoblois ; Lyon Confluence ; l'exemple de réalisation d'opérations d'urbanisme autour du tram-train de Karlsruhe .
23ème Entretiens Jacques Cartier, La planification intégrée de l'aménagement et des transports à l'échelle des régions Métropolitaines,	23/11/2010, Lyon		
Colloque « Les gares au cœur de la ville durable », organisé par les Maires de Grande Ville, Gares & Connexions, FNAU.	30/06/2010, Paris	« Organiser la ville durable autour des réseaux de transports » ; « Le rôle structurant des pôles d'échanges »	Karlsruhe ; Grenoble ; Le Mans ; Rhône-Alpes-Chambéry ; Liège-Belgique ; Nice ; Euralille ; Grand Nancy
Atelier « Urbanisme autour des gares », Colloque MORECO (MObility and REsidential COsts) « L'impact des choix résidentiels et des mobilités pendulaires sur les Coûts de l'urbanisation pour les collectivités locales ».	26/06/2012, Hôtel de Région Rhône-Alpes.	« Intensifier, rapprocher, animer, faciliter… Une nouvelle façon de faire la ville et de concevoir la transition post carbone ? »	Bahn-Ville 2 (Saint-Etienne-Firminy) ; Canton de Genève sur le projet de RER transfrontalier (CEVA) et les projets d'aménagement autour des gares concernées côté suisse ; « l'urbanisme négocié en Italie: exemple de cas de la Province de Mantova » ; Copenhague (Finger Plan)
Atelier « Inventer les nouvelles urbanités des dessertes ferroviaires contemporaines » au sein des 34ème rencontres de la FNAU.	11-12-13/09/2013, Amiens.	« Différents retours d'expériences à l'échelle nationale et européenne démontrent les capacités et ambitions politiques à organiser autrement territoires et formes urbaines autour du rail. »	Nantes-Châteaubriant (Pays de la Loire) ; Grand Paris ; Le Havre ; Contrat d'axe du Béarn ; Contrat d'axe Périgueux-Mussidan-Niversac (Aquitaine)
Séminaire « Réinventer les territoires périurbains avec leurs gares » (Certu-CNFPT)	8/11/2013, Lyon	« Session 1 : Penser la gare TER à l'échelle du grand territoire » ; « Session 2 : Organiser l'intermodalité autour les gares TER » ; « Session 3 : Concevoir et mener à bien le projet urbain autour des gares TER »	Agglomération de Tours ; Picardie ; Alsace ; Voiron (Rhône Alpes) ; Annemasse ; Armentières
26ème Entretiens Jacques Cartier, « Pôles d'Echanges Multimodaux et Urbanisme Orienté Transport : regards croisés ».	25/11/2013, Lyon.	«La programmation des PEM, quels services dans les pôles d'échanges ? » « Le design des pôles d'échanges, quelles nouvelles formes d'espaces ? » ; « L'aménagement des quartiers, vers un urbanisme orienté transport ? « « Quels modes de financement ?	Montréal ; Suisse ; Grand Lyon ; Belgique (Louvain La neuve) ; Bahn Ville

Annexe 2.5. Études récentes relatives à l'évaluation du potentiel d'urbanisation autour des gares du réseau ferré régional

Organisme	Date	Intitulé
ATU	2008	Les Gares TER dans le périmètre du SCOT de l'agglomération tourangelle: Quel potentiel d'urbanisation dans un rayon de 500 m ?, Tours, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours, 116 p.
AUDESO	2007	Valoriser les quartiers de gare? Le cas des six quartiers majeurs du Ceso, Agence d'urbanisme et de développement Essonne – Seine – Orge (AUDESO), 127 p.
DRE Alsace	2009	Plateforme d'échanges Urbagare - Articuler développement urbain et ferroviaire dans les villes moyennes alsaciennes- Rapport : Quels potentiels et quels leviers d'actions pour les territoires ?, Direction régionale de l'Equipement, 48 p.
Observatoire Régional du foncier en Ile de France	2011	Les enjeux de la valorisation foncière autour des pôles de transport. Rapport du groupe de travail, 67 p.
UrbaLyon	2006	Les potentiels d'urbanisation autour des gares de l'étoile ferroviaire lyonnaise - Étude exploratoire, Lyon, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 48 p.
UrbaLyon	2006	Fiche Synthèse - Urbagare Les potentiels d'urbanisation autour des gares de la région Lyonnaise, Lyon, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 2 p.
UrbaLyon	2007	Potentiels d'urbanisation autour des gares du Sepal, Lyon, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise Scot Rives du Rhône, 80 p.
UrbaLyon	2007	Les potentiels d'urbanisation autour des gares des Rives du Rhône, Lyon, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise- Scot de l'agglomération lyonnaise, 80 p.
UrbaLyon	2010	Organisation des déplacements & pôles d'échange en région lyonnaise - Etat des lieux et réflexions, Lyon, Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 24 p.
EPF Nord Pas de Calais	2010	Van der Poorten, S., 2010. Estimation et potentialités du gisement foncier du renouvellement urbain autour des gares et des transports en commun en site propre dans la région Nord-Pas de Calais, Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de Lille - Etablissement public foncier de la Région Nord-Pas de Calais, 164 p.
Agence d'urbanisme région Mulhousienne	2009	La réouverture de Mulhouse-Chalamp - Comment articuler urbanisme et transport autour des gares, étude pour le compte de la Région Alsace, 48 p.
DRIEA Ile de France	2011	Etude du potentiel de densification autour des gares des Hauts de Seine. Finalisation octobre 2011. Etude pilotée par l'Unité territoriale des Hauts de Seine et réalisée par Avant-projet. Phase 1 et Phase 2 (57 p.)
DREAL Picardie- ADEME	2010	Etude pour un urbanisme et un aménagement orientés rail. Réalisé par Brès + Mariolle et Associés et MVA Consultancy.
Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise	2012	Observation des effets des aménagements ferroviaires dans le Sillon Alpin Sud (de Moirans à Valence TGV, étude réalisée pour le compte des services de l'Etat (Préfet de l'Isère et de la Drôme) en partenariat avec la Région Rhône Alpes.

Source : Sites internet des institutions, CERTU, 2012.

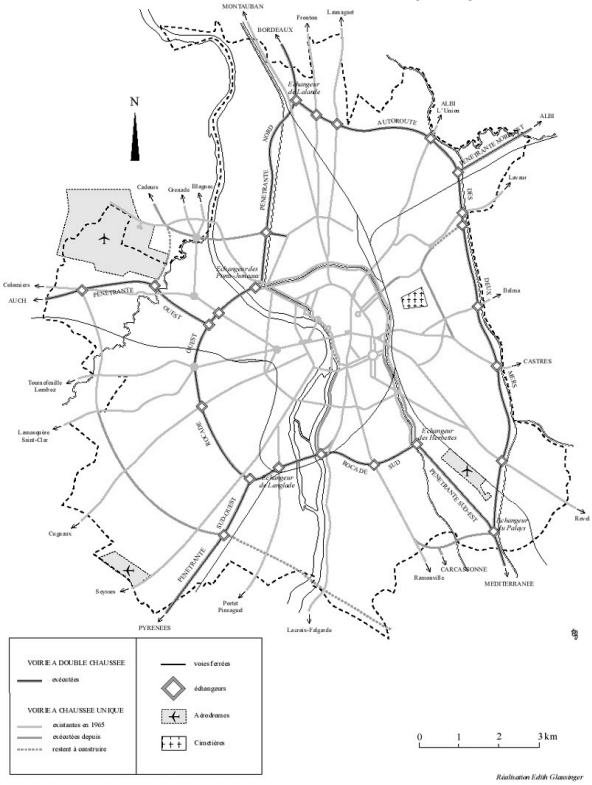
Annexe 2.6. Typologies croisées transport/urbanisme de gares du réseau ferré régional

Organisme	Date	Intitulé
ATU	2009	Les Gares TER dans le périmètre du SCOT de l'agglomération tourangelle Quel potentiel d'acttractivité ? Synthèse générale sur le potentiel d'urbanisation autour des gares TER et leur attractivité, Tours, Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours, 80 p.
DREAL Picardie	2010	Typologie des gares ferroviaires picardes. Etude réalisée par le CETE Nord Picardie pour la DREAL Picardie en partenariat avec la Région Picardie, l'Ademe et la SNCF.
INTERSCOT	2007	Les Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise. Polarités & RER. Livret Métropolitain Inter-Scot., Agence d'Urbanisme pour le développement de l'Agglomération lyonnaise, 12 p.
AUDESO	2007	Regards sur… le chemin de fer et les quartiers de gare en Essonne – Seine – Orge., Essonne-Seine-Orge, Agence d'urbanisme et de développement Essonne – Seine – Orge (AUDESO), 55 p.

Source : CERTU, 2012.

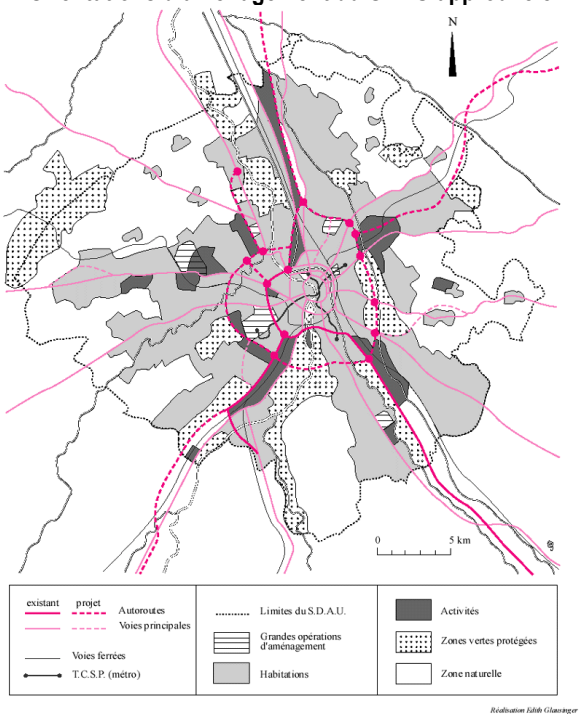
ANNEXES DU CHAPITRE 4

Annexe 4.1. Schéma Badani (1965)



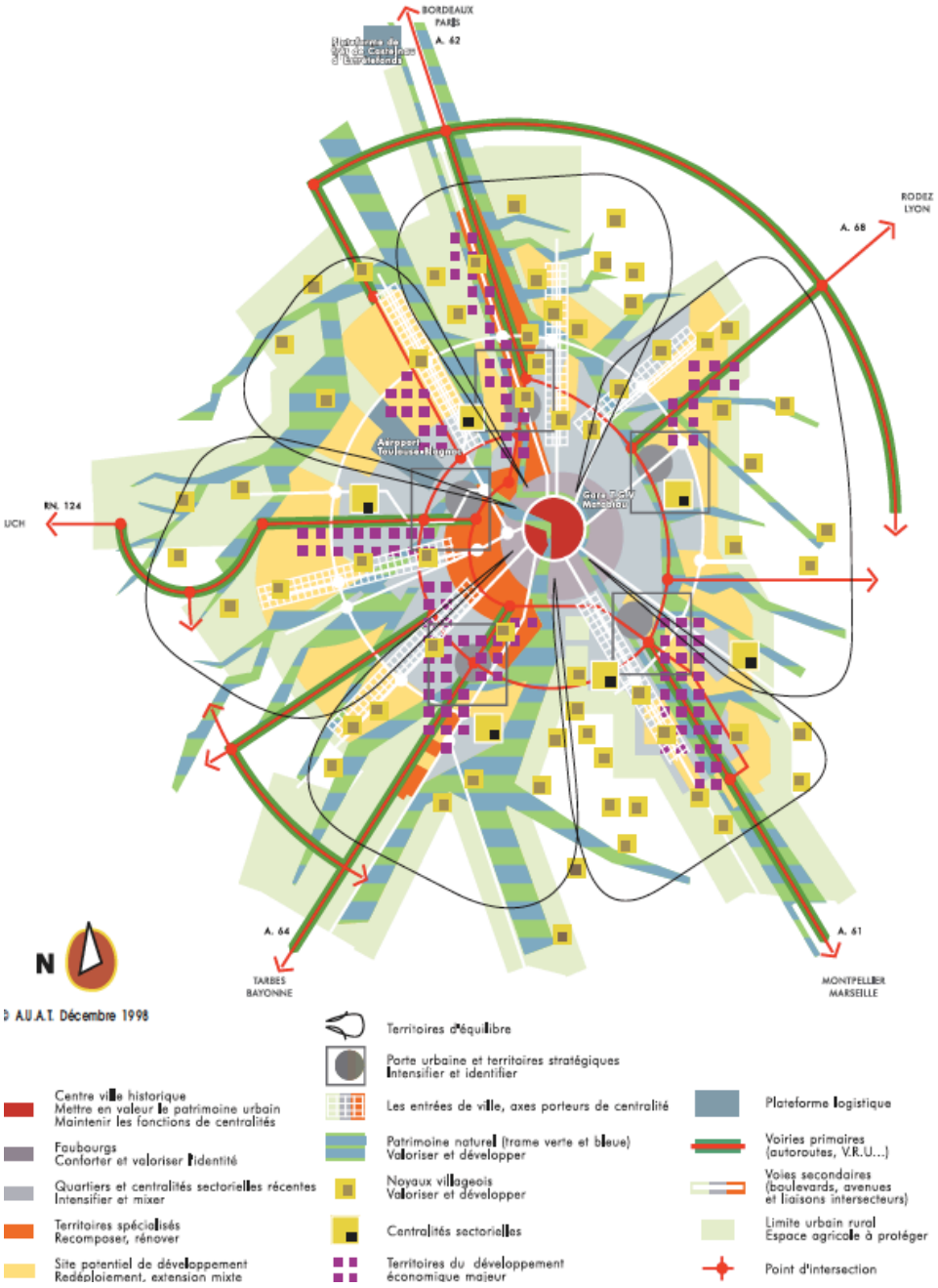
Source : Coppolani, 1998

Annexe 4.2. Orientations d'aménagement du SDAU approuvé en 1982



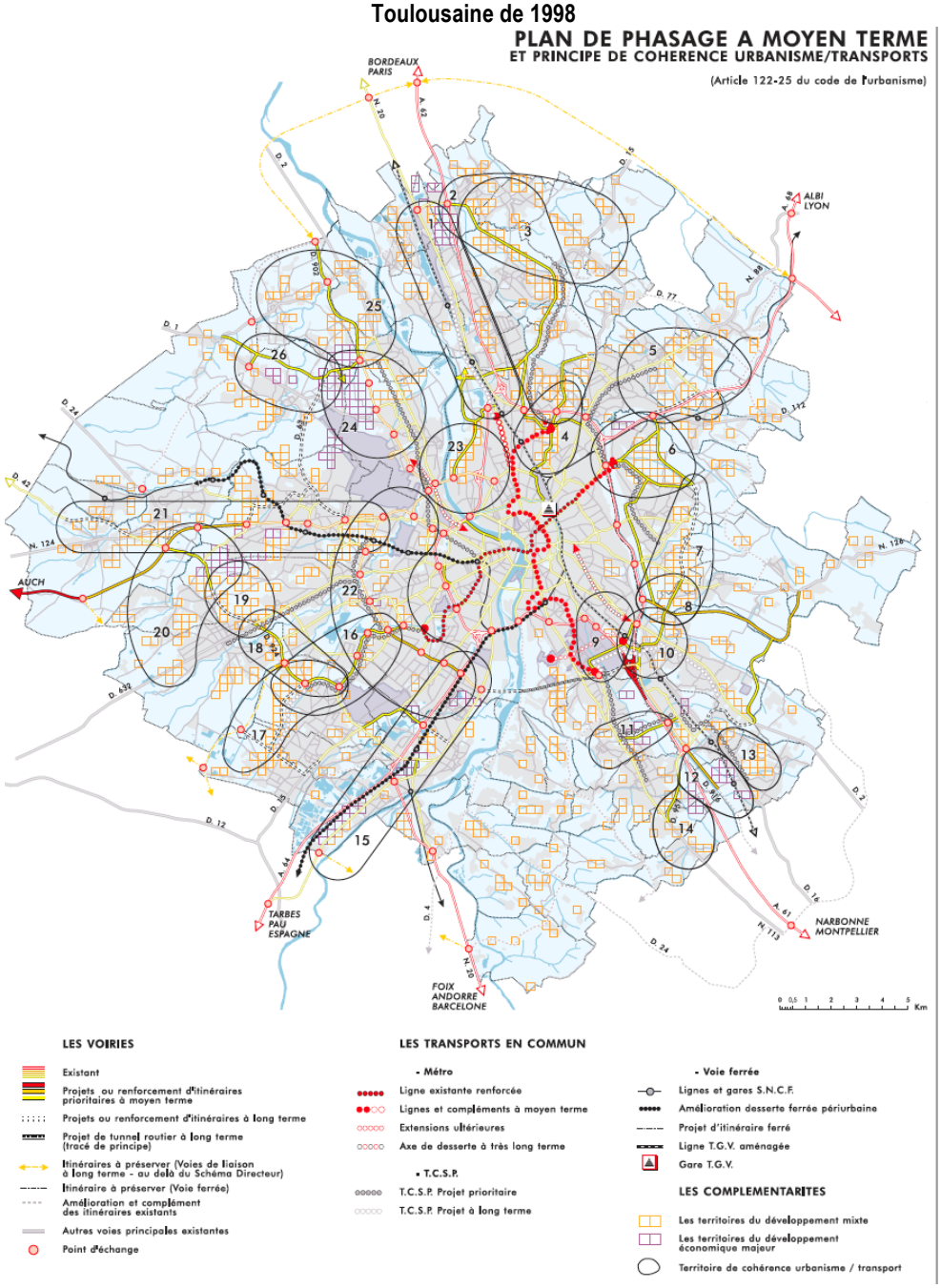
Source : Coppolani, 1998

Annexe 4.3. Orientations stratégiques du Schéma Directeur de 1998



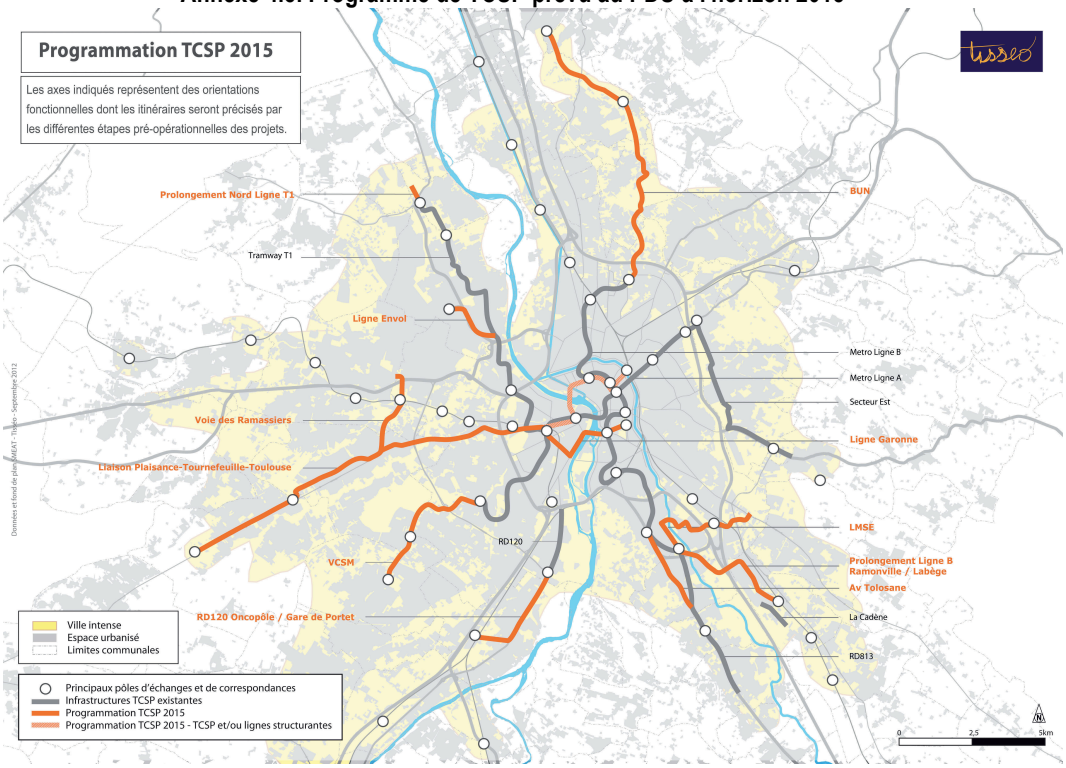
Source : SMEAT, 1998, p. 163.

Annexe 4.4. Carte de Cohérence urbanisme/transport dans le Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine de 1998



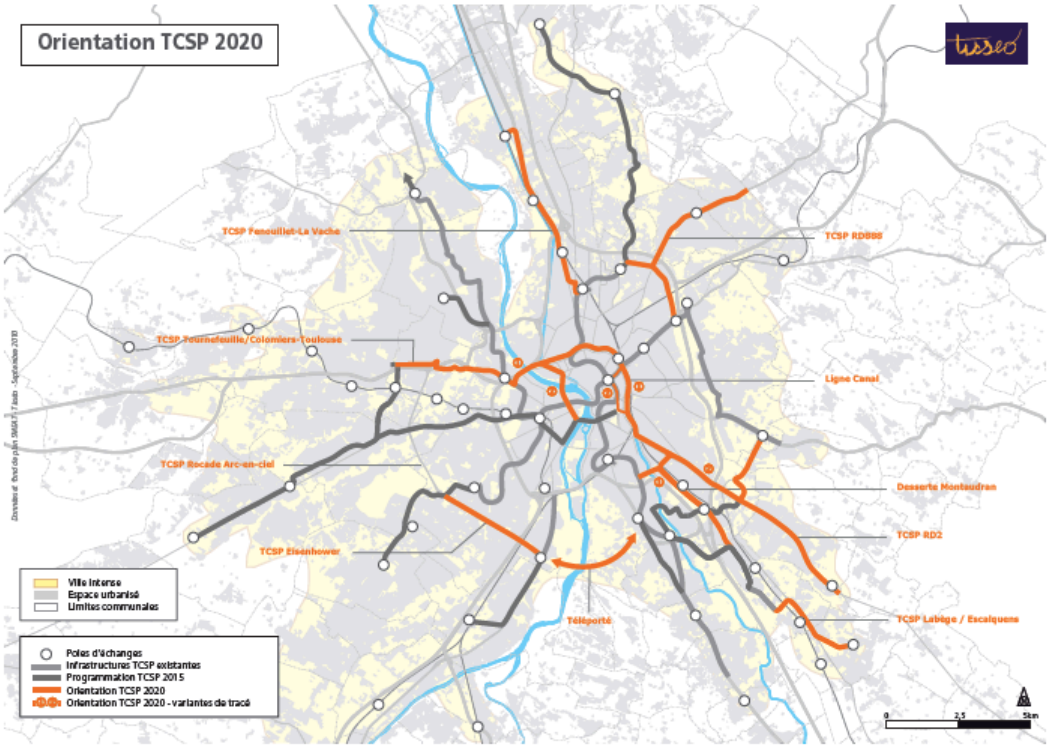
Source : SMEAT, 1998, p. 247.

Annexe 4.5. Programme de TCSP prévu au PDU à l'horizon 2015



Source : Tisséo-SMTC, 2011, p. 114.

Annexe 4.6. Programme de TCSP prévu au PDU à l'horizon 2020



Source : Tisséo-SMTC, 2011, p. 114.

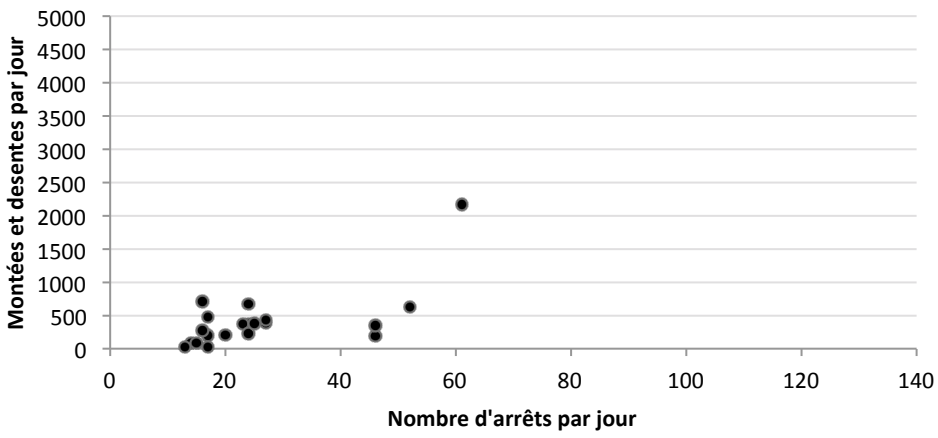
ANNEXES DU CHAPITRE 5

Annexe 5.1. Évolution de l'offre de transport ferroviaire régionale et de la fréquentation par Région

Région	Offre en milliers de trains-km			Fréquentation en milliers de voy.km		
	2001	2011	Evolution	2000	2011	Evolution
Alsace	8 019	10 636	+ 33 %	461 612	830 955	+ 80 %
Aquitaine	6 567	9 384	+ 43 %	387 055	599 930	+ 55 %
Auvergne	5 669	5 720	+ 1 %	226 869	248 701	+ 10 %
Bourgogne	8 144	10 691	+ 31 %	332 489	723 346	+ 118 %
Bretagne	5 761	6 950	+ 21 %	310 272	524 810	+ 69 %
Centre	10 666	10 410	- 2 %	648 368	889 000	+ 37 %
Champagne-Ardennes	4 247	5 637	+ 33 %	198 387	316 626	+ 60 %
Franche-Comté	4 231	4 692	+ 11 %	155 763	228 488	+ 47 %
Languedoc-Roussillon	5 010	6 767	+ 35 %	262 190	506 766	+ 93 %
Limousin	3 146	3 886	+ 24 %	91 566	101 697	+ 11 %
Lorraine	6 892	10 809	+ 57 %	389 346	676 036	+ 74 %
Midi-Pyrénées	6 414	8 006	+ 25 %	414 528	514 009	+ 24 %
Normandie (Basse)	2 704	3 552	+ 31 %	124 784	178 052	+ 43 %
Normandie (Haute)	2 538	3 562	+ 40 %	171 153	242 325	+ 42 %
Nord-Pas-de-Calais	10 451	13 092	+ 25 %	871 114	1 169 706	+ 34 %
Pays de la Loire	6 572	8 205	+ 25 %	402 771	713 689	+ 77 %
Picardie	7 832	9 828	+ 25 %	719 369	1 038 343	+ 44 %
Poitou-Charentes	2 173	2 944	+ 35 %	107 398	170 784	+ 59 %
Provence Alpes CA	8 591	12 532	+ 46 %	572 548	1 061 052	+ 85 %
Rhône-Alpes	21 172	26 700	+ 26 %	1 392 069	2 400 900	+ 72 %
Total hors Île-de-France	136 800	174 002	+ 27 %	8 239 652	13 135 215	+ 59 %

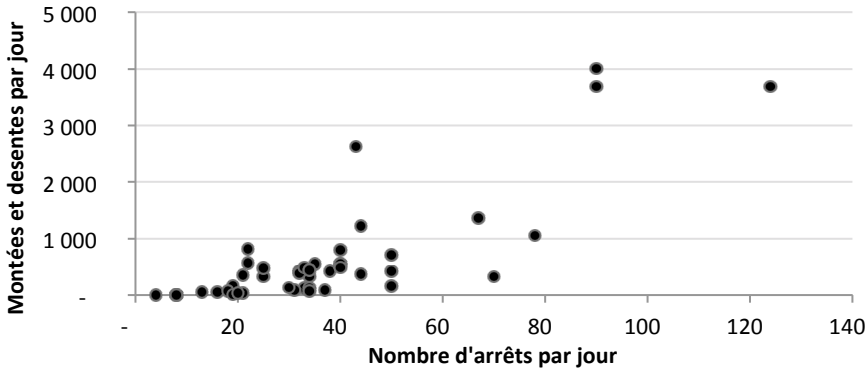
Source : Ville Rail et Transports, RFF.

Annexe 5.2. Répartition des gares de l'aire urbaine nantaise en fonction de leur desserte et de leur fréquentation en 2012.



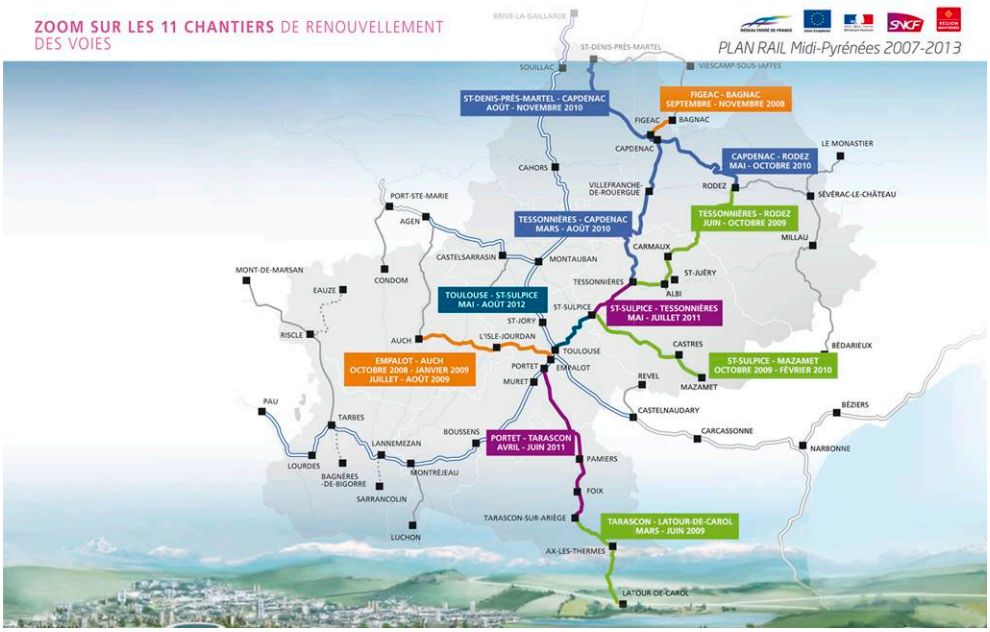
Source : Région Pays de la Loire.

Annexe 5.3. Répartition des gares de l'aire urbaine toulousaine en fonction de leur desserte et de leur fréquentation en 2012.



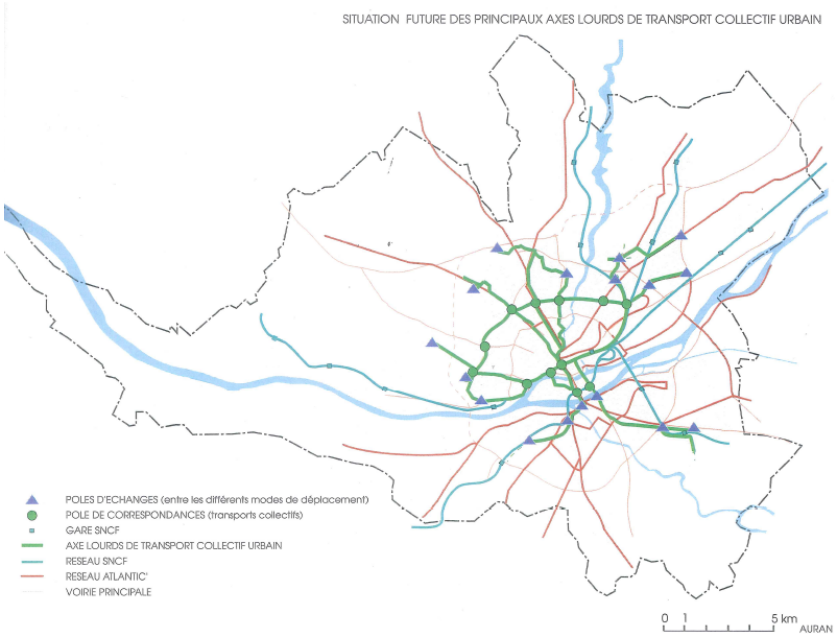
Source : Région Midi-Pyrénées.

Annexe 5.4. Carte du Plan Rail



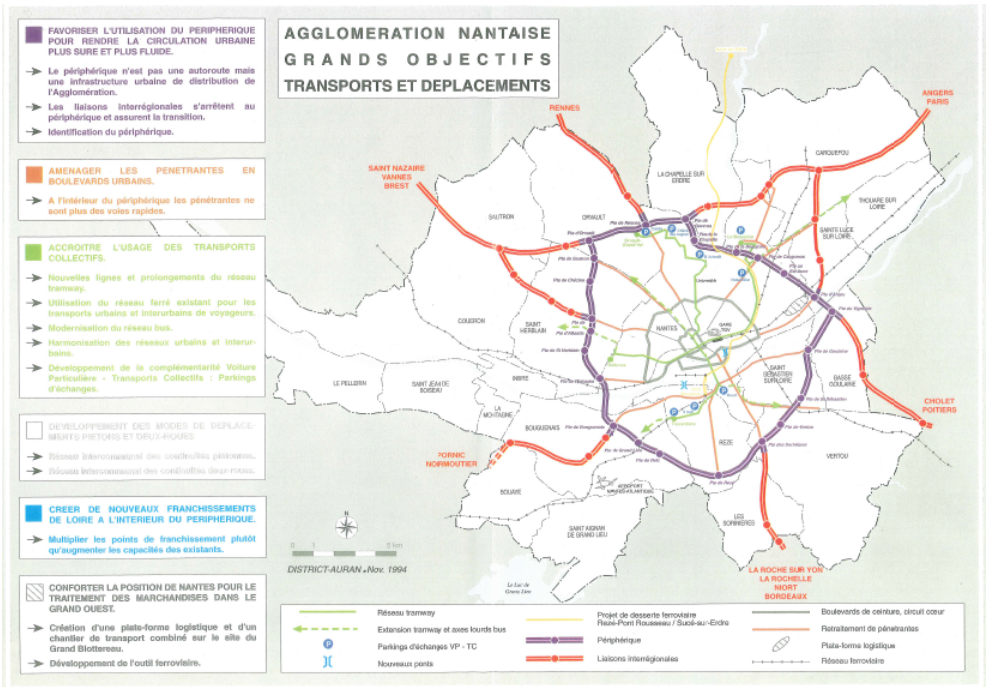
Source : Région Midi-Pyrénées, http://www.midipyrenees.fr/Plan-Rail

Annexe 5.6. Nantes : Les visions de l'autorité organisatrices des transports urbains en matière de développement de l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine dans les Plans de déplacements urbains depuis les années 1990.



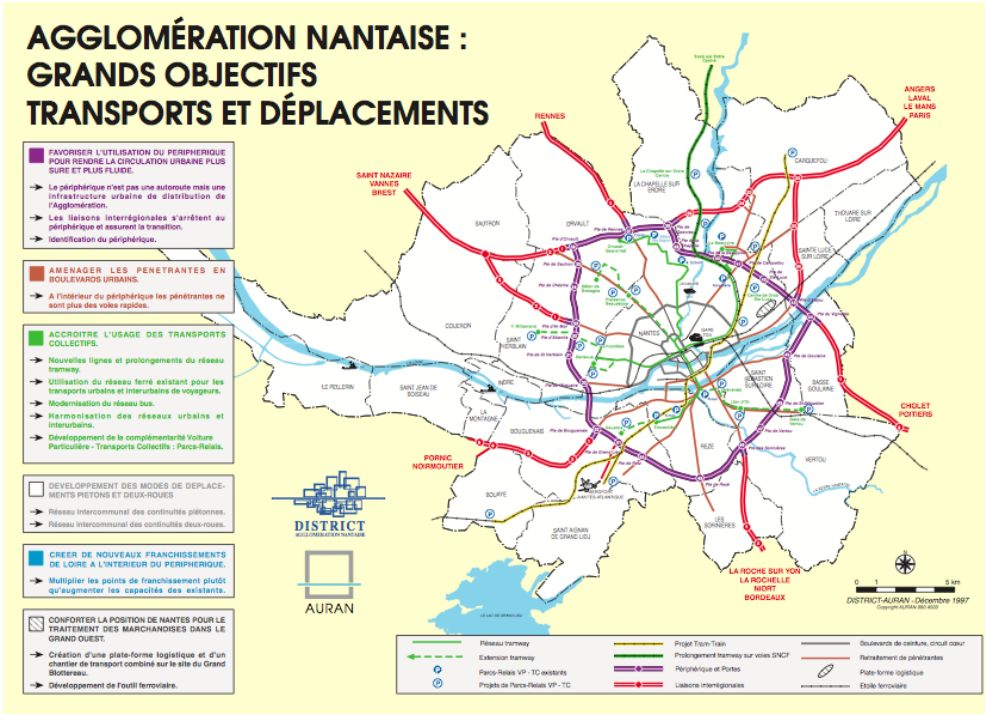
a) Le réseau ferré dans le Plan de déplacements de l'agglomération nantaise de 1991

Note de lecture : Le réseau ferré apparaît sur ce plan des projets de transports inscrits au Plan de déplacements sous la forme de lignes de couleur bleu ciel. Le plan projet ici, une réouverture des axes Nantes-Carquefou et Nantes-La Chapelle-sur-Erdre. Il fait apparaître que, à cette date, le réseau ferré est identifié par l'autorité organisatrice des transports urbains et l'AURAN comme un maillon du système de transport urbain.



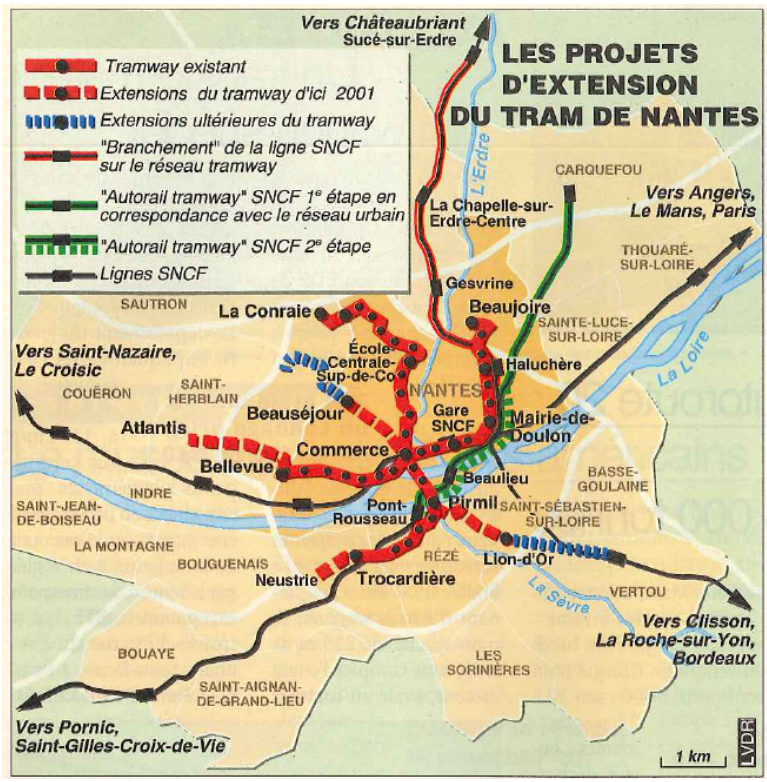
b) Le projet de liaison ferroviaire Rezé-La Chapelle-sur-Erdre de 1994.

Note de lecture : Un projet de liaison ferroviaire diamétralisée entre Rezé-Pont-Rousseau et Sucé-sur-Erdre est représenté en jaune sur cette carte. Celle-ci est extraite du Plan de transport de 1994 établis par l'autorité organisatrice des transports urbains de Nantes (district de l'Agglomération nantaise) et l'AURAN, qui correspond à une révision du Plan de déplacement de 1991.

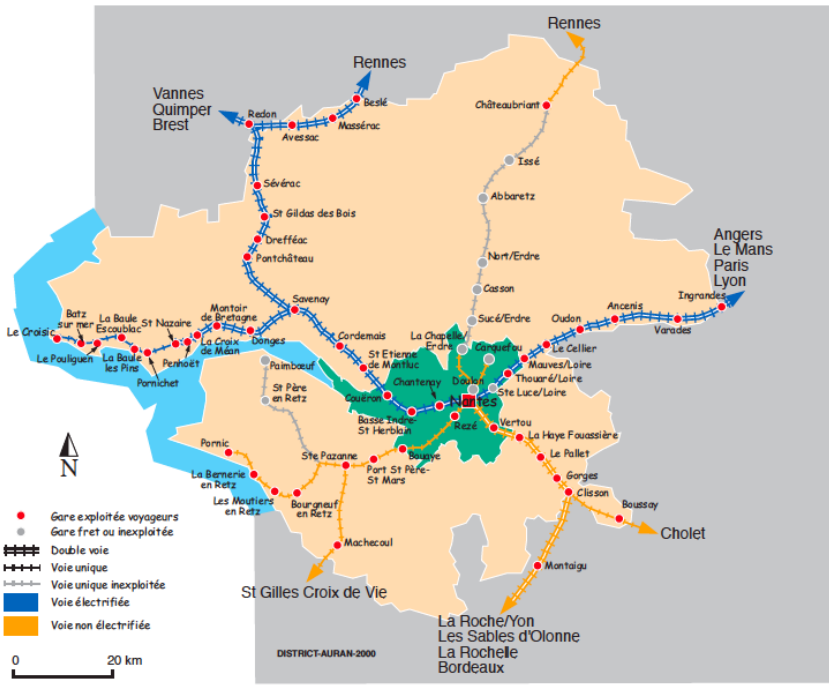


c) Le projet de liaison ferroviaire Rezé-La Chapelle-sur-Erdre et Bouaye-Carquefou dans le plan de transport du District de l'Agglomération nantaise de 1997.

Note de lecture : Un projet de liaison tram-train entre Bouaye et Carquefou (en jaune) et entre Nantes et Sucé-sur-Erdre (en vert). Celle-ci est extraite du Plan de transport de 1997 établis par l'autorité organisatrice des transports urbains de Nantes (District de l'Agglomération nantaise) et l'AURAN, qui correspond à une révision du Plan de transport de 1994.

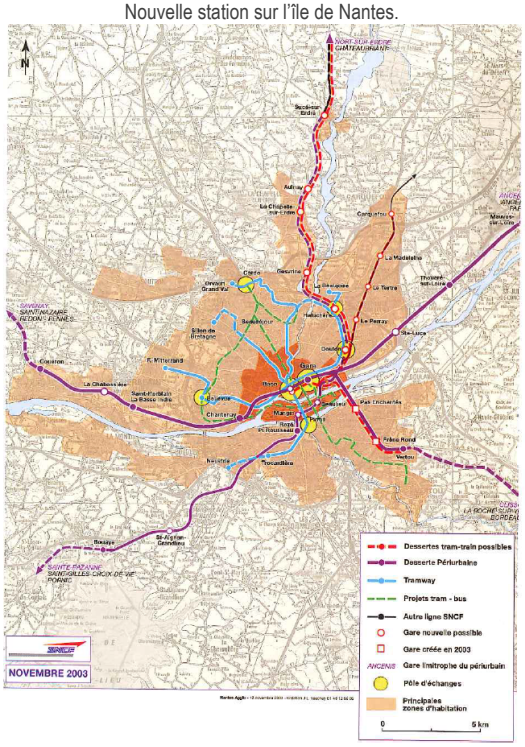


d) Les projets de développement de l'étoile ferroviaire nantaise en 1997



e) L'étoile ferroviaire dans le PDU de Nantes Métropole de 2000

Note de lecture : Dans le PDU, cette carte accompagne une liste de projets visant à utiliser l'étoile ferroviaire pour la desserte urbaine et périurbaine. Plusieurs projets sont inscrits : Réouverture Nantes-Carquefou et Nantes-La-Chapelle-Sucé-sur-Erdre ; desserte ferroviaire Nantes-Vertou (puis Clisson-Couëron) ; Carquefou-Rezé-Bouaye ; Valorisation de l'étoile ferroviaire et développement des tram-trains ; Pôles d'échange ; Nouvelle station sur l'île de Nantes.

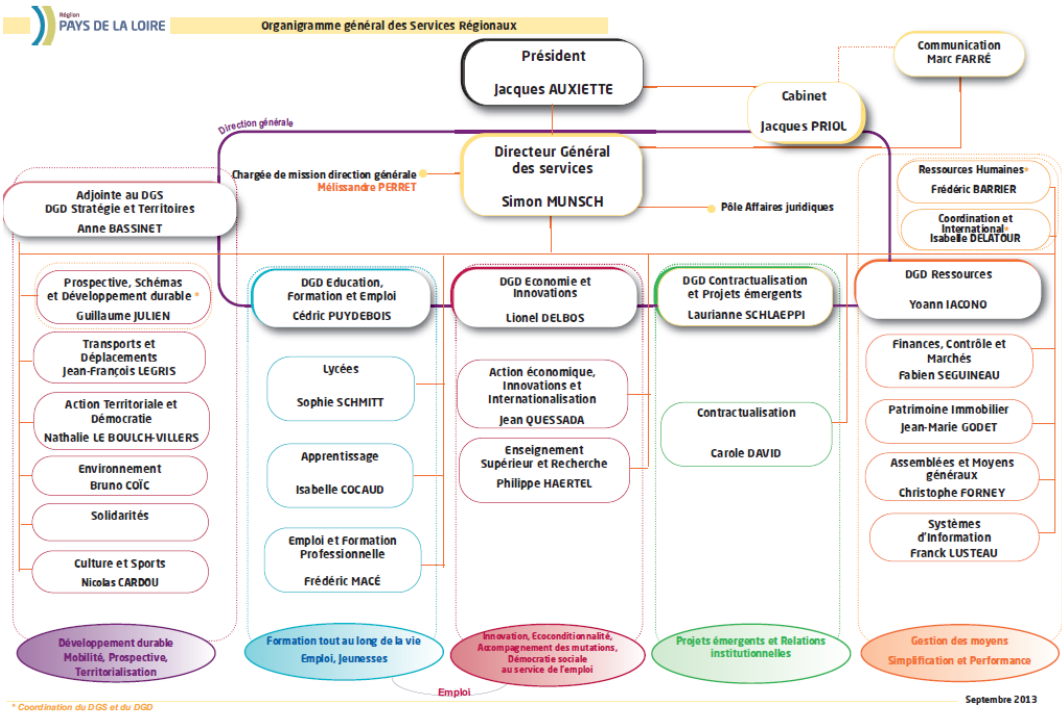


f) Les projets de développement de l'étoile ferroviaire nantaise au milieu des années 2000.

Note de lecture : Cette carte indique plusieurs projets visant à utiliser le réseau ferré pour la desserte urbaine et périurbaine et de tram-train : Couëron-Mauves-sur-Loire, Bouaye-La Chapelle-sur-Erdre-Sucé-sur-Erdre, Nantes-Clisson, Nantes-Carquefou. Cette carte a été réalisée par la SNCF mais exprime l'état des réflexions en cours au sein de l'AURAN et de Nantes Métropole à cette date.

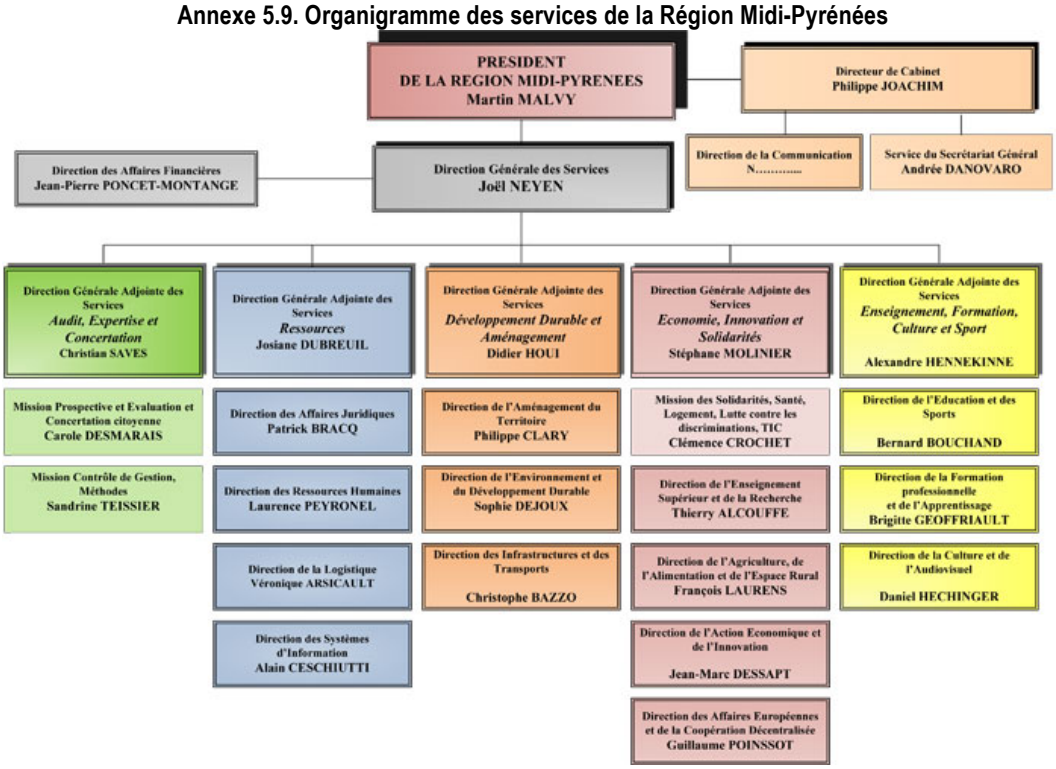
Sources : a) SIMAN, AURAN, 1991, p. 27 ; b) Auran, Novembre 1994 ; c) AURAN, Décembre 1997 ; d) CHLASTACZ M., 1997, « Périurbain : Nantes veut croiser tram et train. », Vie du Rail, n° 2591, 9 avril 1997, p. 32-33 ; e) Nantes Métropole, AURAN, Octobre 2000, p. 59 ; f) Dossier « *Le périurbain, un marche sur lequel la SNCF apporte des réponses* », Revue d'Histoire des Chemins de fer, Janvier 2004, p. 87.

Annexe 5.7. Organigramme des services de la Région Pays de la Loire



Source : Région Pays de la Loire, 2013.

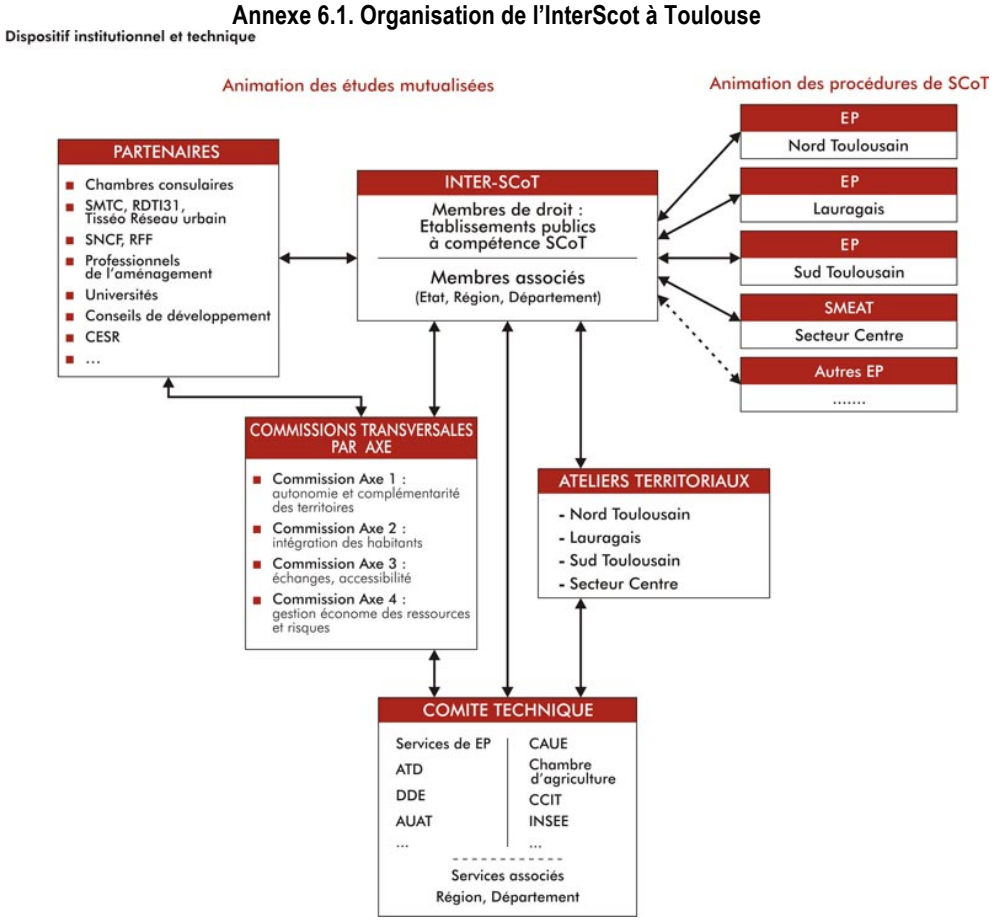
Annexe 5.9. Organigramme des services de la Région Midi-Pyrénées



Source : Région Midi-Pyrénées, 2013

ANNEXES DU CHAPITRE 6

Annexe 6.1. Organisation de l'InterScot à Toulouse



Source : GIP InterSCOT

Annexe 6.2. Planification, réseau ferré et articulation urbanisme-transport ferroviaire à Toulouse

Document	Date	Type de document	Contenu en matière de lien entre réseau ferré et territoire		
			Le réseau ferré : appui au développement du territoire	Gares : pôles d'échanges	Gares : polarités et leviers de densification urbaine
SDAU	1982	Intersectoriel	X	X	-
Projet d'agglomération	1995	Intersectoriel	X	X	-
SDAT	1998	Intersectoriel	X	X	X
Plan de Déplacement	2001	Transport	X	X	-
Charte interSCOT	2006	Intersectoriel	X	X	X
SCOT de la Grande Agglomération toulousaine	2012	Intersectoriel	X	X	X
Plan de Déplacement Urbain	2012	Transport	X	X	X

Les documents de planification traités ici correspondent aux principaux schémas d'aménagement intercommunaux et plans de transport de l'agglomération nantaise susceptibles d'agir sur le lien entre urbanisme et transport ferroviaire et sur l'articulation entre les différents réseaux de transports collectifs.

Source: CLAU, 1982 ; SMEAT, 1998 ; Coutard, 2002 ; AUAT, 2005 ; Tisséo-SMTC, 2012 ; SMEAT, AUAT, 2013.

Annexe 6.3. Polarités identifiées dans la Charte InterSCOT

Type de polarités	Nombre de pôles	Communes
Pôles d'équilibre	6	Carbonne, Auterive, Villefranche de Lauragais, Lavaur, Grenade, l'Isle Jourdain
Centralités sectorielles	11	Castelginest, Blagnac, Colomiers, Tournefeuille, Portet-sur-Garonne, Muret, Ramonville, Castanet-Tolosan, Balma, Toulouse, Montgiscard
Pôles complémentaires (de service)	9	Villemur-sur-Tarn, Fronton, Grisolles, Rieumes, Montesquieu, Cintegabelle, Nailloux, Caraman, Saint-Sulpice

Source : AUAT, 2005, p. 26

Annexes 6.4. Polarités inscrites dans la vision stratégique de l'InterSCOT

Territoire	Détail	Polarités secondaires	Nombre	Communes
Cœur d'agglomération	Ville centre et première couronne	Centres urbains		Toulouse, communes de banlieue
Périurbain proche	Communes plus éloignées, aux limites du SCOT de la Grande Agglomération toulousaine	Centralités sectorielles	7	l'Isle-Jourdain, Muret, Montgiscard, Castelnaudary, Saint-Sulpice, Grenade-Castelnau d'Estrefonds
Périurbain	Territoires des différents SCOT composés de bassins de vie polarisés autour des pôles d'équilibre	Pôles d'équilibre	9	Carbonne, Auterive, Nailloux, Villefranche de Lauragais, Revel, Montastruc, Bessières, Villeneuve-sur-Tarn, Fronton
		Pôles de services complémentaires aux pôles d'équilibre	20	20 communes
		Pôles d'équilibre pouvant émerger sous condition de desserte en transports collectifs	1	Rieumes
Villes moyennes			8	Auch, Saint-Gaudens, Pamiers, Foix, Carcassonne, Castres-Mazamet, Albi, Montauban

Source : AUAT, 2010

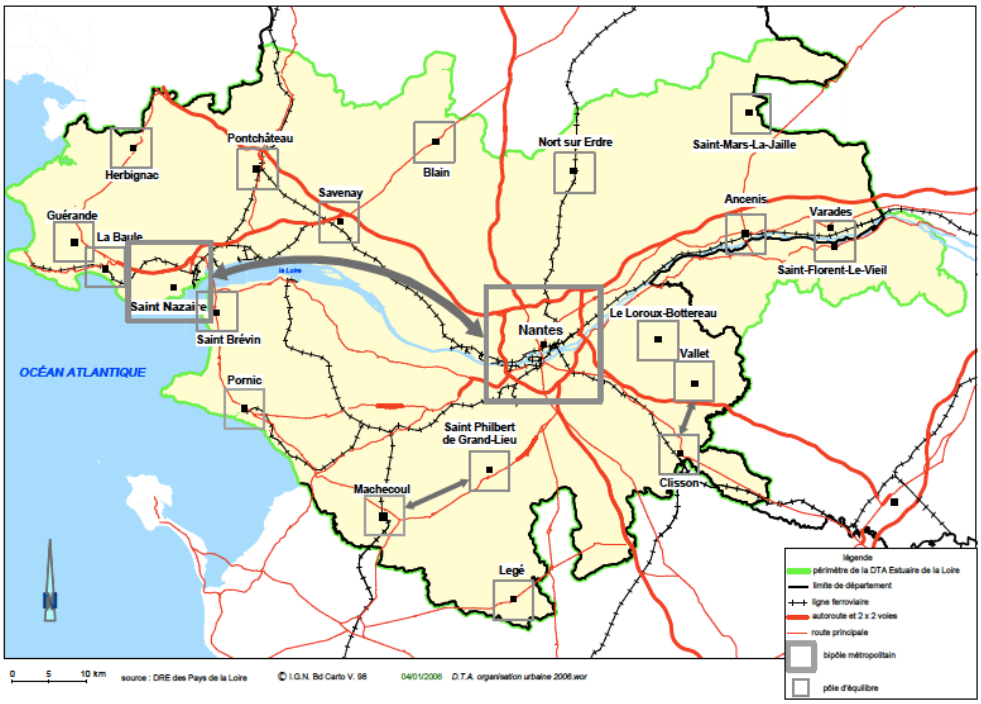
Annexe 6.5. Planification, réseau ferré et cohérence urbanisme-transport à Nantes

Document	Date	Type de document	Territoire	Contenu en matière de lien entre réseau ferré et territoire		
				Le réseau ferré : appui au développement du territoire	Gares : pôles d'échanges	Gares : polarités et leviers de densification urbaine
SDAMM	1968	Intersectoriel	Estuaire	X		
Plan de Déplacements Urbains	1985	Transport	SIMAN	-	X	-
Projet d'Agglomération	1990	Intersectoriel	SIMAN	-	X	
Plan de Déplacements	1991	Transport	SIMAN	-	X	-
Plan de Déplacements Urbains	2000	Transport	District	-	X	-
DTA Estuaire de la Loire	2006	Intersectoriel	57 communes	X	-	X
SCOT Nantes-Saint-Nazaire	2007	Intersectoriel		X	X	X
Plan de Déplacement Urbain	2010	Transport	Nantes Métropole	X	X	X

Les documents de planification traités ici correspondent aux principaux schémas d'aménagement intercommunaux et plans de transport de l'agglomération nantaise susceptibles d'agir sur le lien entre urbanisme et transport ferroviaire et sur l'articulation entre les différents réseaux de transports collectifs

Sources : DDE Loire-Atlantique, 1968 ; CETUR, 1985 ; AURAN, 1985 ; SIMAN, AURAN, 1991 ; LATTS, 2001 ; AURAN, ADDRN, 2007 ; Nantes Métropole, 2011.

Annexe 6.6. Pôles d'équilibre de la DTA Estuaire de la Loire



Source : DTA Estuaire.

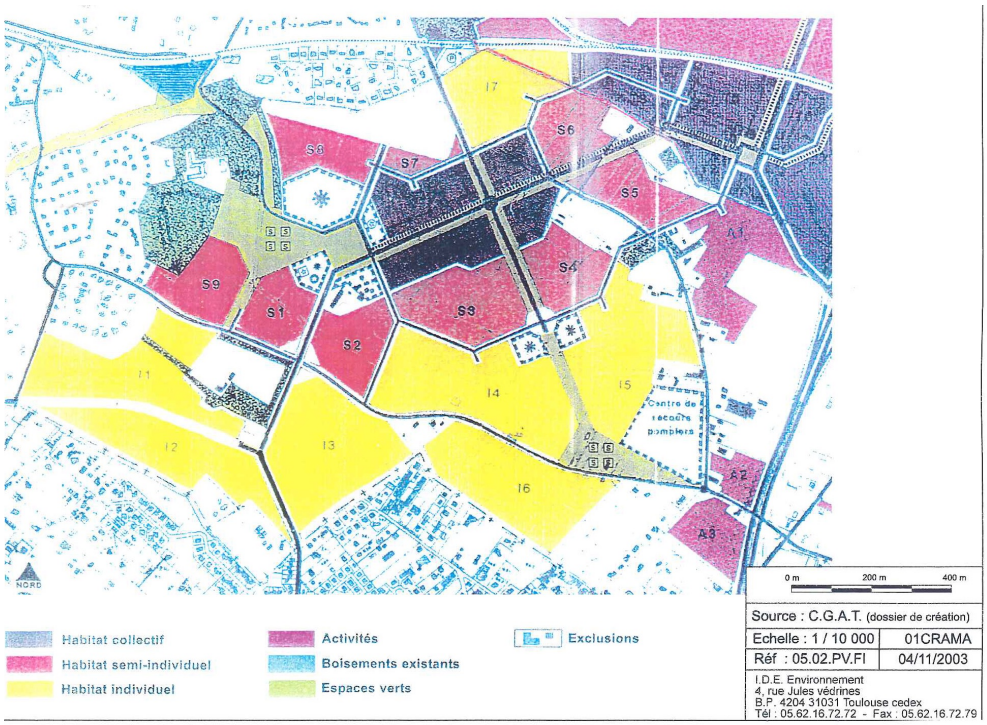
Annexe 6.7. Polarités et densités dans le Schéma de secteur de la Communauté de Communes Erdre et Gesvres

Type de pôle	Nombre de communes	Répartition des zones à urbaniser par famille de bourgs	Densité minimale moyenne en extension urbaine en logements par hectare
Pôle structurant	2	26 %	27
Pôle structurant secondaire	1	10 %	23
Pôles communaux intermédiaires	4	34 %	19
Pôles communaux de proximité	5	30 %	15

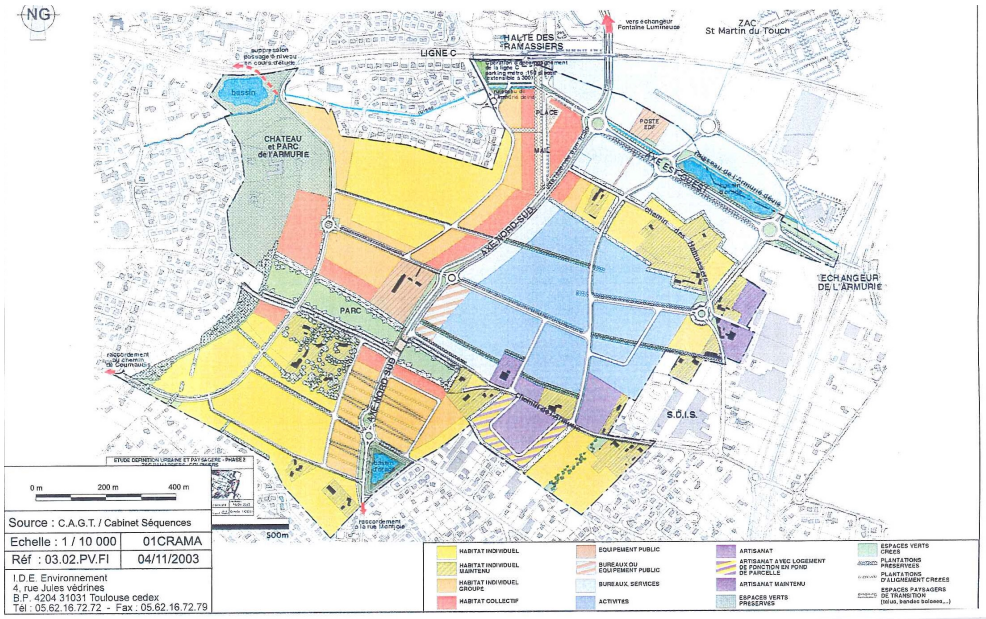
Source : Document d'Orientations Générales, Schéma de secteur Communauté de Commune Erdre et Gesvres (CCEG, 2011a)

ANNEXES DU CHAPITRE 7

Annexe 7.1. Les deux Schémas d'aménagement mis en balance en 2003 pour l'aménagement de la ZAC des Ramassiers



a) Hypothèse A : une organisation urbaine selon le réseau de voirie
b) Hypothèse B le choix d'une organisation urbaine en fonction de la halte (hypothèse retenue)



Source : a) Grand Toulouse, 2003, p. 50 ; b) Ibid., p. 35.

Annexe 7.2. Vue du projet urbain proposé par l'Agence COT, lauréate de l'appel à maîtrise d'œuvre pour le développement d'un secteur de 20 hectares situé au nord de la station des Ramassiers (ZAC de Saint-Martin du Touch)



Source : Agence COT. http://www.agencecot.fr/projets/urbanisme/amenagement-de-la-zac-toulouse-saint-martin-du-touch

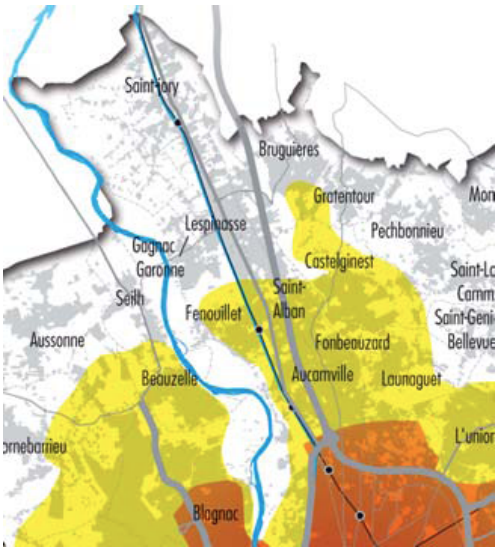
ANNEXE DU CHAPITRE 8

Annexe 8.1. Chronologie du projet Nantes-Châteaubriant

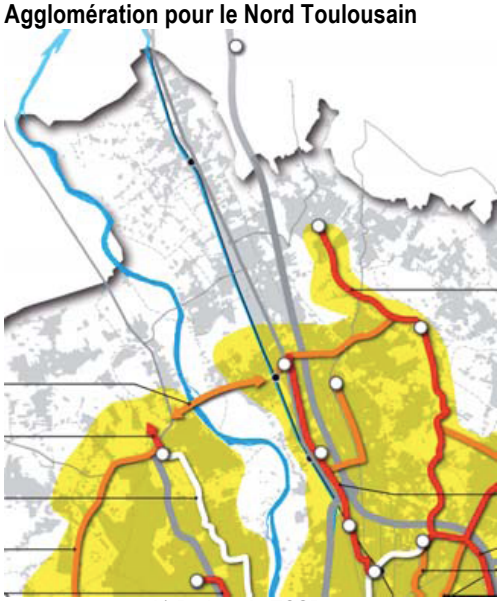
Fermeture	**31 mai 1980**	Suppression des circulations voyageurs
	1995	Projet de réouverture Nantes-Doulon-Nort-sur-Erdre
	1997	Projet de réouverture Nantes-La Haluchère- Sucé-sur-Erdre
Émergence	**2001**	Lancement des études préliminaires
	2002-2003	Convergence sur l'idée d'un tram-train
	2003	Étude de faisabilité
	27 novembre 2003	Inscription des études avant-projet dans le mi-parcours CPER 2000-2006
	Octobre 2005	Choix du tram-train par la Région
Concrétisation – Avant-Projet	**2005-2006**	Etudes techniques complémentaires d'avant-projet
	mai 2006	Premier journal du projet
	22 mai-30 juin 2006	Concertation L300-2. L3002
	23 juin 2006	Protocole de Partenariat signé
	3 juillet 2006	Convention de financement de la phase AVP et EP
	2007	Programme de l'opération arrêté
		Mise à jour de l'étude de potentiel de trafic réalisée par MTI
	17 mars 2007	Inscription du projet au CPER 2007-2013
	juillet 2007	Finalisation des études d'avant-projet
	6 septembre 2007	Comité de pilotage valide les études d'avant-projet
	23 août 2007	Convention de financement d'un avenant à la phase AVP
	novembre 2007	Synthèse d'étude socio-économique
	19 novembre 2007	Comité des engagements de RFF
	28 novembre 2007	Approbation du dossier d'AVP par le conseil d'administration de RFF
Projet	**10 décembre 2007**	Approbation du Dossier Préliminaire de Sécurité par l'EPSF
	14 décembre 2007	Convention de financement de la phase Projet
	Avril 2008	Synthèse des compléments de l'étude socio-économique
	Juin 2008	Rapport Bussereau sur la sécurisation des passages à niveau
	Printemps 2008	Constitution du dossier d'enquête publique
	9 juin au 10 juillet 2008	Enquête publique
	29 juillet 2008	Consultation des services de l'État achevée
	5 août 2008	Bilan de l'Enquête publique et avis favorable
	13 novembre 2008	Déclaration de projet
	Avril 2009	Décision ministérielle d'approbation de l'avant-projet
Réalisation	**18 juin 2009**	Convention de financement de la phase réalisation
	14-29 décembre 2009	Enquête publique de fermeture des passages à niveaux
	2010	Décision de faire le projet en une seule fois
	mai 2010	Livraison de l'atelier de maintenance
	novembre 2010	Élargissement du viaduc de la Jonelière
	janvier 2011	Réunions publiques et d'informations
	2011-2013	Travaux
	28 février 2014	Ouverture de la ligne

ANNEXES DU CHAPITRE 9

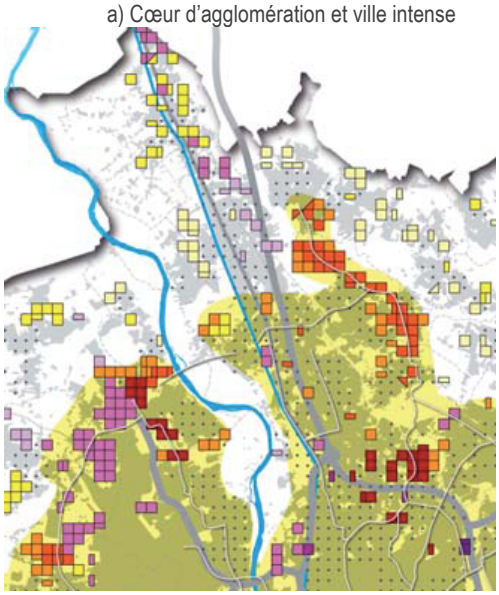
Annexe 9.1. Le contenu du SCOT de la Grande Agglomération pour le Nord Toulousain



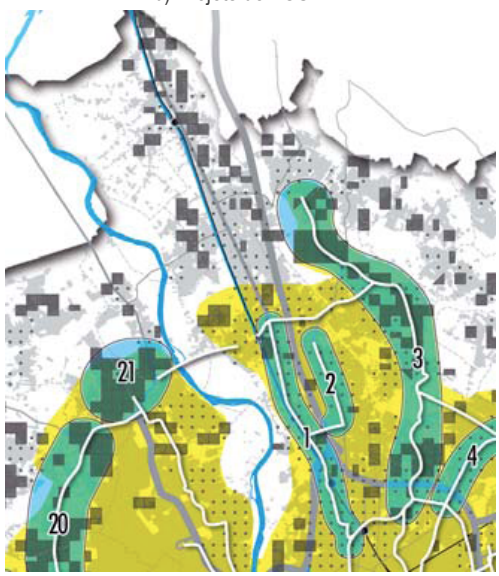
a) Cœur d'agglomération et ville intense



b) Projets de TCSP



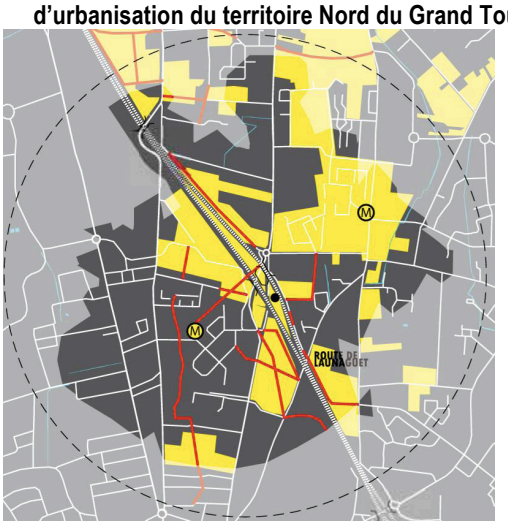
c) Pixels et droits à construire



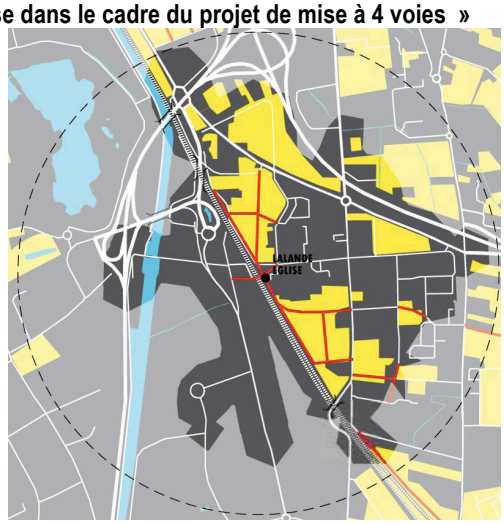
d) Contrats d'axe

Source : SMEAT, 2012.

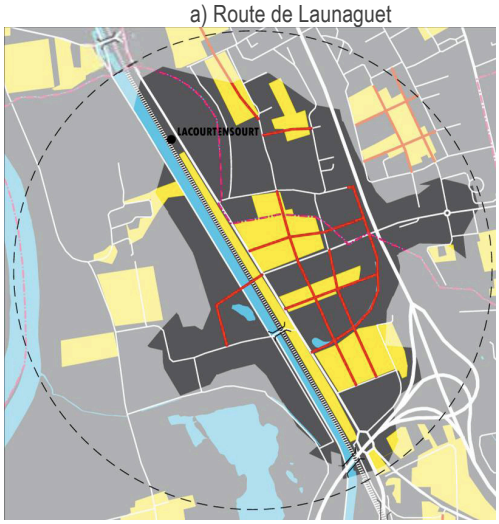
Annexe 9.2. Extrait de l'étude réalisée par le cabinet Brès & Mariolle et associés sur les « Potentiels d'urbanisation du territoire Nord du Grand Toulouse dans le cadre du projet de mise à 4 voies »



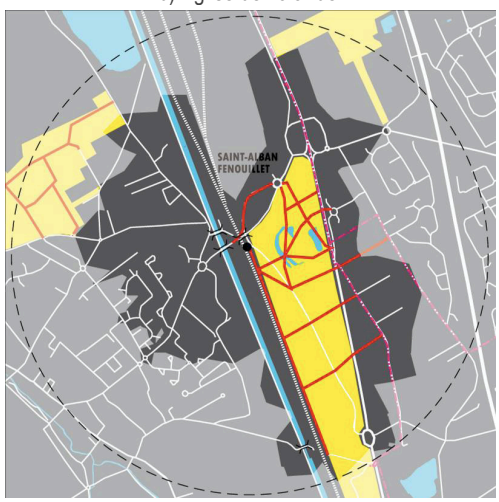
a) Route de Launaguet



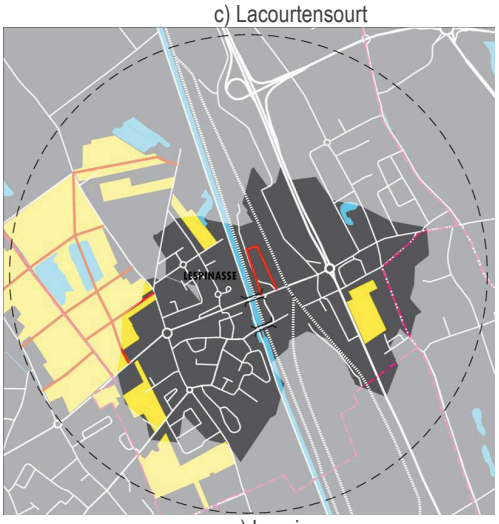
b) Eglise de Lalande



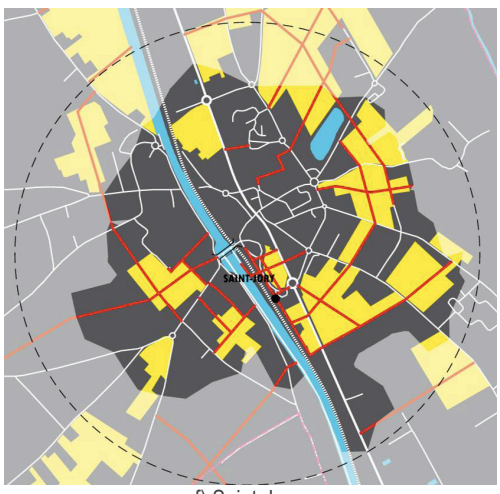
c) Lacourtensourt



d) Fenouillet- Saint)Alban



e) Lespinasse



f) Saint-Jory

Source : Brès & Mariolle et associés, 2011, p. 14-15

Annexe 9.3. Extrait de l'étude réalisée par le cabinet Brès & Mariolle et associés sur les « Potentiels d'urbanisation du territoire Nord du Grand Toulouse dans le cadre du projet de mise à 4 voies »



a) Route de Launaguet



b) Eglise de Lalande



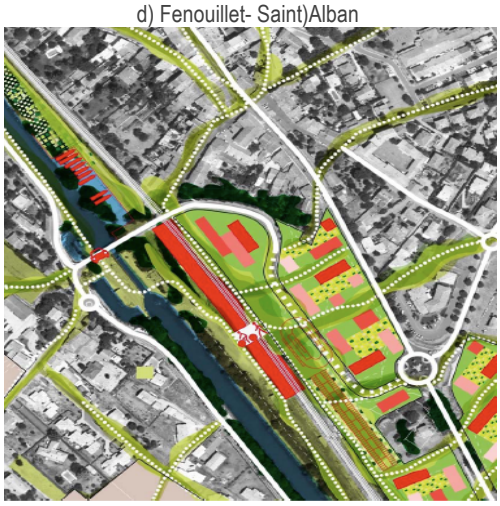
c) Lacourtensourt



d) Fenouillet- Saint)Alban



e) Lespinasse



f) Saint-Jory

Source : Brès & Mariolle et associés, 2011, p. 50-70.

ANNEXES DU CHAPITRE 10

Annexe 10.1. Profil des communes sur les territoires desquels les gares étudiées sont situées

Communes	Nombre de gares étudiées	Population (2009)	Emploi (2009)	Densité*	Évolution de la population (1999- 2009)	Emploi/hab.	Type**
Nantes							
Abbaretz	1	1872	311	30	+ 24 %	0,17	Périurbain
Nantes	2	282047	165991	4327	+ 4 %	0,59	Ville-centre
Châteaubriant	1	12077	8561	359	+ 0 %	0,71	Ville moyenne
Issé	1	1827	485	47	+ 3 %	0,27	Rural
La Chapelle sur-Erdre	3	17330	7678	519	+ 6 %	0,44	Banlieue
Nort-sur-Erdre	1	7587	2513	114	+ 29 %	0,33	Pôle
Savenay	1	7350	2579	283	+ 25 %	0,35	Pôle
St-Etienne-de-Montluc	1	6601	2247	115	+ 6 %	0,34	Périurbain
Sucé-sur-Erdre	1	6186	926	150	+ 5 %	0,15	Périurbain
Toulouse							
Auterive	1	9070	2919	248	+ 39 %	0,32	Pôle
Brax	1	2474	244	560	+ 23 %	0,10	Banlieue
Carbonne	1	5236	2023	197	+ 41 %	0,39	Pôle
Cintegabelle	1	2618	531	49	+ 11 %	0,20	Périurbain
Colomiers	3	34306	23684	1647	+ 20 %	0,69	Banlieue
Fenouillet	1	5162	3185	543	+ 28 %	0,62	Banlieue
Toulouse	8	440204	287817	3721	+ 13 %	0,65	Ville-centre
Labège	1	3803	12308	497	+ 21 %	3,24	Banlieue
Aucamville	1	7933	2701	2003	+ 43 %	0,34	Banlieue
Le Fauga	1	1750	299	196	+ 59 %	0,17	Périurbain
Lespinasse***	0	2491	1369	588	+ 2,9 %	0,54	Banlieue
Longages	1	2565	456	120	+ 35 %	0,18	Périurbain
Mérenvielle	1	476	58	46	+ 19 %	0,12	Périurbain
Muret	1	23356	11199	404	+ 13 %	0,48	Banlieue
Pibrac	1	7995	1448	309	+ 7 %	0,18	Banlieue
Pinsaguel***	0	2574	793	495	+ 0,4 %	0,31	Banlieue
Pins-Justaret	1	4479	801	993	+14 %	0,18	Banlieue
Portet-Saint-Simon	1	9597	8648	593	+ 10 %	0,90	Banlieue
Saint-Jory	1	5014	1765	263	+ 23 %	0,35	Pôle
Le-Vernet	1	2096	573	199	+ 11 %	0,27	Périurbain

* Densité mesurée en habitants par km^2

** Nous distinguons : la ville centre, les communes de banlieue (appartenant au pôle urbain au sens de l'Insee), les communes périurbaines et les communes « pôles » au sein des couronnes périurbaines disposant d'un nombre d'emplois de services, e commerces plus importantes que les autres communes périurbaines. Ces pôles sont identifiés comme tels dans les Schémas de Cohérence territoriale.

*** Ces deux communes n'ont pas de gare. Cependant, dans le cadre du projet Toulouse-Saint-Jory, Lespinasse pourrait bénéficier d'une gare et dans le cadre du Plan de Déplacement urbain, le SMTC a demandé la création d'une gare à Pinsaguel.

Source : Insee, Recensement de Population 2009.

Annexe 10.2. Gares étudiées : offre ferroviaire, fréquentation, tarification

Gare	Arrêts en gare/jour	Fréquentation/ jour en 2012*	Indice voyageurs/trains**	Tarification urbaine
Nantes				
Abbaretz	14	ND	ND	Non
Babinière	46	ND	ND	Oui
Châteaubriant	14	ND	ND	Non
Issé	14	ND	ND	Non
La Chapelle-Aulnay	46	ND	ND	Oui
La Chapelle-Centre	46	ND	ND	Oui
La Chapelle-Erdre-Active	46	ND	ND	Oui
La Haluchère	46	ND	ND	Oui
Nort-sur-Erdre	32	ND	ND	Non
Savenay	61	2168	36	Non
St-Etienne-de-Montluc	25	381	15	Non
Sucé-sur-Erdre	46	ND	ND	Non
Toulouse				
Auterive	44	1 226	28	Non
Brax-Léguevin	40	545	14	Non
Carbonne	22	812	37	Non
Castelnau-d'Estretefonds	38	425	11	Non
Cintegabelle	44	375	9	Non
Colomiers	90	4 005	45	Oui
Lycée- International	40	538	13	Non
Fenouillet-Saint-Alban	8	6	1	Non
Gallieni	37	94	3	Non
Labège-innopole	34	325	10	Non
Lacourtensourt	19	100	5	Non
Lalande-Eglise	8	3	0	Non
Lardenne	70	323	5	Oui
Le Fauga	19	169	9	Non
Le Toec	50	160	3	Oui
Les Ramassiers	50	423	8	Oui
L'Isle-Jourdain	40	804	20	Non
Longages-Noé	21	367	17	Non
Mérenvielle	34	84	2	Non
Muret	43	2 621	61	Non
Pibrac	40	483	12	Non
Pins-Justaret	35	545	16	Non
Portet-Saint-Simon	78	1 053	14	Non
Route-de-Launaguet	8	-	0	Non
Saint-Agne	90	3 685	41	Oui
Saint-Cyprien- Arènes	124	3 685	30	Non
Saint-Jory	25	478	19	Non
Saint-Martin-du-Touch	50	711	14	Oui
Venerque-le-Vernet	33	481	15	Non

*Somme des montées et descentes par jour.

** Somme des montées et descentes par jour rapporté au nombre d'arrêts en gare.

Source : Région Midi-Pyrénées, Région Pays de la Loire.

Annexe 10.3. Gares étudiées et projets ferroviaires

Nom de la gare	Arrêts en gare/jour	Projets sur la ligne	Projets sur la gare
Nantes			
Abbaretz	14	Réouverture	Réouverture
Babinière	46	Réouverture	Création
Châteaubriant	14	Réouverture	PEM
Issé	14	Réouverture	Réouverture
La Chapelle-Aulnay	46	Réouverture	Création
La Chapelle-Centre	46	Réouverture	Réouverture
La Chapelle-Erdre-Active	46	Réouverture	Création
La Haluchère	46	Réouverture	Création
Nort-sur-Erdre	32	Réouverture	Réouverture
Savenay	61	-	PEM
St-Etienne-de-Montluc	25	-	-
Sucé-sur-Erdre	46	Réouverture	Réouverture
Toulouse			
Auterive	44	Amélioration de l'offre récente	PEM
Brax-Léguevin	40	Amélioration de l'offre récente	-
Carbonne	22	Amélioration de l'offre récente	PEM
Castelnau-d'Estretefonds	38	Amélioration de l'offre récente et future	-
Cintegabelle	44	Amélioration de l'offre récente	Parking
Colomiers	90	Amélioration de l'offre récente	PEM
Lycée- International	40	Amélioration de l'offre récente	-
Fenouillet-Saint-Alban	8	Amélioration de l'offre future	-
Gallieni	37	Amélioration de l'offre récente	Création
Labège-innopole	34	-	Création
Lacourtensourt	19	Amélioration de l'offre future	Déplacement
Lalande-Eglise	8	Amélioration de l'offre future	-
Lardenne	70	Amélioration de l'offre récente	-
Le Fauga	19	Amélioration de l'offre récente	-
Le Toec	50	Amélioration de l'offre récente	Création
Les Ramassiers	50	Amélioration de l'offre récente	Création
L'Isle-Jourdain	40	Amélioration de l'offre récente	-
Longages-Noé	21	Amélioration de l'offre récente	-
Mérenvielle	34	Amélioration de l'offre récente	-
Muret	43	Amélioration de l'offre récente	-
Pibrac	40	Amélioration de l'offre récente	-
Pins-Justaret	35	Amélioration de l'offre récente	-
Portet-Saint-Simon	78	Amélioration de l'offre récente	-
Route-de-Launaguet	8	Amélioration de l'offre future	-
Saint-Agne	90	Amélioration de l'offre récente	-
Saint-Cyprien- Arènes	124	Amélioration de l'offre récente	-
Saint-Jory	25	Amélioration de l'offre future	-
Saint-Martin-du-Touch	50	Amélioration de l'offre récente	Création
Venerque-le-Vernet	33	Amélioration de l'offre récente	-

Source : Région Midi-Pyrénées, Région Pays de la Loire.

Annexe 10.4. Gares étudiées : localisation et potentiel urbain

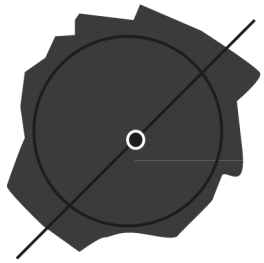
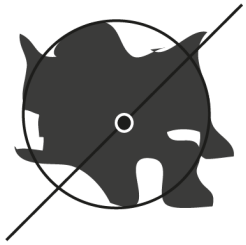
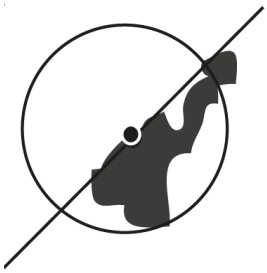
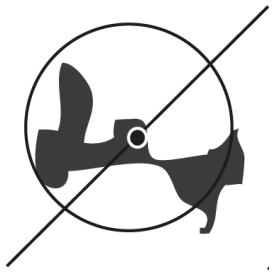
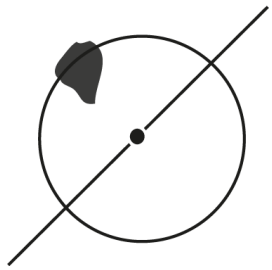
Gare	Situation de la gare	Usages dominants autour de la gare
Nantes		
Abbaretz	Frange	Résidentiel
Babinière	Hors tissu	Activité
Châteaubriant	Intégrée	Mixte
Issé	Frange	Résidentiel
La Chapelle-Aulnay	Frange	Résidentiel
La Chapelle-Centre	Intégrée	Mixte
La Chapelle-Erdre-Active	Frange	Activité
La Haluchère	Urbaine	Mixte
Nort-sur-Erdre	Entre-deux	Mixte
Savenay	Frange	Mixte
St-Etienne-de-Montluc	Frange	Mixte
Sucé-sur-Erdre	Intégrée	Résidentiel- Mixte
Toulouse		
Auterive	Intégrée	Résidentiel
Brax-Léguevin	Intégrée	Résidentiel
Carbonne	Entre-deux	Résidentiel
Castelnau-d'Estretefonds	Frontière	Activité
Cintegabelle	Hors-tissu	Agricole
Colomiers	Urbaine	Résidentiel- Mixte
Lycée- International	Urbaine	Résidentiel- Mixte
Fenouillet-Saint-Alban	Entre-deux	Résidentiel- Mixte
Gallieni	Urbaine	Activité
Labège-innopole	Intégrée	Mixte
Lacourtensourt	Frontière	Activité
Lalande-Eglise	Urbaine	Résidentiel- Mixte
Lardenne	Urbaine	Résidentiel
Le Fauga	Frontière	Résidentiel
Le Toec	Urbaine	Résidentiel
Les Ramassiers	Intégrée	Mixte
Longages-Noé	Entre-deux	Résidentiel
Mérenvielle	Hors-tissu	Agricole
Muret	Urbaine	Mixte
Pibrac	Entre-deux	Résidentiel
Pins-Justaret	Entre-deux	Résidentiel
Portet-Saint-Simon	Frontière	Activité
Route-de-Launaguet	Urbaine	Mixte
Saint-Agne	Urbaine	Mixte
Saint-Cyprien- Arènes	Urbaine	Mixte
Saint-Jory	Entre-deux	Résidentiel
Saint-Martin-du-Touch	Intégrée	Mixte
Venerque-le-Vernet	Entre-deux	Résidentiel

Source: Corine Land Cover, IGN BD Topo. Traitement J. Maulat

Annexe 10.5. Objectifs de densification urbaine autour des gares étudiées fixés par les documents de planification supracommunaux

Gare	Commune	Intercommunalité	SCOT	Objectifs de densification
Nantes				
Abbaretz	Abbaretz	CC de la Région de Nozay	SCOT Pays de Châteaubriant	Aucun
Babinière	Nantes	CU Nantes Métropole	SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire	Moyen
Châteaubriant	Châteaubriant	CC du Castelbriantais	SCOT Pays de Châteaubriant	Aucun
Issé	Issé		SCOT Pays de Châteaubriant	Aucun
La Chapelle-Aulnay	La Chapelle sur-Erdre	CU Nantes Métropole	SCOT de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire	Moyen
La Chapelle-Centre	La Chapelle sur-Erdre			Moyen
La Chapelle-Erdre-Active	La Chapelle sur-Erdre			Moyen
La Haluchère	Nantes			Moyen
Nort-sur-Erdre	Nort-sur-Erdre	CC d'Erdre et Gesvres		Fort
Savenay	Savenay	CC Loire et Sillon		Fort
St-Etienne-de-Montluc	Saint-Étienne-de-Montluc	CC Coeur d'Estuaire		Fort
Sucé-sur-Erdre	Sucé-sur-Erdre	CC d'Erdre et Gesvres		Faible
Toulouse				
Auterive	Auterive	CC de la Vallée de l'Ariège	SCOT Pays du Sud Toulousain	Moyen
Brax-Léguevin	Brax	CU de Toulouse Métropole	SCOT de la grande agglomération toulousaine	Fort
Carbonne	Carbonne	CC du Volvestre	SCOT Pays du Sud Toulousain	Moyen
Castelnau-d'Estretefonds	Castelnau-d'Estretefonds	-	SCOT du Nord Toulousain	Moyen
Cintegabelle	Cintegabelle	CC de la Vallée de l'Ariège	SCOT Pays du Sud Toulousain	Faible
Colomiers	Colomiers	CU de Toulouse Métropole	SCOT de la grande agglomération toulousaine	Fort
Lycée- International	Colomiers			Fort
Fenouillet-Saint-Alban	Fenouillet			Faible
Gallieni	Toulouse			Fort
Labège-innopole	Labège	CA Sicoval		Fort
Lacourtensourt	Aucamville	CU de Toulouse Métropole		Fort
Lalande-Eglise	Toulouse			Fort
Lardenne	Toulouse			Fort
Le Fauga	Le Fauga	CA du Muretain		Faible
Le Toec	Toulouse	CU de Toulouse Métropole		Fort
Les Ramassiers	Colomiers			Fort
L'Isle-Jourdain	L'Isle-Jourdain	CC Gascogne Toulousaine	SCOT des Côteaux du Savès	Faible
Longages-Noé	Longages	CC de Garonne Lougé	SCOT de la grande agglomération toulousaine	Faible
Mérenvielle	Mérenvielle	CC de la Save au Touch		Faible
Muret	Muret	CA du Muretain		Moyen
Pibrac	Pibrac	CU de Toulouse Métropole		Moyen
Pins-Justaret	Pins-Justaret	CA du Muretain		Moyen
Portet-Saint-Simon	Portet-Saint-Simon			Fort
Route-de-Launaguet	Toulouse	CU de Toulouse Métropole		Fort
Saint-Agne	Toulouse			Fort
Saint-Cyprien- Arènes	Toulouse			Fort
Saint-Jory	Saint-Jory			Moyen
Saint-Martin-du-Touch	Toulouse			Fort
Venerque-le-Vernet	Le-Vernet	CC de Lèze Ariège Garonne	SCOT Pays du Sud Toulousain	Faible

Annexe 10.6. Types de gares en fonction de leur insertion urbaine.

Schéma	Type	Remarques
	Urbaine	Foncier rare, possibilités de développement urbain en extension faibles. Densification urbaine possible uniquement en renouvellement urbain : mobilisation des parcelles vacantes, augmentation de COS etc.
	Intégrée	Quartier de gare fortement urbanisé mais comportant des dents creuses ou des possibilités de développement en extension. Opportunités de réaménagement du site.
	Frange	L'infrastructure ferroviaire génère une barrière entre deux secteurs: urbanisé et agricole. Dans certain cas, le développement urbain dense de l'autre côté de la voie ferrée peut être envisagé, à condition qu'il ne se fasse pas au détriment de l'espace agricole.
	Entre-deux	Les gares connectent deux parties de la commune. Les axes routiers d'accès la gare ont favorisé le développement urbain. Le développement urbain dans le rayon d'influence de la gare peut être envisagé en extension et en renouvellement urbain en privilégiant des formes denses.
	Hors-tissu	L'urbanisation à proximité de la gare est nulle ou faible. Dans le cas où l'offre est attractive, la gare peut être aménagée comme un pôle de rabattement automobile ou en transports collectifs. L'aménagement des liaisons entre la gare et les centres bourgs doit faire l'objet d'attentions rapprochées. Aménagement en faveur du rabattement intermodal. Dans certains cas, le déplacement de la gare pourra être mis à l'étude pour être rapproché du centre bourg.

D'après Van der Poorten, 2010 et CETE de Lyon, 2011.

ANNEXES DU CHAPITRE 11

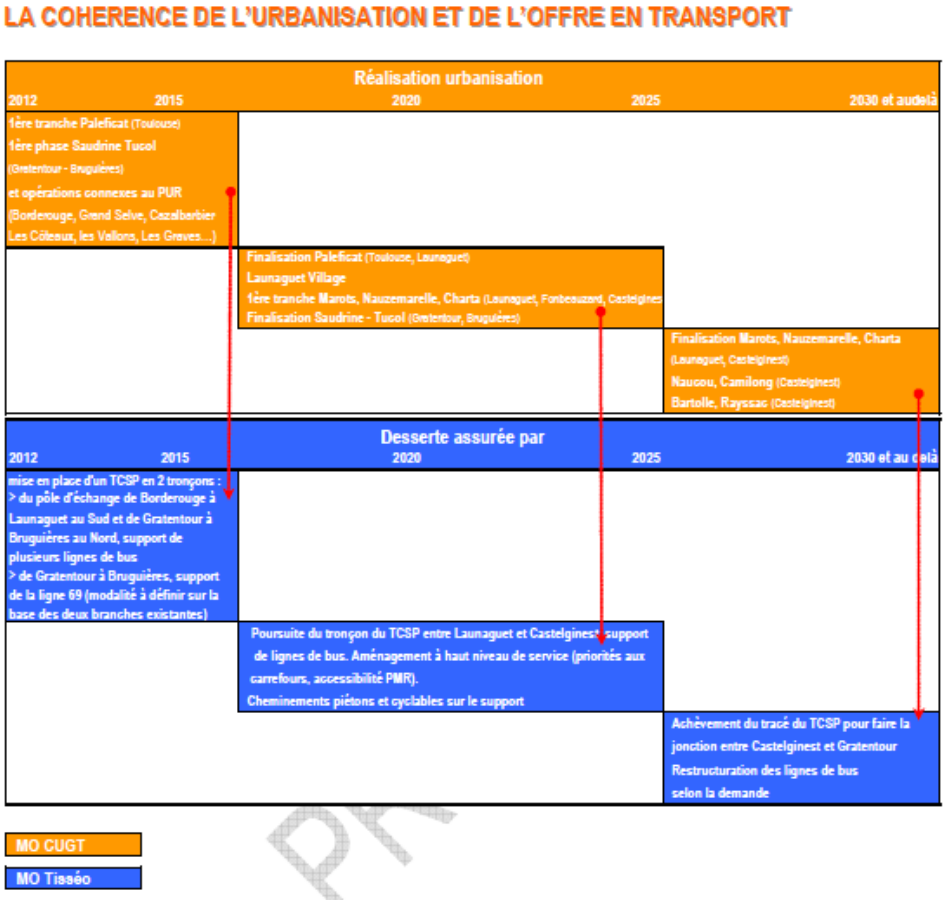
Annexe 11.1. Avancement des Contrats d'axe dans l'agglomération toulousaine, en juin 2014

Contrat d'axe	Projets de transport inscrits au PDU	Horizon	Type	État	Date	Signataires	
						Transport	Urbain
21	Prolongement de la ligne T1	2015	Tramway	Signé	2013	Tisséo-SMTC	Grand Toulouse, communes
7	Liaison Multimodale Sud-Est (LMSE)	2015	TCSP	-	-	-	-
14-15	Voie du Canal de Saint-Martory (VCSM)	2015	TCSP	-	-	-	-
3	TCSP Boulevard Urbain Nord (BUN)	2015	TCSP	Signé	2012	Tisséo-SMTC	Grand Toulouse, communes
12	TCSP RD 120	2015	TCSP	-	-	-	-
17	TCSP des Ramassiers	2015	TCSP	-	-	-	-
9	Liaison Ramonville- Labège	2015	Tram-Métro	-	-	-	-
17	RD 632 Toulouse-Tournefeuille-Plaisance-	2015	TCSP	-	-	-	-
27	Cadencement au ¼ h entre Colomiers et Arènes	2015	Ferroviaire	-	-	-	-
1	RD 820 Nord	2020	TCSP	-	-	-	-
4	RD 888 avec connexion lignes A et B	2020	TCSP	-	-	-	-
7	Liaison LMSE /secteur Est	2020	TCSP	-	-	-	-
8	TCSP RD 2 Saint-Orens	2020	TCSP	Signé	2012	Tisséo-SMTC	Grand Toulouse, communes
10	TCSP RD 16	2020	TCSP	-	-	-	-
2	TCSP-branche Aucamville	2030 et plus	Urbain	-	-	-	-
5	TCSP liaison Gramont-LUBE	2030 et plus	Urbain	-	-	-	-
6	LUBE-tronçon sud	2030 et plus	Urbain	-	-	-	-
11	Baziège - Desserte par ligne express	2030 et plus	Car	-	-	-	-
13	TCSP liaison VCSM-Portet	2030 et plus	TCSP	Signé	2012	Tisséo-SMTC	Grand Toulouse, communes
16	TCSP sur RD924 de la VCSM à la	2030 et plus	TCSP	-	-	-	-
18	TCSP sur RD924 de la RD632 à Colomiers	2030 et plus	TCSP	-	-	-	-
19	TCSP Léguevin-Colomiers	2030 et plus	TCSP	Étude sommaire	2013		
20	TCSP sur RD63	2030 et plus	TCSP	-	-	-	-
22	Gare nouvelle à Roques et desserte au quart d'heure	2030 et plus	Ferroviaire	-	-	-	-
23	Gare nouvelle à Pinsaguel et desserte au quart d'heure	2030 et plus	Ferroviaire	-	-	-	-
24	Cadencement au quart d'heure à Muret	2030 et plus	Ferroviaire	Signé	2012	Région, Tisséo-SMTC	CA du Muretain, commune
25	Cadencement du train (ou à défaut, ligne express) à Baziège	2030 et plus	Ferroviaire	-	-	-	-
26	Cadencement au quart d'heure de Lycée international Brax	2030 et plus	Ferroviaire	-	-	-	-

NB : les lignes grisées mettent en exergue les contrats concernant le transport ferroviaire

Source : Syndicat Mixte d'Étude de l'Agglomération Toulousaine.

Annexe 11.2. Exemple de synthèse du phasage croisée de l'urbanisation et des transports: le Contrat d'axe n°3 autour du Boulevard Urbain Nord à Toulouse



Source : TISSÉO-SMTC, GRAND TOULOUSE, 2012. Convention de cohérence Urbanisme/Transport - Contrat d'axe n°3 (Boulevard urbain Nord), p. 19

Annexe 11.3. Fiches actions du Contrat d'axe Alès-Nîmes

OBJECTIFS GÉNÉRAUX	AXES	THÉMATIQUES	OBJECTIFS OPÉRATIONNELS		ACTIONS CONTRAT D'AXE	PORTEUR PRESSENTI
➢ Renforcer la part des déplacements sur l'axe assurés par le mode ferroviaire ➢ Structurer l'urbanisation en lien avec les gares ➢ Proposer une offre de transports proportionnée aux besoins des différents territoires ➢ Améliorer le maillage de l'offre ferroviaire des territoires de l'axe ➢ Proposer des chaînes de déplacement intégrées valorisant les différents modes de transports ➢ Proposer une offre de transports attractive pour de nouveaux publics	1	Services ferroviaires	. Assurer un service ferroviaire performant sur l'axe Nîmes-Alès	1.1	Réorganisation et renforcement du service ferroviaire sur l'axe	RÉGION
				1.2	Articulation de la ligne Alès-Nîmes avec le réseau régional TER, interrégional et national	RÉGION
				1.3	Articulation de la ligne Alès-Nîmes avec le réseau Grande Vitesse	PÔLE MÉTROPOLITAIN
	2	Documents de planification	. Intégration des principes du contrat d'axe dans les documents cadres	2.1	Prise en considération dans les PLU, les documents cadres des EPCI et les SCoT des principes du Contrat d'axe	SCOTs
	3	Points d'arrêts existants	. Réaménagement des points d'arrêts existants et accompagnement urbain	3.1	Réaménagement du point d'arrêt de Saint-Geniès-de-Malgoirès	LEINS-GARDONNENQUE
				3.2	Étude sectorielle autour du point d'arrêt de Saint-Geniès-de-Malgoirès	LEINS-GARDONNENQUE
				3.3	Points d'arrêts de Fons, Nozières-Brignon, Boucoiran - synthèse des actions	CCLG + CCRV (ou GD.ALÈS)
				3.4	Étude sectorielle autour du point d'arrêt de Fons Saint-Mamert	LEINS-GARDONNENQUE
				3.5	Étude sectorielle autour de la gare de Nozières-Brignon	CCLG + CCRV (ou GD.ALÈS)
		Points d'arrêts à créer	. Créer de nouveaux points d'arrêts répondant aux besoins des territoires en lien avec des projets urbains structurants	3.6	Aménagement du point d'arrêt Hoche-Université	NÎMES MÉTROPOLE
				3.7	Aménagement du point d'arrêt Sud Alésien	GRAND ALÈS
				3.8	Aménagement du point d'arrêt Porte Nord	NÎMES MÉTROPOLE
	4	Politique foncière	. Identification des disponibilités foncières et définition de leurs vocations	4.1	Politique d'acquisition foncière thématisée	EPCI
	5	Services Transports en Commun routiers	. Assurer un rabattement efficace sur l'axe ferroviaire par les bus et cars	5.1	Rabattement sur les haltes par les services de Transports en Commun interurbains	CONSEIL GÉNÉRAL
				5.2	Rabattement sur les haltes par les services de Transports en Commun Urbains - Grand Alès	GRAND ALÈS
				5.3	Rabattement sur les haltes par les services de Transports en Commun Urbains - Nîmes Métropole	NÎMES MÉTROPOLE
		Rabattement individuel	. Assurer un rabattement efficace sur les points d'arrêt par les modes de transports individuels	5.4	Rabattement automobile sur les haltes - accès et stationnement	EPCI
				5.5	Rabattements modes actifs sur les haltes *(vélos / deux-roues / piétons)*	EPCI
		Infrastructures de rabattement	. Élargissement de l'aire de chalandise des haltes	5.6	Suivi des projets d'infrastructures nouvelles, génératrices de rabattement sur les haltes (grand contournement alésien, pont sur le Gardon…)	GRAND ALÈS
	6	Informations et incitations	. Assurer une information efficace sur les différentes offres proposées . Sensibiliser les différents publics à des offres alternatives à l'automobile . Communiquer sur la nouvelle attractivité du territoire due à l'offre train . Rendre l'offre de transport plus attractive par une tarification intégrée	6.1	Information voyageurs	RÉGION
				6.2	Sensibilisation des publics *(dont entreprises / populations captives / quartiers PUI / nouveaux habitants / touristes…)*	PÔLE MÉTROPOLITAIN
				6.3	Tarification intermodale	PÔLE MÉTROPOLITAIN
	7	Suivi et mise en œuvre du Contrat d'axe	. Assurer le suivi et la mise en œuvre des actions . Analyser les évolutions de la mobilité sur l'axe	7.1	Organisation du suivi et de la mise en œuvre du Contrat d'axe Alès-Nîmes	PÔLE MÉTROPOLITAIN
				7.2	Observatoire de la mobilité sur l'axe	PÔLE MÉTROPOLITAIN

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire 6
INTRODUCTION GENERALE 9
Structurer la ville par le rail : nouveau modèle des politiques de mobilité et d'urbanisme durables 10
Problématique et hypothèses 11
Cohérence, coordination, coopération : définitions 12
Problématique et hypothèses 13
Approche et objets 16
Une approche « au concret » de l'action publique 16
Objets et échelles d'analyse 17
Le choix des études de cas 19
Deux métropoles 19
Trois projets ferroviaires 20
Les stratégies d'urbanisme des communes 20
Les contrats d'axes ferroviaires 23
Situation de recherche et matériau 23
La situation de recherche : une thèse en CIFRE 23
Les entretiens : la source principale 24
Les sources complémentaires 26
Plan de la thèse 27

PARTIE 1. 29
LA COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL : CONTEXTE ET ENJEUX

CHAPITRE 1. 31
La cohérence entre urbanisme et transport : nouveau paradigme des politiques publiques
1. Une nouvelle approche des liens entre transport et urbanisme 31
1.1. Paradigme de l'offre et effets structurants : l'approche traditionnelle des liens entre urbanisme et transport 31
1.2. Mobilité et développement urbain durable 33
1.3. La ville compacte et le *Transit-oriented Development* : des nouveaux modèles d'urbanisme 34
1.4. La cohérence urbanisme-transport à l'agenda politique en Europe et en France 37
2. État de la recherche 39
2.1. Complexité du lien entre forme urbaine, usage des sols et mobilité 39
2.2. La cohérence entre urbanisme et transport : du discours aux réalités 42
2.3. La coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional : un sujet peu étudié 45

CHAPITRE 2. 49
La coordination entre urbanisme et transport ferroviaire régional : une question spécifique
1. Développement urbain et réseau ferré 49

1.1. La ville sur les rails 49
1.2. Ville diffuse et automobile 51
2. Le transport ferroviaire régional : un contexte nouveau 52
2.1. « *Des omnibus au TER* » : principales étapes de la régionalisation 52
2.2. L'amélioration récente de l'offre ferroviaire régionale 54
2.3. L'émergence de nouveaux enjeux : développement des dessertes métropolitaines et intermodalité 55
2.3.1. L'enjeu des dessertes urbaines et périurbaines 55
2.3.2. Une attention croissante aux enjeux d'intermodalité 58
2.4. Le transport ferroviaire régional : un nouveau système d'acteurs, des incertitudes fortes 59
2.4.1. L'ouverture du secteur ferroviaire 60
2.4.2. L'avenir du transport ferroviaire : des incertitudes financières et institutionnelles 61
3. « *L'urbanisme orienté vers le rail* », nouvelle figure des politiques d'aménagement 62
3.1. Émergence et diffusion d'un nouveau modèle d'aménagement 62
3.2. La structuration d'une nouvelle doctrine technique 64
3.3. Du modèle à sa mise en œuvre : des enjeux institutionnels spécifiques 65
3.3.1. La séparation des compétences en matière de transport 65
3.3.2. La séparation des compétences en matière de transport et d'aménagement 66

PARTIE 2. 71
LE LIEN URBANISME-TRANSPORT DANS LES POLITIQUES FERROVIAIRES RÉGIONALES ET LA PLANIFICATION TERRITORIALE A L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE

CHAPITRE 3 73
Présentation des métropoles de Toulouse et Nantes
1. Situations régionales 74
2. Organisation spatiale et armature urbaine 77
2.1. Deux métropoles attractives et dynamiques 77
2.2. Des métropoles « diffuses » 78
3. Urbanisation et réseau ferré régional 82
3.1. Etoile et offre ferroviaires 82
3.2. Dynamiques urbaines et réseau ferré 85
4. Transport et mobilité 87
4.1. À l'échelle métropolitaine : géographie des mobilités 87
4.2. À l'échelle des agglomérations : un niveau d'offre de transport collectif et des usages différents 88
5. Contexte institutionnel 90

CHAPITRE 4. 93
Trajectoires croisées des politiques d'urbanisme et de transport a Toulouse et Nantes
1. À Toulouse, les transports « courent » après la ville ? 94
1.1. Déclin des transports collectifs, extension du réseau routier et ville-automobile : années 1950 et 1960 94
1.1.1. Croissance urbaine et développement du réseau routier 95
1.1.2. Des oppositions fortes entre la ville-centre et les communes de banlieue 95
1.2. Priorité au routier, opposition centre-périphérie et difficile relance des 96

transports collectifs : années 1970 et 1980
1.2.1. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme 96
1.2.2. La création du SMTC et l'opposition tramway-métro 97
1.3. Émergence de l'intercommunalité, renforcement des transports collectifs et tentatives de maîtrise du développement urbain : fin des années 1980 - début des années 2000 98
1.3.1. Du District aux Communautés d'agglomération 98
1.3.2. Retour de la planification territoriale et Schéma Directeur 99
1.3.3. « Comment ménager la chèvre des transports collectifs et le chou de l'automobile ? » 100
1.4. Densification, rattrapage de la politique de transports collectifs et renforcement de l'intercommunalité : depuis le milieu des années 2000 102
1.4.1. Un nouveau contexte de planification territoriale à l'échelle de l'aire urbaine 102
1.4.2. Transport et urbanisme : vers une inversion du paradigme de développement ? 103
1.4.3. Renforcement de l'intercommunalité : vers une grande cohérence de l'action dans l'agglomération ? 106
2. À Nantes : les transports collectifs, leviers de la structuration de l'agglomération ? 110
2.1. Repli des transports collectifs, priorité aux réseaux routiers et logiques communales : 1950-1975 110
2.1.1. Développement des réseaux routiers et repli des transports collectifs 110
2.1.2. Une réticence forte à l'intercommunalité 110
2.2. Retour des transports collectifs, amélioration de l'accessibilité routière et maîtrise du développement urbain : 1975 – fin des années 1980 111
2.2.1. Relance des transports collectifs : une réponse à la congestion du centre 112
2.2.2. Un politique d'urbanisme interventionniste et d'embellissement 112
2.3. Centralité, tramway et intercommunalité : fin des années 1980 – 2000 114
2.3.1. Un nouveau contexte politique et socio-économique 114
2.3.2. La politique de transport au service de la politique d'urbanisme 115
2.3.3. La politique de transport au service de la structuration intercommunale 116
2.3.4. Un faible recours à la planification territoriale, une approche par projet 117
2.3.5. Une absence de réflexion sur la coordination entre urbanisme et transport 118
2.4. Vers une nouvelle articulation de l'aménagement et des transports ? 119
2.4.1 Extension du périmètre d'appréhension des enjeux métropolitains : le SCOT Nantes-Saint-Nazaire 119
2.4.2. Ville compacte et nouvelle politique de déplacements 120
2.4.3. Densifier autour des transports collectifs pour répondre à des enjeux locaux 122
2.4.4. Le renforcement de l'échelon intercommunal 125

CHAPITRE 5. 131
Desservir les métropoles par le rail : l'enjeu périurbain et les politiques ferroviaires régionales

1. La question de la desserte ferroviaire urbaine et périurbaine avant la régionalisation 132
1.1. L'importance des dessertes interurbaines pour les Régions 132
1.1.1. Les débuts de la régionalisation en Midi-Pyrénées 132
1.1.2. Les débuts de la régionalisation en Région Pays de la Loire 133

1.2. Premières initiatives de développement des dessertes de banlieue 135
1.2.1. Émergence de l'enjeu de valorisation de l'étoile ferroviaire à Toulouse et premiers projets 135
1.1.2. Des coopérations précoces entre autorités organisatrices en Pays de la Loire 136
2. Le développement des dessertes urbaines et périurbaines : entre agendas régionaux et ambitions métropolitaines 140
2.1. Les enjeux métropolitains dans les politiques ferroviaires des Régions 140
2.1.1. Le poids de la métropole toulousaine dans la politique ferroviaire de la Région Midi-Pyrénées 140
2.1.2. L'enjeu nantais dans la politique ferroviaire de la Région Pays de la Loire 147
2.2. Des « RER » pour Toulouse et Nantes : les visions des AOTU 152
2.2.1. Toulouse : un RER pour desservir une métropole « diffuse » 152
2.2.2. Nantes : la valorisation de l'étoile ferroviaire pour mailler le réseau de d'agglomération et répondre à l'étalement urbain 156
2.3. Des coopérations complexes entre les Régions et les AOTU 159
2.3.1. Une coopération difficile entre la Région Midi-Pyrénées et le SMTC : deux visions opposées du rôle du transport ferroviaire régional 159
2.3.2. Les relations entre la Région et Nantes Métropole : entre routine du partenariat et coopération par projet 161
3. Un système d'acteur complexe, des ressources contraintes 163
3.1 La fabrique des politiques ferroviaires régionales dans les métropoles 163
3.1.1 L'action et les priorités des Régions face aux autres acteurs ferroviaires 163
3.2.2. L'action des Régions dans les métropoles : des interdépendances avec les autorités organisatrices et les collectivités locales 163
3.2. Utiliser le rail pour desservir les métropoles : des tensions fortes 165
3.2.1 Des conflits d'usage 166
3.2.2. Des contraintes de ressources 168
3.2.3. Des stratégies territoriales distinctes 170
3.3. Coopérer : des instruments divers, le primat de l'approche par projet 172

CHAPITRE 6. 175
Structurer les métropoles par le rail : l'articulation urbanisme-transport ferroviaire dans la planification territoriale métropolitaine

1. Structurer la métropole autour du rail : nouveau modèle de la planification 178
1.1. La relance de la planification territoriale 178
1.1.1. À Toulouse : de l'InterSCOT aux SCOT 178
1.1.2. À Nantes : un SCOT métropolitain, des SCOT périphériques 181
1.2. Les visions stratégiques de l'articulation urbanisme-transport ferroviaire dans la planification métropolitaine 184
1.2.1. Toulouse : le modèle de la ville compacte sur les rails 184
1.2.2. Nantes : le modèle de la ville polycentrique sur les rails 190
1.3. La cohérence urbanisme-transport déclinée dans la planification 195
1.3.1. Standardisation 195
1.3.2. Différenciation 198
2. La fabrique de la planification et la négociation de la norme 200
2.1. La promotion de la norme par l'État, les agences d'urbanisme et les Syndicats Mixtes de SCOT 200
2.2. La négociation de la norme par les élus locaux 204
2.2.1. Une adhésion différenciée aux nouvelles normes de « l'urbanisme 204

durable »
2.2.2. Les élus communaux et la négociation des SCOT 206
2.2.3. Des capacités de négociation et d'action inégales 211
2.3. Les Régions face au visions planificatrices de métropoles sur les rails 212
2.3.1. Les Régions peu associées aux processus de planification 212
2.3.2. Les Régions face aux nouvelles orientations des SCOT 212
2.3.3. Les Régions et le contenu de la planification : accords et désaccords 218
2.4. Les autres acteurs ferroviaires et la planification territoriale 220
3. Du plan au projet : les outils de mise en œuvre des SCOT 222
3.1. Des dispositifs classiques 222
3.1.1. Norme et cohérence 222
3.1.2. L'institution et le rôle clefs des Syndicats Mixtes de SCOT : pédagogie, régulations horizontales et contrôle 223
3.2. Des dispositifs dédiés à l'articulation urbanisme-transport 226
3.2.1. Le projet 226
3.2.2. Le contrat 226

PARTIE 3. 229
LE LIEN URBANISME-TRANSPORT DANS LES PROJETS FERROVIAIRES ET LES POLITIQUES D'URBANISME À L'ÉCHELLE LOCALE

CHAPITRE 7. 232
La Ligne C : de l'apparente cohérence aux décalages réseau-territoire

1. Un projet inédit de desserte ferroviaire de banlieue 234
1.1. L'Ouest toulousain : un territoire en croissance 234
1.2. Un cas de dépassement « par le bas » de la loi LOTI 235
1.2.1. Un premier arrangement inédit entre le SMTC et la SNCF (années 1980 et 1990) 235
1.2.2. Entrée en scène de la Région et tensions entre desserte urbaine et desserte régionale (fin des années 1990- 2003) 238
1.3. Un conflit entre autorités organisatrices des transports 240
1.3.1. Un conflit de financement 240
1.3.2. Un conflit de légitimité 241
2. Stratégies et projets d'aménagement urbains autour de la Ligne C 242
2.1. Un projet pour soutenir la croissance urbaine 242
2.2. Des stratégies d'urbanisme diversifiées du centre à la périphérie 245
2.2.1. L'urbanisation autour des nouvelles haltes de Saint-Martin-du-Touch et les Ramassiers 246
2.2.2 Colomiers : une stratégie volontariste de valorisation de l'offre ferroviaire 252
2.2.3. Pibrac : l'offre ferroviaire au service d'une croissance extensive 255
2.2.4. Brax : une politique de densification urbaine mesurée en réponse à de nouveaux enjeux 258
3. Tensions et décalages réseau-territoire autour de la Ligne C 261
3.1. Une offre de transport déséquilibrée 261
3.1.1. Des problèmes dans le fonctionnement de l'axe 261
3.1.2. Utiliser le transport ferroviaire pour la desserte urbaine : des tensions non résolues 262
3.2. L'urbanisation autour de l'axe ferroviaire : cohérences et incohérences 265
3.2.1. Une articulation différenciée entre le projet ferroviaire et les projets 265

urbains
3.2.2. Des évolutions : vers un raccrochage de l'urbanisation au réseau ferré ? 266

CHAPITRE 8. 273
Nantes-Châteaubriant : d'un "pur projet de transport" a un projet inséré dans le territoire ?

1. Un projet de tram-train au service de la desserte urbaine et régionale 275
1.1. Le territoire de la ligne Nantes-Châteaubriant 275
1.2. Historique, impulsion politique et concrétisation du projet 276
1.2.1. Genèse du projet et impulsion politique 276
1.2.2. Concrétisation du projet 278
1.3. La fabrique du projet 278
1.3.1. Le dispositif d'action : une multiplicité d'acteurs et de financeurs 278
1.3.2. Un impératif de coopération continue 282
1.3.3. Tensions et rapports de force entre acteurs 284
2. La problématisation du lien entre réseau et territoire dans la conception du projet ferroviaire 286
2.1. Desservir le territoire : l'organisation spatiale comme entrant du projet ferroviaire 286
2.1.1. Le choix du tram-train 286
2.1.2. La localisation des points d'arrêts 288
2.2. Aménager le territoire : le projet ferroviaire au service du développement local 289
2.2.1. Le poids des discours autour des effets territoriaux du projet 290
2.2.2. Le discours sur les effets structurants : instrument de légitimation politique d'un projet contesté 291
2.2.3. Urbaniser autour du projet ferroviaire pour améliorer l'usage de la ligne : un impensé 294
2.3. S'insérer dans le territoire : la confrontation des mondes du ferroviaire et de l'urbain et ses conséquences sur la conception du projet 296
2.3.1. Le référentiel ferroviaire « bousculé » par les acteurs de l'urbain : la production d'un nouveau type d'infrastructure ferroviaire 296
2.3.2. La programmation des pôles d'échanges et leur insertion urbaine 299
3. Les stratégies d'aménagement locales autour de la ligne Nantes-Châteaubriant 302
3.1. Les communes face à l'arrivée du tram-train 302
3.2. Des politiques d'urbanisme diverses 305
3.2.1. La Chapelle-sur-Erdre : le tram-train pour conforter l'attractivité et la centralité 305
3.2.2. Nort-sur-Erdre : le changement dans la continuité 313
3.2.3. Abbaretz : le tram-train, levier de développement local 319
3.3. Entre anticipation, congruences et décalages 321

CHAPITRE 9 325
Nord Toulousain : d'un projet d'infrastructure à un projet urbain

1. Le projet initial : aménager l'infrastructure pour l'arrivée de la grande vitesse ferroviaire 328
1.1. Le Nord toulousain : un territoire « en mal d'urbanisme » 328
1.1.1. Un territoire en croissance, un axe ferroviaire peu desservi 328
1.1.2. La situation initiale : une faible articulation réseau-territoire 329

1.2. Le projet initial Toulouse-Saint-Jory : un projet d'infrastructure porté par RFF 332
1.2.1. Améliorer la capacité pour rendre possible l'arrivée de la grande vitesse 332
1.2.2. Le dispositif d'action initial : instance de décision, instance de consultation 333
1.2.3. Les hypothèses de dessertes régionales mises à l'étude 334
1.3. Un projet sous tension 336
2. L'intervention de Toulouse Métropole : d'un projet d'infrastructure à un projet urbain et périurbain 337
2.1. Un projet stratégique pour Toulouse Métropole 338
2.1.1. Développer l'offre ferroviaire urbaine et périurbaine 338
2.1.2. Utiliser le projet ferroviaire pour construire un nouveau projet de territoire 338
2.1.3. Affirmer le *leadership* politique et institutionnel de Toulouse Métropole 339
2.2. Les instruments mobilisés par Toulouse Métropole intervenir dans le projet ferroviaire 339
2.2.1. La construction d'une contre-expertise face aux acteurs ferroviaires 339
2.2.2. Toulouse Métropole s'intègre au comité de pilotage du projet 341
2.2.3. La mobilisation des communes par Toulouse Métropole 343
2.3. Les conséquences de l'irruption de Toulouse Métropole dans le projet : les articulations urbanisme-transport au cœur des débats 344
2.3.1. L'évaluation controversée des besoins : un désaccord sur le potentiel de développement du territoire 345
2.3.2. La conception de l'offre : enjeux urbains *versus* priorités régionales 348
2.3.3. Les fonctionnalités de l'infrastructure pour répondre aux besoins 349

3. Cristallisation des tensions et résolution politique 351
3.1. La préparation de la concertation publique : moment de cristallisation des tensions 351
3.2. Un compromis politique 352
3.3. Des points de tensions résiduels 355

CHAPITRE 10.
Analyse croisée : la coordination urbanisme - transport ferroviaire régional en pratique 359

1. L'articulation urbanisme-transport dans les projets ferroviaires régionaux 360
1.1. L'interterritorialité en tension 360
1.1.1. Des projets multi-acteurs 360
1.1.2. Des scènes décisionnelles plus ou moins ouvertes 362
1.1.3. Des scènes de négociations complexes 362
1.2. Construction et négociation du lien réseau-territoire 364
1.2.1. Les enjeux territoriaux, point essentiel de la définition des projets ferroviaires 364
1.2.2. L'absence d'un discours homogène sur le lien réseau-territoire 364
1.3. Les effets des interactions entre acteurs sur la conception des projets ferroviaires 367
1.3.1. La prise en compte de nouveaux enjeux au sein des projets 367
1.3.2. Des processus d'apprentissage 368

2. Les politiques d'urbanisme locales et les projets d'aménagement face au transport ferroviaire 371

2.1. Des contextes locaux diversifiés 371
2.1.1 Situations territoriales 371
2.1.2. Contextes institutionnels 372
2.1.3. Les problèmes des communes et la desserte ferroviaire 374
2.2. L'articulation entre aménagement et transport ferroviaire dans les politiques d'urbanisme locales : état des lieux 378
2.2.1. Structurer le développement urbain 379
2.2.2. Articuler l'urbanisation au réseau ferré 385
2.2.3. Aménager l'accès aux gares 394
2.3. L'articulation entre aménagement et transport ferroviaire dans les politiques d'aménagement locales : facteurs de différenciations 399
2.3.1. Les contextes et héritages territoriaux 399
2.3.2. La capacité d'action des communes 403
2.3.3. Les projets politiques locaux 405
3. Articuler urbanisme et transport ferroviaire régional à l'échelle locale: tensions et complexité 409
3.1. Les décalages entre projets ferroviaires, gares et projets urbains 409
3.1.1. L'inégale prise en compte des enjeux urbains dans la conception des pôles d'échanges 409
3.1.2. L'inégale prise en compte des enjeux ferroviaires dans la conception des projets urbains 411
3.2. Des sphères d'action distinctes : enjeux institutionnels 412
3.3. Le foncier ferroviaire : espace de cristallisation des tensions autour de l'articulation urbanisme-transport 413
3.3.1. Le foncier ferroviaire : état et contraintes 414
3.3.2. Le foncier ferroviaire : point de rencontre d'enjeux contradictoires 415
3.3.3. Tensions et négociations autour du changement d'usage du foncier ferroviaire 417
3.3.4. L'usage du foncier ferroviaire : des points de tensions multiples 419
3.3.5. Vers une coopération plus forte entre acteurs autour des enjeux fonciers et des gares ? 421

PARTIE 4. 425
VERS UNE NOUVELLE COORDINATION ENTRE URBANISME ET TRANSPORT FERROVIAIRE REGIONAL ?

CHAPITRE 11 427
Les contrats d'axe ferroviaires : les usages d'un nouvel instrument de coordination entre urbanisme et transport

1. Le contrat d'axe : nouvel instrument de coordination urbanisme-transport 431
1.1. L'émergence d'un nouvel outil 431
1.2. Principe et méthodes 433
1.3. Circulation et transfert d'une « bonne pratique » 435
2. Les expériences de contrats d'axes ferroviaires 436
2.1. Toulouse : « bonne pratique » ou dérives d'un instrument générique ? 437
2.1.1. Un instrument systématique 437
2.1.2. Un instrument prescriptif 438
2.1.3. Les contrats d'axes ferroviaires : un désaccord avec la Région 439
2.2. Nîmes-Alès : le contrat d'axe, levier pour la coopération métropolitaine 440
2.2.1. La ligne Nîmes-Alès : la desserte d'un « entre-deux » territorial 440
2.2.2. La coopération métropolitaine Nîmes-Alès à l'origine de la démarche 442

2.2.3. La fabrique du contrat d'axe 443
2.2.4. Une mise en œuvre incertaine 445
2.3. Avignon-Carpentras : le contrat d'axe pour accompagner la réouverture 446
2.3.1. La réouverture de la ligne Avignon-Carpentras : un projet ferroviaire périurbain 447
2.3.2. Un instrument stratégique pour la Région 448
2.3.3. La fabrique du contrat 448
2.3.4. La mise en œuvre du contrat 449
2.4. Les contrats d'axes en Aquitaine : outil de développement du transport ferroviaire régional 450
2.4.1. Les contrats d'axes du Béarn : justifier les projets ferroviaires 451
2.4.2. Le contrat d'axe de la Nive : sauver la ligne ferroviaire 455
3. Contractualiser pour coordonner projets ferroviaires et projets de territoire 457
3.1. Les usages diversifiés d'un instrument générique 457
3.1.1. Des territoires et des projets diversifiés 457
3.1.2. Un dispositif générique, des appropriations locales multiples 458
3.1.3. Un contenu différencié 459
3.2. Les usages stratégiques d'un instrument de projet 461
3.2.1. Un instrument d'aménagement du territoire et de « cohérence » de l'action publique 461
3.2.2. Un instrument de rationalisation de l'action publique 461
3.2.3. Un instrument de positionnement institutionnel et politique 462
3.3. Les usages du contrat d'axe et la coordination entre urbanisme et transport 464
3.3.1. Un outil de coopération et de négociation autour du lien réseau-territoire 464
3.3.2. La permanence des pratiques sectorielles, une concrétisation incertaine et limitée 467

CONCLUSION GENERALE 471

Enseignements 471
Un changement de paradigme 472
Du principe aux pratiques 473
Le changement par le bas 475
Apports et limites 477
L'approche comparée 477
Le croisement des échelles et des objets d'étude 478
L'analyse des processus concrets de l'action 479
Perspectives de recherche 479
Caractériser la circulation des modèles d'urbanisme 479
Étudier les effets des dispositifs contractuels urbanisme-transport 480
Poursuivre l'étude des négociations autour du foncier ferroviaire 480
Perspectives pour l'action 481
471
LISTE DES ENTRETIENS 483
BIBLIOGRAPHIE 487
AUTRES SOURCES DOCUMENTAIRES 503
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS 509
TABLES 511
ANNEXES 515
TABLE DES MATIERES 555

COORDONNER URBANISME ET TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL : LE MODÈLE À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES.

Étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes

La cohérence entre transport et aménagement s'est imposée comme une figure incontournable des politiques de mobilité et d'urbanisme durables. Dans ce contexte, le transport ferroviaire régional est identifié comme devant être l'armature du développement métropolitain, tandis que les abords des gares régionales sont vus comme des lieux privilégiés de densification urbaine. À partir d'une analyse croisée des processus à l'œuvre dans deux métropoles françaises (Toulouse et Nantes), ce travail met ces nouvelles normes de l'aménagement à l'épreuve des pratiques. Il s'appuie sur un important travail empirique, permettant de saisir la fabrique des politiques ferroviaires régionales et des politiques d'aménagement, à plusieurs échelles (métropolitaine, locale, micro-locale). Cette recherche explicite les enjeux spécifiques liés à la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional et met au jour les contraintes (institutionnelles, territoriales, politiques et matérielles) qui interviennent dans leur mise en œuvre. Notre approche révèle aussi des formes de changement des pratiques de l'action publique et de dépassement « par le bas » des logiques sectorielles. Ces changements résultent alors moins de l'énoncé d'une injonction à la cohérence que de la nécessité, pour les acteurs publics, de répondre à des problèmes concrets en fonction des ressources dont ils disposent.

Mots-clés : coordination urbanisme-transport, transport ferroviaire régional, planification métropolitaine, politiques locales, périurbain, densification, Toulouse, Nantes, contrats d'axe.

The coherence between transportation and planning has impose itself as a key figure of sustainable mobility and urbanism policies. In this context, regional rail transport is introduced as the framework of metropolitan development while regional stations and their surroundings are seen as the privileged places of urban densification. Thanks to a cross-analysis of two French metropolitain areas (Toulouse and Nantes) this dissertation confronts those new planning norms and the practices. Based on an important empirical work, this study analyzes the regional rail and planning policy making processes at several scales (metropolitan, local, micro-local). This thesis explains the specific issues at stake in the coordination of urbanism and regional rail transport policies and highlights the constraints (institutional, territorial, political and physical) on their implementation. This work also reveals changing practices in public action and a bottom-driven overcoming of sectorial rationales. These changes are the results of the necessity for public actors to respond to concrete problems with the resources available to them, more than they are the result of the injunction of coherence.

Keywords: land-use and transport integration, French regional railway transport, metropolitan planning, institutional cooperation, suburban areas, railway stations, Toulouse, Nantes, contrats d'axe.