



HAL
open science

Quand la ville moyenne entre en gare : des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales

Emilie Roudier

► To cite this version:

Emilie Roudier. Quand la ville moyenne entre en gare : des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales. Géographie. Université Paris-Est, 2019. Français. NNT : 2019PESC0040 . tel-02339211

HAL Id: tel-02339211

<https://theses.hal.science/tel-02339211>

Submitted on 30 Oct 2019

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.

UNIVERSITE PARIS-EST

Ecole doctorale Villes, Transports et Territoires
Laboratoire Lab'urba

Thèse de doctorat
en aménagement de l'espace et urbanisme

Quand la ville moyenne entre en gare : des projets entre mimétisme métropolitain et recompositions territoriales

Présentée par Emilie Roudier

Sous la direction de Daniel Béhar,
*et l'encadrement d'*Aurélien Delpirou

Soutenue publiquement le lundi 18 février 2019 devant le jury composé de :

Daniel Béhar,
Professeur des Universités
Université Paris-Est,
Directeur de la thèse

Nadia Arab,
Professeur des Universités
Université Paris-Est,
Examinatrice

Xavier Desjardins,
Professeur des Universités
Université Paris Sorbonne,
Examineur

Aurélien Delpirou,
Maître de Conférences
Université Paris-Est,
Co-encadrant de la thèse

Christophe Demazière,
Professeur des Universités,
Université Rabelais – Tours,
Rapporteur

Valérie Facchinetti-Mannone,
Maître de Conférences HDR
Université de Bourgogne Franche Comté,
Rapporteure

Ludivine Auvray,
Architecte DPLG,
Bureau d'études Kisio,
Membre invitée

Cette thèse a été préparée de février 2015 à décembre 2018.



Elle a été réalisée dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE), entre le Lab'Urba (Université Paris-Est) et le bureau d'études KISIO Analysis. Ludivine Auvray, Architecte DPLG & Cheffe de projet, était responsable de l'encadrement de la recherche au sein du bureau d'études.

Résumé

Depuis la fin des années 1990, de nombreux projets d'aménagement sont lancés dans et autour des gares centrales des villes françaises, encouragés à la fois par des évolutions de l'offre de transport, des politiques publiques et des stratégies des acteurs ferroviaires. Ces projets visent à transformer les gares, au sens *stricto-sensu* du bâtiment historique, mais aussi à requalifier leurs abords immédiats et/ou leur quartier. La notion de « pôle gare », introduite dans la recherche, désigne ces trois espaces et leurs interdépendances. Si la recherche urbaine a principalement étudié les projets des grandes gares parisiennes et des métropoles régionales, cette thèse s'intéresse à ceux conduits dans les villes moyennes, dont plus de soixante pôles gares ont fait l'objet de réaménagements. Ces projets s'inscrivent toutefois dans des contextes locaux singuliers marqués par des dynamiques socioéconomiques souvent plus limitées et par la modestie des ressources financières et techniques des collectivités locales. Cette thèse entend ainsi analyser le décalage entre les enjeux, acteurs et modalités de programmation et de conduite de projet dans les grandes villes avec ce qui est observé dans les villes moyennes, afin de révéler les formes de territorialisation de l'action publique locale en matière d'aménagement des gares. Une comparaison a été réalisée entre les projets de trois pôles gares de villes moyennes françaises (Saintes, Périgueux et Saint-Omer), sur la base d'une enquête qualitative. Celle-ci est fondée en partie sur une immersion dans un bureau d'études, qui conseille les collectivités dans l'élaboration de ce type de projets, et complétée par des entretiens semi-directifs réalisés avec les différentes parties-prenantes. Les résultats montrent que les projets des villes moyennes sont loin d'être une simple reproduction, en plus petits, des projets métropolitains, même s'ils s'appuient sur les mêmes objectifs et - partiellement - sur les mêmes systèmes d'acteurs. La conduite de projet des collectivités locales se caractérise par des contraintes financières, techniques et politiques qui ont des conséquences dans l'ensemble du dispositif partenarial et leur conception est régie par des stratégies d'aménagement différentes, notamment en matière d'articulation des polarités, de coordination entre urbanisme et transport et de programmation avec une valorisation des aménagements fonctionnels et qualitatifs. De cette façon, cette thèse contribue à enrichir le regard posé sur les villes moyennes et à formuler une grille de lecture originale de la territorialisation de l'action publique locale.

Mots clés : gares, villes moyennes, projet d'aménagement, territorialisation, action publique locale

Summary

Since the end of the 1990s, a number of urban planning initiatives have been launched in and around French train stations, fueled by the evolution of transportation modes and services, public policies and changing strategies from railway operators. These initiatives have ambitioned to transform railway stations, altering the historical definition of the word, and extending this transformation to their immediate surroundings and neighborhoods. The notion of "station cluster", presented in this paper, defines these three areas and the interlinkages that exist between them. While past theses have mainly studied projects focused on Paris' main railway stations and major urban areas, this thesis shines the spotlight on station clusters redevelopments in medium-sized cities. More than sixty different such projects have been studied for this paper, each anchored in unique local contexts, marked by more limiting socio-economic dynamics and by the modest financial and technical resources found in these local communities. This thesis therefore intends to analyze the gap between local issues, actors, zoning requirements and project management in major urban cores and their adjustment for medium-sized cities to try and reveal forms of adaptation and regionalization of public policies in regards to the planning of railway station projects. A comparison was made between the station clusters of three medium sized French cities (Saintes, Périgueux and Saint-Omer) based on a qualitative survey partly grounded in the involvement with a transportation consulting office working with local urban planning authorities and the conducting of semi-directive interviews with project actors. The results have shown that mid-sized city projects, while pursuing similar goals, and partially relying on the same players, are not the simple, yet shrunked, reproduction of major metropolitan projects. This thesis therefore contributes in putting the spotlight on medium-sized cities as well as providing an original reading grid of local public policies and actions.

Key words : train station, mid-sized city, project, territorialization, public local action

Remerciements

Cette thèse fut une aventure collective. J'ai eu la chance d'être encadrée par **Daniel Béhar**, **Aurélien Delpirou** et **Ludivine Auvray**. Vous m'avez accordé votre confiance dès l'année 2014 pour monter ce projet de thèse Cifre, puis votre soutien jusqu'à son terme en 2018. Pendant plus de quatre ans, votre écoute, vos conseils et votre patience (notamment lors de l'écriture !) m'ont encouragée à avancer et à prendre du recul. Je suis très heureuse d'avoir partagé ce long chemin de la thèse à vos côtés et nos réunions de travail ont été à chaque fois l'occasion de créer un pont passionnant entre la recherche universitaire et l'opérationnel. Je remercie également **Nadia Arab**, **Valérie Facchinetti-Mannone**, **Xavier Desjardins** et **Christophe Demazière** d'avoir accepté de participer au jury de soutenance et d'échanger sur cette recherche.

Cette thèse a été réalisée dans les équipes du bureau d'études Kisio Analysis (feu MTI Conseil). Je remercie à nouveau Ludivine Auvray qui a suivi mes premiers questionnements lors de mon stage de fin d'études et qui a ensuite grandement contribué au portage de ce projet. Je mesure la chance de t'avoir rencontrée lors de ce stage et de continuer à apprendre à tes côtés. Ce projet n'aurait pu aussi voir le jour sans le soutien continu de **Bruno Monjaret**, qui a accepté de s'engager dans cette aventure et qui m'a offert toutes les conditions de travail nécessaires à sa réalisation. Je remercie aussi **l'ensemble des équipes du bureau d'études** qui ont accueilli cette première thèse Cifre avec curiosité et intérêt. Ce fut un bonheur d'échanger avec vous sur mes sujets de recherche et de travailler avec vous au quotidien. Je remercie en particulier mes amies **Ouiame** et **Athina**, qui m'ont encouragée (avec des thés et des cafés !), aidée avec leurs sourires, relue (et approuvée) pendant de longs mois, ainsi que **Josée** pour ses conseils qui m'ont motivée tous les matins. J'ai également une pensée pour **tous les anciens collègues** (**Jimmy**, **Evrydiki**, **Julien**, **Anne**, **Léo**, **Hélène**, etc.) qui m'ont encouragée pendant ces quatre ans.

Ces années de recherche ont également été réalisées au Lab'Urba. Je remercie **l'ensemble des équipes du laboratoire**, et en particulier **les doctorants**, pour leur soutien et pour leur accueil. Je remercie notamment **Morgane** et **Amandine** pour leurs encouragements et pour les échanges que nous avons eus dans notre bureau A338. Je remercie également **Stéphanie** et **Manon** pour nos longues conversations, votre bienveillance et vos relectures qui m'ont motivée à avancer jusqu'à la fin, ainsi que **Filiz** et **Constance** pour votre soutien !

Mon appétit pour la recherche s'est révélé lors de mon parcours en études supérieures. Je ne remercierai jamais assez **Cécile Gintrac** de m'avoir fait découvrir la géographie pendant ces trois belles années de classes préparatoires. Je remercie aussi chaleureusement **Aurélié Delage** qui m'a transmis son amour des gares dès mon année de Master 1. Au moment de regarder en arrière, je suis très heureuse d'avoir réalisé une thèse en dialogue avec la tienne et du chemin parcouru depuis nos premières discussions sur la gare d'Austerlitz.

Je tiens aussi à remercier **mes parents** et **ma sœur Caroline** pour leur soutien continu pendant toute cette aventure. Leur présence, leur bienveillance et leurs relectures minutieuses (notamment dans la dernière ligne droite !) m'ont aidé à réaliser et à terminer ce travail de recherche.

Cette thèse n'aurait aussi pas pu voir le jour sans le soutien indéfectible de mes proches. J'adresse un remerciement infini à **Christophe** : ta patience, ta curiosité, ton calme, ton écoute ont comblé mes doutes et m'ont accompagné tous les jours sur ce chemin de la thèse. Je remercie également **Violaine**, ma mie, qui m'a aidée à aller de l'avant pendant toutes ces années. Je ne pourrai oublier de remercier **Pauline**, **Mathilde**, **Marine** et **Emmanuelle** - mes chères Khùbettes - qui m'ont aidée grâce à leur amitié, leurs petits mots, leurs rires et leur confiance dans l'organisation « roudiesque ». J'adresse un remerciement spécial à Mathilde, ma relectrice en cheffe, qui m'a aidée depuis Paris, Mexico et Santiago du Chili. Je remercie aussi très chaleureusement **Minnetta** pour ses mots de réconfort et de motivation, ainsi que **Romain**, **Lucie F.** et **Lucie H.** pour leur amitié et leur soutien dans la réalisation de ce projet.

Enfin, je tiens à remercier **l'ensemble des personnes rencontrées lors des entretiens** pour leurs disponibilités, sur le terrain et par téléphone, et pour l'intérêt qu'elles ont manifesté pour cette thèse. Je remercie aussi toutes les personnes qui m'ont aidée à poursuivre ces recherches par leurs conseils, leurs questions et leurs retours sur la Cifre, lors d'une communication, au détour d'une conférence, d'un séminaire, ou en réponse d'un e-mail...

... **A tous, merci infiniment.**

Sommaire

Introduction générale	11
Protocole méthodologique.....	26
CHAPITRE 1	
Les pôles gares des villes moyennes : des initiatives multiples dans l'ombre des projets métropolitains	37
CHAPITRE 2	
Les villes moyennes : quelles spécificités territoriales ?.....	75
CHAPITRE 3	
La "mise en projet" des pôles gares ou le champ des possibles des ambitions locales..	105
CHAPITRE 4	
La conception des projets : les ambitions face aux contraintes de l'action publique locale	149
CHAPITRE 5	
Du mimétisme métropolitain aux adaptations aux villes moyennes : la territorialisation en question.....	195
Conclusion générale.....	241
Bibliographie.....	249
Table des annexes.....	260
Table des illustrations.....	287
Table des matières	290

Introduction générale

« La Grande gare, c'est aussi pour la ville moyenne »¹

Depuis la fin des années 1990, les gares font l'objet de nombreux projets d'aménagement dans l'ensemble du territoire national. Ils concernent non seulement les gares, au sens *stricto-sensu* du bâtiment historique, mais également leurs abords immédiats et leur quartier. La multiplication de ces projets va de pair avec une évolution des fonctions des gares ferroviaires. Construites pour la plupart au XIXe siècle, elles sont initialement aménagées pour faciliter l'embarquement et le débarquement des marchandises puis des voyageurs (Aubertel, 1999). Les fonctions des gares évoluent avec la croissance du trafic ferroviaire : des activités industrielles et des habitations se développent notamment autour de ces points de rupture de charge (Saujet, 2009). Après un lent déclin du transport ferroviaire et une déliquescence des quartiers de gares dans la deuxième partie du XXe siècle (Delage, 2013), les gares sont à nouveau mises à l'agenda des politiques d'aménagement. Elles sont désormais considérées à la fois comme des nœuds de transport, des objets urbains à fort potentiel et des leviers de développement territorial, bien au-delà de leurs fonctions ferroviaires (Terrin, 2011).

Pour qualifier ces fonctions renouvelées, Fabienne Keller, la sénatrice du Bas-Rhin et ancienne Maire de Strasbourg, propose dans son *Rapport sur la gare contemporaine* le concept de « Grande gare » (Keller, 2009). Lors d'une communication, elle en décrit les principales caractéristiques :

L'idée de la Grande gare, c'est de fédérer tous les transports : les bus interurbains ou urbains, les métros, les trams mais aussi la marche à pied (...). La Grande gare, c'est l'ensemble de la chaîne de transports. Il y a des liens entre cette grande gare nœud de transports et l'aménagement urbain : la gare doit être un nouveau quartier dans la ville, un nouveau centre-ville.²

Cette définition, envisage les gares comme des lieux d'interface et d'intermodalité³ susceptibles d'encourager l'usage des solutions alternatives à l'automobile. Elles sont aussi présentées comme des lieux privilégiés pour le développement urbain, économique et commercial dans une perspective d'une meilleure coordination entre l'urbanisme et les réseaux de transports collectifs.

¹ Extrait de la communication de Fabienne Keller - Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACTI). 2009. « Transports et accessibilité des villes moyennes : de l'interrégional aux quartiers de gare », Actes de la Rencontre nationale « 20 villes moyennes témoins », Le Puy-en-Velay, 11 septembre, pp.27-28. – Voir annexe 1

² *Idem*

³ Dans une définition classique, l'intermodalité correspond à l'utilisation successive de plusieurs modes de transports dans un même déplacement. La réorganisation des abords vise notamment à favoriser l'intermodalité avec le train.

Une partie des projets d'aménagement est réalisée dans les métropoles régionales, comme en témoignent les transformations des gares de Lyon Part-Dieu, Marseille Saint-Charles, Lille Flandres, et plus récemment celles de Bordeaux Saint-Jean et de Nantes. D'un projet à l'autre, les caractéristiques de programmations sont relativement similaires (Delage, 2013) : les bâtiments voyageurs sont transformés en galerie commerciale ; les abords sont réorganisés afin de favoriser les correspondances entre les modes de transport notamment par le biais de larges parvis dédiés aux modes alternatifs à l'automobile (transports collectifs, vélo, marche à pied) ; de nouveaux espaces publics, voire de véritables « morceaux de villes », sont aménagés sur les anciennes emprises ferroviaires accueillant une mixité de fonctions (habitat, bureaux et commerce). Leur conception est multipartenariale : elle réunit à la fois les différents échelons des collectivités territoriales (Etat, Région, EPCI, Ville) et les acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau), dans un contexte de fragmentation des compétences transport et aménagement et des propriétés (Maulat, 2014).

Toutefois, plus loin dans sa communication, Fabienne Keller précise que ces évolutions ne sont pas réservées aux plus *grandes gares* en termes de fréquentations, ou aux gares situées dans les *grandes villes* :

*La Grande gare, c'est aussi pour la ville moyenne (...). Nous avons travaillé sur les différentes échelles de gares, mais il n'y a pas de gare plus importante qu'une autre, toutes sont le point d'entrée vers le réseau de transport.*⁴

En sous-entendant que ces projets d'aménagement peuvent également être réalisés dans les villes moyennes, elle semble s'adresser directement aux acteurs locaux (commune ou intercommunalité)⁵, susceptibles d'assurer leurs conduites. A un échelon intermédiaire entre les métropoles et les petits bourgs ruraux, les villes moyennes se caractérisent par des enjeux territoriaux et par des capacités d'action spécifiques. Dès lors, leurs gares font-elles l'objet de projets et d'évolutions similaires ? Les collectivités locales des villes moyennes ont-elles vraiment les capacités pour porter, définir et financer des projets d'aménagement par essence complexes ? Si des projets sont menés dans les villes moyennes, sont-ils pour autant de même nature que ceux des grandes villes ?

Réalisée à l'épreuve des pratiques professionnelles, cette thèse en convention Cifre avec un bureau d'études s'appuie sur l'étude de ces projets pour s'interroger sur la territorialisation de l'action publique locale dans les villes moyennes.

⁴ *Idem*

⁵ La rencontre nationale dans laquelle s'inscrit la communication de Fabienne Keller réunit en grande partie des participants à l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » menées par la Diact, et donc des élus et des techniciens issus des collectivités locales.

Des projets dans les villes moyennes dans l'ombre des projets métropolitains

La multiplication des réaménagements des pôles gares a été motivée principalement par des évolutions de l'offre ferroviaire et par des politiques publiques en faveur d'une meilleure coordination entre urbanisme et transport.

La ville et la gare : un changement de paradigme

Différents facteurs sont à l'origine de ces évolutions. Le développement du Train à Grande Vitesse (TGV) puis la restructuration des Trains Express Régionaux (TER) ont engendré une augmentation significative du nombre de voyageurs sur le réseau ferroviaire (Zembri 2008 ; Ollivier-Trigalo 2009 ; Crozet et Desmaris 2011). Cette double évolution, de l'offre et de la demande, a fait émerger de nouveaux enjeux liés à la revalorisation des gares et des infrastructures de transports dans les politiques d'aménagement (Cerema, 2012). En parallèle, les injonctions politiques à la mobilité durable et à la coordination entre urbanisme et transport (Gallez et al, 2015), mises en œuvre progressivement depuis les années 2000, ont encouragé cette évolution. La loi de Solidarité et de Renouveau Urbain en 2000, puis les lois Grenelle I et II en 2010 ont incité les collectivités locales à développer les transports collectifs et à orienter la densification urbaine autour des nœuds de transports. Ces dernières instaurent notamment des mesures pour faciliter la réalisation des projets de transports collectifs en site propre (TCSP) et pour améliorer l'articulation entre urbanisme et déplacements dans les différents documents de planification locaux (Cerema, 2015).

Les périmètres de projet : de la gare au pôle gare

Des projets sont conduits pour transformer les bâtiments historiques des gares, leurs abords et leur quartier. Sans être associés à un périmètre précis autour du bâtiment voyageurs, les abords correspondent généralement aux espaces dédiés à la desserte et au stationnement des différents modes de transports situés à proximité immédiate du bâtiment de la gare (parvis, parkings, voirie, gare routière, etc.). De même, les quartiers de gare ne font pas l'objet d'une définition stricte mais ils qualifient communément le tissu urbain existant et/ou les emprises ferroviaires situées le long des voies ferrées et à proximité de la gare⁶.

Toutefois, ni la dénomination de ces projets d'aménagement, ni celle de leurs périmètres ne font l'objet de définitions stabilisées dans la recherche urbaine et dans les documents techniques et institutionnels. Certains travaux font référence aux projets de « gares et quartiers de gare » : ils dissocient alors la gare et le quartier (Barre et Menerault, 2001 ; POPSU, 2010 ; Delage, 2013) et ne mentionnent pas les abords dans leur dénomination directe. D'autres travaux font référence aux

⁶ Nous précisons ici qu'il s'agit d'emprises ferroviaires et non de friches. En effet, les emprises concernées par ces opérations ne sont pas toutes, à l'origine, des friches ferroviaires, soit des espaces n'accueillant plus d'activités techniques ferroviaires. Au contraire, les opérations de réaménagement peuvent concerner des espaces encore utilisés pour certaines activités techniques, mais peu visibles dans l'espace. Ces situations peuvent impliquer des négociations sur la réorganisation ou le déplacement de ces activités techniques en vue de la réalisation des aménagements.

projets de « pôles d'échanges multimodaux » (Richer, 2008). Ce terme est largement repris dans les documents institutionnels et de communication pour désigner des projets de transformation des abords des gares. Il n'en reste pas moins ambigu, dans la mesure où ses contours fluctuent en fonction des documents concernés⁷. De même, la notion de « quartier de gare » est complexe et ambivalente (Ollivro, 1996 ; Delage, 2013) car sujette à débat entre les représentations locales, les pratiques effectives et les périmètres de projet définis.

Au regard de ces débats, nous choisissons d'introduire la notion de « pôle gare » pour faire référence à l'ensemble des périmètres évoqués précédemment (bâtiment voyageurs, abords, quartier) dans une seule et même entité (voir Figure 1, ci-dessous). Plus précisément, nous reprenons une terminologie déjà utilisée dans des documents de communication de projets⁸ et nous en proposons une définition plus précise et, *in fine*, plus opératoire pour l'analyse. Par ce parti-pris, nous considérons ces périmètres comme étant interdépendants : en amont des projets, la gare, matérialisée par le « bâtiment voyageurs », n'est pas un objet isolé de ses « abords » et de son « quartier » et, réciproquement, ces deux périmètres sont aussi sous l'influence, plus ou moins forte, de la gare par les flux qu'elle génère. En outre, les objectifs des projets ne concernent jamais un seul des périmètres : ils s'inscrivent généralement dans une stratégie de revalorisation et de réorganisation de l'ensemble de la polarité de la gare. La notion de « pôle gare » sera mobilisée tout au long du travail de recherche pour qualifier l'ensemble des trois périmètres ainsi que les stratégies de revalorisation mises en œuvre à cette échelle.

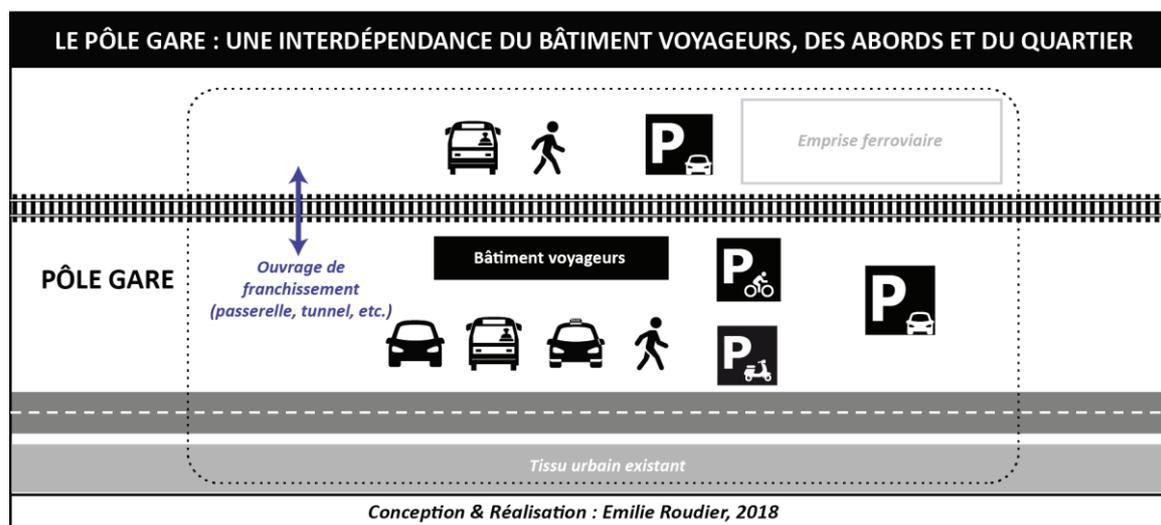


Figure 1 : Schéma de la notion de « pôle gare » dans le travail de recherche

⁷ Pour exemple, pour la Région Bretagne, la notion de PEM est liée à des règles de financement. Dans les documents institutionnels de la Région, l'expression « pôle d'échanges multimodal » (PEM) est associée aux plus grandes gares de son territoire, qui sont sélectionnées pour avoir des subventions issues du Contrat de Plan Etat-Région. Les autres réaménagements réalisés dans des villes plus petites, mais qui suivent pourtant dans une certaine mesure des logiques d'aménagement similaires, ne sont pas désignés comme des « pôles d'échanges multimodaux ». (Entretien Région Bretagne, mars 2017).

⁸ Cette terminologie est notamment utilisée dans les documents de communication des projets conduits à Chartres, à Dreux ou dans le cadre du Grand Paris.

Des projets dans l'angle mort de la recherche urbaine ?

La multiplication de ces projets s'est accompagnée d'un renouvellement des travaux issus de la recherche urbaine, en particulier dans les champs de la géographie, de l'aménagement et de l'économie des transports. Ces travaux se sont toutefois concentrés dans une large mesure surtout sur les réaménagements des pôles gares situés dans les capitales régionales desservies par la grande vitesse ferroviaire. Les plus grands programmes de recherche ont été consacrés à l'étude des gares TGV métropolitaines et parisiennes (Joseph, 1999; Barre et Menerault, 2001 ; Terrin, 2011 ; POPSU, 2012)⁹. Les travaux récents confirment par ailleurs cette inclinaison pour les projets métropolitains (Delage, 2013 ; Adisson, 2015; Riot, 2015). De même, au-delà du champ scientifique, les communications lors de colloques ou de séminaires des professionnels du groupe SNCF concernent principalement leurs plus grandes réalisations¹⁰. La récurrence de ces travaux a contribué à dresser un portrait-type de ces réaménagements essentiellement à travers le prisme métropolitain.

Cependant, les pôles gares situés dans les villes moyennes sont aussi des terrains privilégiés pour ces projets d'aménagement. Une soixantaine de projets ont été lancés dans des villes de cette catégorie ces vingt dernières années, dans l'ensemble du territoire national : à Saint-Brieuc (Bretagne), Dreux (Centre-Val de Loire), Angoulême (Nouvelle Aquitaine), Charleville-Mézières (Grand Est), Le Puy-en-Velay (Auvergne-Rhône-Alpes), Beauvais (Hauts-de-France) ou encore Dole (Bourgogne-Franche Comté). Cette observation est fondée sur une revue de projets qui a été réalisée à partir d'un travail de veille internet et de consultations d'appels d'offre publiés entre 2006 et 2018 (cf. annexe 3). Cet engouement a également été observé ces dernières années lors de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins »¹¹, menée par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT, 2007) entre 2007 et 2009. Parmi les vingt villes moyennes retenues dans ce dispositif, cinq d'entre elles avaient proposé d'être accompagnées pour des projets concernant leurs pôles gares¹².

Les réaménagements conduits dans les villes moyennes constituent toutefois une forme d'angle mort de la recherche urbaine. Seuls quelques travaux se sont intéressés à l'aménagement de leurs gares et aux évolutions de leur desserte. Les gares TGV construites en périphérie des villes moyennes (Klein *et al*, 2012 ; Facchinetti-Mannone, 2013) et les gares TGV des villes touristiques (Delaplace Marie, 2012) ont constitué les principaux terrains de ces recherches. D'autres travaux

⁹ Le programme de recherche de la Plateforme d'Observation des Projets et des Stratégies Urbaines (POPSU 2) a été lancé en 2010 et a réuni des scientifiques et des acteurs de l'aménagement (professionnels, élus) autour de sujets consacrés à l'aménagement de la ville. Un des axes de recherche était : « Gares et pôles d'échanges ».

¹⁰ Gares & Connexions, filiale de la SNCF dédiée à la gestion et à la valorisation des gares voyageurs du réseau national, a organisé des « Ateliers de la gare » de 2011 à 2015 (voir annexe 11). Ils ont suscité des présentations et des discussions entre chercheurs et praticiens relatives aux enjeux liés à l'aménagement des gares. A partir de l'analyse des comptes rendus de ces ateliers, la chercheuse Aurélie Delage a mentionné dans sa thèse un certain « tropisme pour les plus grandes gares » dans les présentations (Delage, 2013).

¹¹ L'objectif de cette démarche était d'accompagner les villes moyennes dans la conduite de projets, via l'obtention de crédits d'études. Les projets proposés devaient s'inscrire dans quatre thèmes liés aux politiques publiques : santé et offres de soin, enseignement supérieur, transports et renouvellement urbain. Les projets concernant l'aménagement des pôles gares étaient respectivement inscrits soit dans le volet transports, soit dans le volet renouvellement urbain.

¹² Les cinq villes concernées sont : Montauban, Puy-en-Velay, Creil, Châlons-en-Champagne et Saint-Omer.

récents du Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)¹³ ont consacré deux programmes de recherches aux gares TER pour prendre le contrepied de cet intérêt pour les gares desservies par le TGV¹⁴. Des thèses récentes se sont aussi intéressées à des gares en dehors de la grande vitesse ferroviaire et situées en périphérie des métropoles (Maulat, 2014 ; Avide, 2018).

Le présent travail de recherche souhaite s'inscrire résolument dans ce renouvellement des travaux scientifiques, qui tend à mettre au cœur des investigations les particularités des projets de gares en dehors des contextes métropolitains.

Les villes moyennes face à des projets d'aménagement complexes

Alors que les travaux sur les gares et leurs quartiers reposent principalement sur l'étude de projets métropolitains, ceux réalisés sur les villes moyennes ne s'inscrivent ni dans les mêmes contextes territoriaux, ni dans les mêmes cadres d'action. Cet écart pose la question de l'adaptation des projets complexes aux spécificités des villes moyennes.

Une catégorie floue et en mutation

Littéralement, les villes moyennes correspondent aux villes de taille plus modeste que les grandes villes. Leurs critères d'identification ne sont toutefois pas univoques et font l'objet de débats dans la recherche urbaine (Demazière, 2014). Souvent associées à la France des préfectures et des sous-préfectures (Béhar, 2011), les villes moyennes sont des éléments structurants de l'armature urbaine française : elles accueillent 20 à 25% de la population nationale et plus de 25% des emplois (Cget, 2018). Ces villes se caractérisent, d'une part, par leur place dans la hiérarchie urbaine nationale, à un échelon intermédiaire entre les métropoles régionales et les petits bourgs ruraux ; d'autre part, par leurs fonctions de centres urbains et d'activités dans leurs agglomérations respectives (Santamaria, 2012). Les villes moyennes sont néanmoins loin de constituer une catégorie homogène. Elles présentent des situations géographiques diverses et des trajectoires contrastées, même si elles sont souvent perçues comme des villes en difficulté, voire en déclin (Cget, 2018). C'est à partir de ces caractéristiques que nous considérons la catégorie des villes moyennes dans cette recherche.

Par ailleurs les villes moyennes ne bénéficient pas de la même attractivité territoriale que les grandes villes. A l'échelle locale, leur développement démographique, commercial et urbain s'est opéré essentiellement dans leurs couronnes périphériques (Santamaria, 2012), au prix d'une fragilisation

¹³ Le CEREMA est un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques en appui aux services de l'État et des collectivités locales.

¹⁴ Le premier programme (2011-2014) concernait l'aménagement urbain et la valorisation foncière autour des gares TER, tandis que le deuxième programme étudiait précisément le sujet du développement des services dans et autour des gares TER (2014-2017). Ces programmes de recherches rassemblaient dans des séances, organisées sous formes d'ateliers, des professionnels et des chercheurs.

croissante de leurs fonctions de villes-centres et de leurs centres villes. Leur économie est aussi souvent plus vulnérable et moins diversifiée (Léo, Philippe et Monnoyer, 2012). Enfin, les pratiques de déplacement sont marquées par le poids croissant de la voiture particulière, au détriment des transports collectifs et des modes actifs (Gart, 2015). Les gares sont en conséquence moins fréquentées, sur la base de dessertes assurées dans une large mesure par des trains express régionaux et InterCités, et l'intermodalité moins pratiquée (Certu, 2010).

L'action publique sous contraintes

En matière de conduite de projet, les réaménagements des pôles gares sont portés par des collectivités locales, qui assurent leur maîtrise d'ouvrage. Elles présentent des capacités d'action plus limitées que les grandes villes et elles ont souvent des ressources plus modestes, tant en termes de financement que d'ingénierie (Santamaria, 2012). D'un côté, la baisse des dotations territoriales et le poids des charges de centralité contribuent à une contraction des dépenses publiques (Diact, 2007). De l'autre, l'absence de politique nationale en faveur des villes moyennes et les hésitations des politiques régionales entraînent un manque d'accompagnement des collectivités locales et un brouillage des référentiels d'aménagement (Béhar, 2004). Toutefois, depuis 2018, ces villes ont été remises à l'agenda politique avec le plan « Action cœur de ville », lancé en mars 2018 et dédié à la revitalisation de leurs centres villes (Cget, 2018).

Dans ce contexte, cette recherche vise ainsi à étudier la tension entre, d'une part, les enjeux, acteurs et modalité de la conduite de projet observés dans les projets métropolitains et, d'autre part, les caractéristiques spécifiques des villes moyennes en matière de configuration territoriale et de gouvernance. Ce travail souhaite aussi s'inscrire dans la lignée des travaux de recherches qui prennent à rebours les représentations de villes moyennes en déclin et livrées à elles-mêmes (Beaucire, Chalonge et Desjardins, 2016) afin de montrer qu'elles sont capables de se « mettre en mouvement » et de s'organiser pour conduire des projets complexes.

Prendre en compte la mise à l'agenda des villes moyennes au cours de la recherche

La mise à l'agenda de la dévitalisation des centres des villes moyennes a suscité de nombreux articles de presse notamment depuis 2016. Dans une grande partie d'entre eux, les villes moyennes ont été qualifiées de villes « abandonnées », « en déclin », « sinistrées » ou encore « condamnées » ; quand il n'était pas question de leur « sombre avenir », de leur « malédiction », et parfois de leurs capacités à « renaître de leurs cendres » (voir annexe 4). La récurrence de ces propos a contribué à dresser un état des lieux des villes moyennes qui ne prend pas compte de la diversité de leur situation territoriale. Dans ce contexte, les villes moyennes sont associées à une France en difficultés ou à une « France périphérique » en référence à l'expression de Christophe Guilluy qui s'est largement diffusée dans la sphère politique (Guilluy, 2014). Cette thèse prend le parti de nuancer cet état des lieux des villes moyennes à l'instar des principaux articles publiés dans le numéro intitulé « Ces villes qu'on dit moyennes » du n°403 de la revue *Urbanisme*. Il n'est toutefois pas à l'origine de ce travail de thèse, initié en 2014.

Entre mimétisme et différenciation vis-à-vis des projets métropolitains

A partir d'une analyse approfondie des réaménagements des pôles gares, cette thèse entend révéler et étudier les stratégies locales d'aménagement et les modalités de conduite de projet dans les villes moyennes. A l'interface entre les champs de la géographie urbaine, de la sociologie de l'action publique et l'urbanisme, cette recherche propose de poursuivre et de compléter à la fois les recherches en cours sur les mutations des gares, ainsi que les réflexions émergentes sur la territorialisation de l'action publique.

Précisions et choix lexicologiques

Par **stratégie locale**, nous faisons référence à un ensemble d'actions élaborées et coordonnées par les collectivités locales dans le but d'atteindre des objectifs (quantitatifs ou qualitatifs) à court, moyen et long termes. Héritée du langage militaire, cette notion est ici envisagée dans une perspective de sociologie de l'action publique (Muller, 2000) et d'aménagement. Elle sera mobilisée à deux niveaux : celui des orientations des politiques locales, elles-mêmes définies en lien avec des injonctions nationales et/ou régionales ; celui de la formalisation des ambitions des projets d'aménagement.

Le terme de **territorialisation** recoupe plusieurs acceptions (Offner, 2006). Dans ce travail, nous le mobiliserons pour faire référence au double processus de différenciation et d'adaptation des enjeux, des outils et des moyens des politiques locales aux spécificités territoriales (Douillet, 2012).

La notion de **projet** est elle aussi considérée dans une double dimension. D'une part, le projet est envisagé comme une modalité de l'action publique locale destinée à mettre en œuvre et transcrire spatialement, dans un périmètre donné, des orientations politiques (Pinson, 2009). D'autre part, le projet sera aussi appréhendé comme un lieu / un moment d'action collective ayant une finalité productive, initié par les collectivités locales, même si tous les projets n'aboutissent pas à une réalisation (Arab, 2007b). Le projet s'inscrit dans un **processus** composé de différentes étapes, organisées de manière séquentielle, des études à la conception puis à la réalisation.

Ce processus est porté par une structure qui assure la **conduite de projet**. Elle veille au bon déroulement et à l'avancement des différentes étapes, de telle sorte qu'elles correspondent aux objectifs et aux enjeux fixés (Frébault, 2006). Cette fonction est généralement associée au statut de **maître d'ouvrage**.

Les missions de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sont fixées par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite loi MOP (1985).

- Le **maître d'ouvrage** est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Il lui appartient notamment, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme et d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle (article 1). Dans les études que nous analysons, la maîtrise d'ouvrage est souvent partenariale et sa fonction est déléguée à la collectivité locale, qui représente l'ensemble des partenaires.
- Pour assurer cette mission et ces différentes tâches, la maîtrise d'ouvrage peut être aidée par des bureaux d'études ou des cabinets de conseils qui assurent la **fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO).
- Le **maître d'œuvre** est une personne de droit privé ou un groupement de personnes de droit privé qui a pour mission de concevoir le projet à partir d'un programme ou d'un avant-projet sommaire établi par le maître d'ouvrage.

Problématique de recherche

La problématique de cette recherche a été construite en deux temps.

Elle repose tout d'abord sur une mise en perspective entre les réaménagements des pôles gares des villes moyennes et ceux des métropoles régionales. Cette démarche vise à comprendre si les projets des villes moyennes sont uniquement une duplication, en plus petits, des projets métropolitains. Il s'agit donc d'étudier les caractéristiques des projets des villes moyennes afin de mettre en évidence leurs formes de mimétisme et de différenciation vis-à-vis des projets métropolitains.

Dans un deuxième temps, cette recherche développe une analyse de projets destinée à révéler les acteurs, les modalités et les écueils de la territorialisation de l'action publique locale. Les projets sont ici considérés comme des outils des collectivités locales pour mettre en œuvre leurs politiques d'aménagement. Il s'agit donc de s'interroger sur la nature et le degré d'adaptation des stratégies d'aménagement et de la conduite de projet aux dynamiques territoriales des villes moyennes et aux capacités d'action des collectivités locales.

Une hypothèse principale : des projets ni identiques, ni dégradés

La thèse repose sur **une hypothèse principale** : les projets des villes moyennes ne sont ni des projets identiques aux projets métropolitains ni des projets dégradés. Par dégradé, nous entendons une perte de leur qualité dans différents registres : la taille (périmètres de projets plus petits), le dimensionnement (réalisation de moins grande envergure), la conception des aménagements, les matériaux utilisés, etc.). Cette hypothèse soulève des questionnements déclinés à différents niveaux des processus de projet.

Une première série d'investigations concerne l'étape du **lancement** des projets : pourquoi les collectivités locales choisissent-elles de se lancer dans ces projets d'aménagement complexes ? Il s'agira d'étudier précisément les leviers qui sont à l'origine de la prise de décision des collectivités locales. Nous faisons l'hypothèse d'une tension : le lancement est motivé par des injonctions politiques supérieures en faveur d'une meilleure coordination entre urbanisme et transport qui sont fixées à différentes échelles (nationale, régionale, locale) et par une prétention aux mêmes ambitions de développement que celles fixées dans les projets métropolitains. Toutefois, il est fortement conditionné par les problématiques territoriales locales des villes moyennes.

Un deuxième questionnement porte spécifiquement sur l'étape de **conception** des projets : comment sont prises en compte les caractéristiques territoriales et les contraintes des collectivités dans la conduite et la réalisation des projets ? Nous posons l'hypothèse que la conception est marquée par des choix d'aménagement différents. Ces aménagements se caractérisent notamment par une forte dimension fonctionnelle, une modestie des dispositifs et une inscription locale plus forte.

Un dernier questionnement se rapporte aux **systèmes d'acteurs** de ces projets. Comment s'organise l'action collective entre les différents partenaires autour de collectivités locales qui sont confrontées à des contraintes d'ingénierie et de financement ? Nous formulons l'hypothèse que les systèmes d'acteurs des projets des villes moyennes reposent sur les mêmes parties prenantes que les projets métropolitains, compte tenu de la fragmentation des compétences aménagement et transport, mais qu'ils se caractérisent par des mécanismes d'interactions différents entre les partenaires du fait des contraintes qui pèsent sur l'action des collectivités locales.

Dispositif de recherche

La thèse a été réalisée en convention Cifre avec le bureau d'études Kisio Analysis¹⁵. Cet environnement de recherche a eu des effets à la fois sur la construction de la problématique, sur la conduite de notre enquête de terrain et sur le choix de réaliser une approche comparative de trois villes moyennes françaises.

Une thèse Cifre en bureau d'études

Kisio Analysis est un bureau d'études qui fait partie d'une filiale de Keolis¹⁶, elle-même filiale du groupe SNCF. Composé d'équipes de travail pluridisciplinaires (architecte, urbaniste, ingénieur, économiste, géomaticien), la structure réalise des études générales sur les transports et les mobilités (connaissance des pratiques, restructuration de réseaux, planification territoriale, aménagement, etc.). Une partie de ces études est réalisée pour les transporteurs du groupe (SNCF, Keolis) et une autre partie pour des clients externes (collectivités territoriales, entreprises, etc.). Au début du travail de thèse, une équipe était dédiée plus particulièrement aux études de pôles d'échanges multimodaux portées par des collectivités locales (commune et intercommunalité). Parmi les études traitées par Kisio, une grande partie d'entre elles concernaient des gares ferroviaires situées dans des villes petites et moyennes.

Le présent travail de recherche repose en partie sur les activités du bureau d'études. Il prend racine dans un premier mémoire de recherche réalisé en parallèle d'un stage de fin d'études chez Kisio Analysis sur les pôles d'échanges des villes moyennes (Roudier, 2014). Ce travail exploratoire a été réalisé à partir de d'observations participantes lors d'études de faisabilité et de programmation de pôles d'échanges, d'analyses d'anciennes études réalisées par la structure au moment du stage (Mont-de-Marsan, Saintes, etc.) et de consultations d'appels d'offres pour des études de pôles d'échanges. C'est à la suite de ce mémoire qu'a été élaboré le sujet de thèse et la convention Cifre

¹⁵ Notre structure d'accueil a changé de nom au cours de notre travail de recherche : jusqu'en 2016, le bureau d'études s'appelait « MII Conseil ». Les sources issues de notre structure d'accueil seront soit référencées Kisio Analysis, soit MII Conseil dans le manuscrit.

¹⁶ Keolis est un opérateur privé de transport public de voyageurs, spécialisé dans l'exploitation des réseaux de métros automatiques, de bus et de tramways. Kisio est une filiale de Keolis qui est dédiée à l'accompagnement des autorités organisatrices de transports et qui regroupe différentes entités dont Kisio Analysis.

entre Kisio Analysis et le laboratoire Lab'Urba (Université Paris-Est). Pour Kisio, cette première thèse Cifre était l'occasion d'approfondir leur expertise et de valoriser leurs études sur la mobilité dans les espaces hors des contextes métropolitains. Pour le Lab'Urba, ce sujet s'inscrivait dans les axes de recherche du laboratoire sur l'action publique locale, les politiques urbaines et les villes moyennes.

Les principaux partis-pris

Cette posture de recherche en bureau d'études a encadré notre enquête de terrain à plusieurs niveaux. C'est à partir de celle-ci que nous avons choisi de réaliser une comparaison entre plusieurs études de cas, de privilégier l'étude des phases en amont de la réalisation dans les processus de projet et d'analyser l'action multipartenariale.

- **La réalisation d'une double comparaison**

Le travail de recherche repose sur une comparaison entre des études de cas. Ce choix méthodologique est étroitement lié aux activités du bureau d'études. D'une part, les équipes de travail comparent elles-mêmes au quotidien leurs retours d'expérience sur les différentes études de pôles d'échanges. D'autre part, la présence dans la structure permettait de s'appuyer sur plusieurs études réalisées ou en cours de réalisation et d'avoir un accès privilégié à ces terrains.

La thèse s'appuie plus précisément sur une double comparaison : d'une part, entre les métropoles et les villes moyennes, et d'autre part, entre les villes moyennes elles-mêmes. Par cette démarche, l'objectif est précisément de confronter les caractéristiques des projets d'aménagement menés dans les métropoles pour mettre en évidence celles des projets conduits dans les villes moyennes. Pour y parvenir, il ne s'agit pas de réaliser une comparaison terme à terme entre un projet métropolitain et un projet dans une ville moyenne. Au regard de la littérature scientifique sur les projets métropolitains, l'étude détaillée d'un de ces projets n'aurait pas nécessairement été différente de celle déjà réalisée dans des travaux existants. L'enquête de terrain s'est concentrée sur des projets menés dans des villes moyennes : précisément à Saintes (Nouvelle Aquitaine), Périgueux (Nouvelle Aquitaine) et Saint-Omer (Hauts-de-France)¹⁷. Ces projets ont, d'une part, été comparés entre eux et, d'autre part, comparés à une grille de lecture des projets métropolitains (voir Tableau 1). Celle-ci a été élaborée à partir d'une revue de littérature issue de différents programmes de recherches depuis la fin des années 1990 (Joseph, 1999 ; Barre et Menerault, 2001 ; Terrin, 2011) et de thèses récentes (Richer, 2007 ; Delage, 2013).

¹⁷ Les critères de sélection des études de cas sont explicités dans la partie « Protocole méthodologique ».

Réaménagements des pôles gares métropolitains											
Principales caractéristiques des gares métropolitaines	Principale voire première gare régionale en termes de fréquentation voyageurs Desserte par le réseau TGV et par les trains régionaux Liaisons proposées vers Paris – Métropoles françaises – Métropoles européennes										
Principaux leviers de projet	Problématiques d'accueil des voyageurs : situation de saturation des flux de voyageurs et de la desserte Accueil d'une nouvelle desserte ferroviaire (notamment TGV) et/ou modes lourds (tramway, mode en site propre) Stratégies commerciales et patrimoniales des acteurs ferroviaires Pression foncière à l'échelle de la commune et de l'agglomération										
Objectif de projet	Réhabilitation des espaces situés dans le bâtiment voyageurs Réorganisation des accès pour améliorer les conditions d'intermodalité entre les modes de transport, développer la multimodalité et favoriser l'utilisation des modes alternatifs à l'automobile Travailler sur l' intégration des espaces situés des deux côtés des voies ferrées en réduisant la coupure urbaine Renouvellement urbain des emprises situées à proximité du faisceau ferroviaire et/ou du quartier existant Revalorisation de l'ensemble du pôle gare : développement de l' attractivité et volonté de changer l' image de la gare et de son quartier										
Principales caractéristiques des processus de projet	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Périmètres</td> <td>Dimensions variant d'une opération à une autre mais généralement une centaine d'hectares</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Portage</td> <td>Par la structure intercommunale, présidée par la commune-centre</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Systèmes d'acteurs</td> <td>Multipartenariaux, larges effectifs travaillant sur ces projets dans les collectivités territoriales et les structures ferroviaires, intervention d'un aménageur / EPF</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Processus</td> <td>Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Contraintes rencontrées</td> <td>Articulation des dimensions transport, développement urbain et développement économique, coordination des différents acteurs, gestion des périmètres de projet</td> </tr> </table>	Périmètres	Dimensions variant d'une opération à une autre mais généralement une centaine d'hectares	Portage	Par la structure intercommunale, présidée par la commune-centre	Systèmes d'acteurs	Multipartenariaux, larges effectifs travaillant sur ces projets dans les collectivités territoriales et les structures ferroviaires, intervention d'un aménageur / EPF	Processus	Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres	Contraintes rencontrées	Articulation des dimensions transport, développement urbain et développement économique, coordination des différents acteurs, gestion des périmètres de projet
Périmètres	Dimensions variant d'une opération à une autre mais généralement une centaine d'hectares										
Portage	Par la structure intercommunale, présidée par la commune-centre										
Systèmes d'acteurs	Multipartenariaux, larges effectifs travaillant sur ces projets dans les collectivités territoriales et les structures ferroviaires, intervention d'un aménageur / EPF										
Processus	Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres										
Contraintes rencontrées	Articulation des dimensions transport, développement urbain et développement économique, coordination des différents acteurs, gestion des périmètres de projet										
Scénarios d'aménagement	<p>-Diversification des fonctions et agrandissement du bâtiment voyageurs : aménagement d'un nouveau hall et/ou d'une galerie commerciale, comprenant des services aux voyageurs</p> <p>-Aménagement d'un pôle d'échanges multimodal : agrandissement et piétonisation du/des parvis immédiats à l'entrée de la gare en faveur des modes alternatifs, mise en valeur de la principale offre de transport lourde, éloignement des espaces dédiés au stationnement automobile, création de gares bifaces</p> <p>-Réalisation d'un ouvrage architectural : effet vitrine et signal urbain</p> <p>-Réalisation d'opérations mixtes sur les emprises situées dans le quartier de gare destinées à accueillir des activités principalement tertiaires (sièges d'entreprise, bureaux), des nouveaux logements comprenant une mixité sociales, de nouveaux équipements (médiathèque, stade, salle de spectacle, etc.)</p>										

Tableau 1 : Portait-type des réaménagements des pôles gares menés dans les grandes villes

- **L'étude des phases amont : un prisme d'analyse des stratégies d'aménagement**

L'analyse des projets se concentre sur les phases situées en amont de la réalisation dans les processus de projet, et notamment sur les phases d'études du début du processus (voir figure 2). Les études de faisabilité et de programmation réalisées par la structure d'accueil sont généralement les premières études lancées après la prise de décision politique. La présence en bureau d'études permettait d'étudier finement cette étape. En outre, nous considérons précisément que « *l'étude des études* » (Benbouzid et Bentayou, 2010) permet d'étudier les conditions de lancement et de conception des projets d'aménagement ainsi que les caractéristiques du cadre d'action des collectivités locales. Situées en amont de la réalisation, les études sont dédiées à l'« *exploration des possibles* » (Arab, 2004) et constituent deux jalons dans le processus de projet. Leurs lancements marquent le basculement entre la volonté politique de réfléchir à la transformation d'un espace donné et le processus de projet donnant à voir au concret cette transformation (Lacaze, 2010). Elles sont aussi le lieu de la confrontation entre les ambitions des collectivités locales et les conditions nécessaires à la réalisation des projets. Les études sont en effet l'une des premières occasions de « mettre en action » les objectifs fixés au départ et de confronter les objectifs avec les ressources mobilisables des collectivités locales et les positionnements de leurs partenaires.

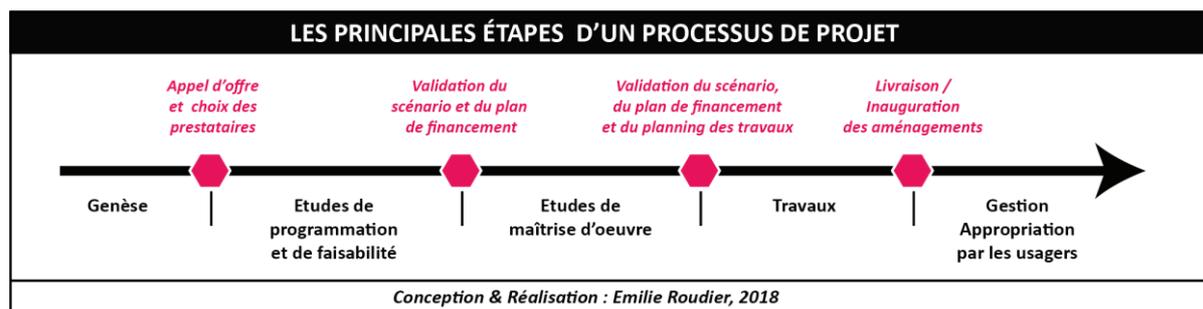


Figure 2 : Principales étapes des processus de projet

- **La mise en lumière des systèmes d'acteurs**

L'enquête de terrain s'intéresse aux systèmes d'acteurs de ces projets. L'objectif de ce travail de recherche est d'étudier au plus près la conduite de projet par les collectivités locales et les stratégies des différents partenaires dans l'élaboration des scénarios d'aménagement. Ce parti-pris est lié également au positionnement du bureau d'études dans ces systèmes d'acteurs : il assiste la conduite de projet dans l'animation de la démarche multipartenariale et il est en charge de produire le scénario d'aménagement susceptible d'être validé par l'ensemble des partenaires, avant les études de maîtrise d'œuvre. Le bureau d'études se situe à l'interface entre la collectivité maîtrise d'ouvrage et les partenaires, entre le travail de conseil et de production.

Une enquête de terrain fondée sur une approche qualitative

L'enquête de terrain repose sur une méthodologie qualitative à partir de recherches documentaires, d'entretiens semi-directifs et de visites de terrain tout au long du travail de recherche. Pour les études de cas, les recherches documentaires ont porté principalement sur les documents techniques issus des projets étudiés et auxquels nous avons accès dans notre structure d'accueil, sur les documents de planification et d'urbanisme des villes étudiées, sur les articles de presse nationale et locale. Celles-ci ont été complétées par une trentaine d'entretiens semi-directifs réalisés avec les acteurs impliqués dans les études et/ou dans les stratégies locales d'aménagement et par des visites *in situ* qui ont donné lieu à des reportages photographiques et à des observations sur l'évolution et la réalisation des projets. Pour compléter l'enquête de terrain, une dizaine d'entretiens a aussi été réalisée avec des acteurs qui sont externes aux études de cas : ces personnes ont soit participé à d'autres projets menés dans des villes moyennes, soit réalisé des études ou des rapports sur les villes moyennes

L'ensemble des partis-pris et des méthodes mobilisés pour ce travail de recherche sont explicités dans la partie « Protocole méthodologique », après l'introduction générale.

Plan de la thèse

La thèse se décompose en cinq chapitres.

Le **premier chapitre** pose les éléments de contextes sur la revalorisation récente des pôles gares dans les politiques d'aménagement et sur leurs traitements dans les travaux scientifiques. La place des projets menés dans les villes moyennes sera identifiée dans ces deux volets : les éléments posés mettent en évidence un fort intérêt des collectivités locales des villes moyennes pour les réaménagements de leurs pôles gares et un faible intérêt de la sphère scientifique qui a principalement étudié les projets menés dans les métropoles régionales.

Une fois ce cadre posé, le **deuxième chapitre** étudie plus précisément l'inscription des réaménagements des pôles gares dans le contexte des villes moyennes. Les caractéristiques des processus de projets de pôle d'échanges et de quartier de gare, relayées dans les travaux scientifiques, sont ici confrontées avec les caractéristiques territoriales et de gouvernance des villes moyennes. Cette confrontation montre dans quelle mesure le contexte des villes moyennes se distingue nettement du contexte métropolitain, tant dans les problématiques territoriales que dans le cadre de la conduite de projet, et interroge l'adaptation de ces projets complexes au contexte des villes moyennes.

Ces éléments nous inviteront à entrer dans la fabrique des projets des villes moyennes. Les troisième et quatrième chapitres sont tous deux consacrés entièrement aux études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer). Le **troisième chapitre** porte sur les conditions de lancement des projets menés sur les trois pôles gares : il identifie et explicite les éléments de contexte à l'origine de leur mise en projet. Le **quatrième chapitre** est dédié aux conditions de conception des projets : il analyse la mise en œuvre des objectifs de projet dans l'élaboration multipartenariale des scénarios d'aménagement ainsi que l'aboutissement, ou non, des processus de projet. Dans ces deux chapitres, chaque étude de cas sera étudiée successivement et elles seront comparées entre elles en conclusion des chapitres.

Le **cinquième chapitre** est un chapitre conclusif, consacré aux résultats de l'analyse transversale des études de cas et de l'analyse comparée avec les projets métropolitains. Il rend compte des caractéristiques identifiées dans les systèmes d'acteurs et dans les stratégies d'aménagement - liées aux orientations des politiques locales et aux choix programmatiques - relatives aux réaménagements des pôles gares dans les villes moyennes. Ces résultats donneront lieu à la formalisation d'une grille de lecture de ces réaménagements.

La **conclusion générale** reprend les réponses aux différentes hypothèses de recherche et propose une montée en généralité sur les processus de projet menés dans les villes moyennes et sur les stratégies d'aménagement des collectivités locales. Des propositions de prolongements de recherche à ce travail doctoral seront posées en fin de mémoire.

Protocole méthodologique

Cette partie précise le protocole méthodologique de cette recherche. Elle explicite le cadre dans lequel s'est déroulée la thèse en convention industrielle de formation à la recherche (Cifre) avec le bureau d'études Kisio et présente l'enquête de terrain sur les projets de Saintes, Périgueux et Saint-Omer.

Une approche comparative par étude de cas

Les choix de procéder par étude de cas et par comparaison ont été pris dès l'élaboration du projet de thèse. La définition des critères de sélection et de comparaison ont ensuite évolué pendant la première année de recherche.

De l'étude de cas à la comparaison

Cette recherche mobilise la méthode de l'étude de cas, qui est largement utilisée dans les travaux des sciences sociales (Vigour, 2005; Bourdin, 2015). Elle repose sur l'étude approfondie de processus de projet et non sur une analyse globale des projets d'aménagement conduits sur les pôles gares des villes moyennes. Dans le cadre de la thèse, il était impossible d'étudier les conditions de lancement et de conception de l'ensemble de ces projets : depuis les années 2000, près de soixante pôles gares de villes moyennes ont fait l'objet d'un réaménagement¹⁸ (annexe 3). Nos recherches se sont concentrées sur un nombre restreint de projets dans le but de monter ensuite en généralité sur les projets conduits dans les villes moyennes. Dans la continuité des travaux de Simon N. Roy, nous considérons que l'étude de cas permet « *d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes* » (Roy, 2003). Sa capacité à monter en généralité fait toutefois l'objet d'approches critiques. Le nombre restreint de cas et les libertés d'interprétation des données qu'elle confère aux chercheurs sont identifiées comme des facteurs susceptibles de biaiser les résultats (Roy, 2003). Pour éviter ces écueils, les études de cas sont au nombre de trois et des recherches complémentaires, plus succinctes, ont été réalisées sur des projets dans d'autres villes moyennes. Celles-ci seront mobilisées au cours du manuscrit, notamment dans le chapitre 5.

¹⁸ La réalisation de cette revue de projet à partir de sources internet nous a contraints à réduire les recherches à une dizaine d'années. Au-delà de cette temporalité, il était en effet difficile de trouver des informations précises concernant les projets : les archives des sites institutionnels des collectivités sont généralement limitées dans le temps tout comme les archives des articles de presse. Les cahiers des charges dans les archives de Kisio ne dataient aussi que rarement avant les années 2000.

La méthode de l'étude de cas s'insère dans le cadre d'une approche comparative : l'objectif de cette recherche est d'étudier des processus de projet dans les villes moyennes et de les comparer entre eux. Dans la typologie des comparaisons établie par le géographe Philippe Gervais-Lambony, notre démarche relève de « comparaisons généralisatrices » : notre objectif est à la fois de montrer ce qui diffère et ce qui est similaire entre les études de cas puis à en expliquer les raisons (Gervais-Lambony, 2003). A l'instar de l'étude de cas, la méthode de la comparaison s'est généralisée dans les études urbaines (Bourdin et Idt, 2016) mais elle est considérée comme un exercice complexe, dans la mesure où elle s'inscrit dans une « *tension permanente entre la singularité et l'universalité de tout objet* » (Gervais-Lambony, 2003).

Comparaison : premiers essais et fausses routes

Au début du travail de recherche, différents critères ont été testés pour définir la sélection des études de cas et pour construire la comparaison.

Il a été tout d'abord envisagé de sélectionner des études de cas dont les gares n'auraient pas les mêmes profils, en matière de types et de niveaux de dessertes et de fréquentation. A partir de ce constat, une typologie des gares des villes moyennes a été réalisée mais elle n'a pas été retenue¹⁹. Les strates de fréquentations ont été définies de manière empirique, la desserte étant sujette à des évolutions à court et à moyen-terme. Finalement, le lien entre desserte ferroviaire et projet d'aménagement ne s'est pas avéré être une variable pertinente pour ce travail de recherche²⁰. Ce premier travail a souligné les difficultés à construire une approche globale des gares des villes moyennes et la nécessité de définir plus précisément les profils des gares des études de cas.

Il a aussi été envisagé de choisir les projets en fonction d'une typologie de villes moyennes dans le but d'étudier différentes catégories de villes moyennes. Un travail exploratoire a été réalisé pour construire une typologie de villes moyennes à partir des celles présentées dans des travaux de recherches existants (De Roo, 2005; Diact, 2007 ; Insee, 2011 ; Santamaria, 2012 ; Béhar, 2012). Cet exercice s'est toutefois avéré peu concluant : non seulement les typologies existantes n'étaient pas adaptées à notre objet de recherche mais la réalisation d'une typologie avec plusieurs catégories était susceptible de contraindre ou, au contraire, de multiplier fortement le choix des études de cas. Il a été maintenu de choisir des villes moyennes présentant des contextes régionaux et locaux différenciés mais sans s'appuyer sur une typologie précise.

Enfin, les périmètres de projet ont aussi été considérés comme un critère de sélection potentiel. Il a été envisagé de choisir des projets qui n'étaient pas menés sur les mêmes périmètres : un projet conduit l'ensemble du pôle gare (bâtiment voyageurs, abords, quartier), un projet sur les abords et le quartier un projet uniquement sur les abords. Cette piste s'est cependant avérée non stimulante car elle conduisait à concentrer la comparaison sur les variations des périmètres mis en projet et moins sur la mise en projet des pôles gares et sur le travail de conception.

¹⁹ Cette typologie est présentée dans la partie annexe : voir annexe 5

²⁰ Aucun lien précis n'a été relevé entre le niveau de desserte ferroviaire (nombre de trains par jour) et la nature des projets.

Les critères de sélection des études de cas

Le choix des études de cas a reposé sur cinq critères de sélection : les activités de la structure d'accueil (1), la desserte ferroviaire des pôles gares (2), les objectifs de projet (3), les systèmes d'acteurs (4) des processus de projet ainsi que des dynamiques territoriales des villes moyennes étudiées (5).

Des projets en partie pris en charge par notre structure d'accueil

Cette thèse est réalisée en convention Cifre avec un bureau d'études. Pour bénéficier au mieux de cet environnement de recherche hybride (Lavergne (de), 2007), il a été choisi de sélectionner en partie des projets auxquels la structure d'accueil avait participé. La présence dans le bureau d'études permet à la fois de recueillir les retours d'expériences des équipes ayant travaillé sur ces études et d'avoir un accès privilégié aux documents techniques (enquêtes, entretiens, comptes rendus de réunions, présentations) et à ceux transmis par les partenaires (documents de planification, données, cartes, etc.). Les acteurs ayant participé aux processus de projet sont aussi plus facilement identifiables grâce à la consultation des comptes-rendus de réunions (comité de pilotage, comité technique). Sans le dispositif Cifre, cet accès aux terrains aurait pu être plus difficile, voire fermé (Perrin-Joly, 2010). Il a été choisi lors du projet de thèse d'avoir une composition mixte des études de cas : deux études de cas auxquelles la structure d'accueil a participé au processus de projet et une étude de cas externe²¹.

Des pôles gares non desservies par la grande vitesse ferroviaire

La desserte ferroviaire constitue le deuxième critère de sélection. Il a été choisi d'étudier des projets conduits sur des pôles gares non desservis par le TGV et donc desservis exclusivement par des offres InterCités et/ou TER.

Cette décision s'appuie sur trois éléments. En premier lieu, il s'agissait de prendre le contrepied des travaux existants sur l'aménagement des gares centrales, qui se concentrent essentiellement sur les gares TGV situées dans les grandes villes (Zembri, 2008 ; Barre et Menerault, 2001 ; Terrin, 2011). De même, les rares travaux réalisés sur les gares des villes moyennes ont porté respectivement sur les gares TGV des villes moyennes touristiques (Bazin *et al.*, 2013 ; Delaplace, 2012) et sur les gares TGV situés en périphérie des villes (Facchinetti-Mannone, 2013 ; Carrouet, 2013). Ici, le choix a été fait d'étudier des gares non desservies par la grande vitesse ferroviaire car la majorité des gares des villes moyennes ne sont pas desservies par le TGV. En second lieu, l'étude de gares TGV est étroitement liée à la question des effets structurants liés à la grande vitesse ferroviaire. Or, ces effets

²¹ Cette organisation permettrait au bureau d'études via la thèse Cifre d'avoir à la fois un regard a posteriori sur des études finalisées et un apport de connaissances sur de nouveaux projets. Un consensus était cependant partagé par le laboratoire de recherche et par la structure d'accueil : les exigences scientifiques du travail de thèse devaient primer sur le choix des études internes, en cas de débats.

ont été déjà largement traités dans les travaux de recherches récents (Offner, 1993; Hecker, 2010). L'objectif était ici contourner ces débats et d'appréhender la revalorisation des pôles gares dans le cas de non desserte TGV. Enfin, ce choix est aussi en cohérence avec le contexte actuel marqué par la remise à l'agenda de la question de la desserte des gares des villes moyennes et l'arrêt du développement des dessertes TGV. La publication du rapport Mobilité 21 en 2013²² et les orientations politiques du gouvernement (2017-2022) montrent que les nouvelles dessertes TGV ne concerneront pas les gares des villes moyennes à court et moyen terme.

Le sujet de la desserte ferroviaire à grande vitesse n'est pas omis pour autant absent du travail de recherche. Les gares choisies pouvaient être situées sur des axes ferroviaires avec des gares également desservies par le TGV : les préoccupations sur les correspondances entre le TGV et le TER, d'une part, et entre le TGV et les trains Intercités, d'autre part, constituent aussi des prismes d'analyse de la grande vitesse ferroviaire. Lors des entretiens, les acteurs locaux et régionaux rencontrés avaient aussi la liberté d'aborder le sujet de la grande vitesse ferroviaire.

Des interfaces entre transport et développement urbain

Le troisième critère fait référence aux objectifs définis dans les cahiers des charges des études et/ou ceux présentés dans la communication institutionnelle et/ou technique des projets. Les projets étudiés devaient présenter des objectifs de projet sur l'organisation des transports (accueil des différents modes de transport, cheminements, intermodalité, correspondances) et le développement urbain (espaces publics, transformation du tissu urbain à proximité, quartier de gare). Les projets d'aménagement axés uniquement sur l'amélioration de l'intermodalité sur les accès de la gare étaient en conséquent exclus des études de cas. Par ce critère, l'objectif était d'étudier des projets couplant plusieurs dimensions pour analyser notamment leurs coexistences et leurs rapports de force dans le travail de conception. Ce parti-pris permettait aussi d'inscrire la thèse dans le champ des recherches sur la coordination entre urbanisme et transports dans les villes moyennes.

Des systèmes d'acteurs différents

Les systèmes d'acteurs des processus de projet constituent le quatrième critère de sélection. Trois variables ont été associées à ce critère.

En premier lieu, les projets sélectionnés présentent des maîtrises d'ouvrages différentes, notamment lors des phases d'études, afin d'étudier les conséquences de ces configurations différenciées dans la conduite de projet. En raison des compétences de chacune, les projets d'aménagement des abords sont généralement portés par les intercommunalités dotées de la compétence transport, tandis que ceux concernant les quartiers sont portés de manière générale

²² Ce rapport est celui de la « commission 21 » présidée par le député Philippe Duron. Intitulé "Pour un schéma national de mobilité durable" et publié le 27 juin 2013, ce rapport proposait une hiérarchisation des projets du « Schéma national sur les infrastructures de transport » élaboré en 2011 par le précédent gouvernement. L'une des conclusions concernait le ralentissement des nouveaux projets de desserte à grande vitesse.

par les communes dotées de la compétence urbanisme. Cette configuration n'est toutefois pas invariable dans l'ensemble des projets. Il s'agit précisément de s'interroger sur la diversité des montages.

En deuxième lieu, les projets s'inscrivent dans des contextes de gouvernances locales différents, notamment entre la commune-centre et l'intercommunalité. Nous avons choisi d'étudier au minimum un projet dans une ville moyenne où le maire est également le président de l'intercommunalité et un où ce n'est pas le cas. En incluant cette variable, l'objectif est de mettre en évidence les incidences de l'organisation politique locale sur lesancements et la conduite de ces projets.

Enfin, le type d'accompagnement technique dans l'animation de la démarche multipartenariale et la conception des scénarios d'aménagement varient selon les études de cas. L'objectif était d'étudier des projets où les collectivités locales étaient assistées par des structures privées (bureau d'études, cabinet de conseil) ou par des structures publiques (agence d'urbanisme) dans le but d'étudier leurs conséquences dans la conduite de projet des collectivités locales et le rôle des différents acteurs dans l'avancement des processus de projet.

Des contextes locaux et régionaux contrastés

Enfin, les projets sélectionnés concernent des villes moyennes présentant des dynamiques territoriales sensiblement différentes. Les pôles gares sélectionnés devaient être situés dans des régions administratives distinctes²³ et présenter des dynamiques territoriales contrastées.

Les études de cas : Saintes, Périgueux et Saint-Omer

A partir de ces différents critères, nous avons sélectionné les pôles gares de Saintes, Périgueux et Saint-Omer pour les études de cas (voir tableau 2 ci-dessous). Cet ordre de présentation sera largement repris tout au long du manuscrit : il suit l'ordre chronologique de sélection des études de cas et a eu des conséquences dans la définition des critères de comparaison. Une présentation détaillée des études de cas selon les critères de sélection est proposée en annexe (voir annexe 6).

²³ Les critères ont été définis en 2015, soit avant la réforme des découpages régionaux entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

	Saintes	Périgueux	Saint-Omer
Participation de la structure d'accueil	Oui	Oui	Non
Desserte ferroviaire	InterCités et TER	InterCités et TER	TER
Périmètres mis en projet	Abords Quartier	Abords Quartier	Abords Bâtiment voyageurs Quartier
Organisation des études	Une seule et même étude	Deux études distinctes	Une étude par périmètre
Portage des études	Ville	EPCI pour les abords Ville pour le quartier	EPCI
Accompagnement technique	Bureau d'études	Bureau d'études	Agence d'urbanisme locale Bureau d'études
Région avant 2016	Poitou-Charentes	Aquitaine	Nord-Pas-de-Calais
Nouvelle Région	Nouvelle Aquitaine	Nouvelle Aquitaine	Hauts-de-France
Situation dans la Région	Situation centrale entre les villes du littoral et les villes de l'arrière-pays	Situation excentrée A mi-chemin entre Bordeaux et Limoges	Situation en creux de l'armature urbaine et liaisons avec les principales villes
Principales dynamiques locales	Ville moyenne insérée dans un réseau de villes	Principal pôle d'études et d'emplois du département de la Dordogne	Situation en creux dans l'armature urbaine et liaisons avec les principales villes

Tableau 2 : Eléments de cadrage sur les études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer)

Les dispositifs d'enquête mis en place

Les recherches sur les trois études de cas ont été réalisées à partir de méthodes qualitatives : recherches documentaires, entretiens semi-directifs et observations de terrain. Deux dispositifs d'enquête ont été mis en place au fur et à mesure de notre enquête de terrain du fait des accès différenciés aux terrains de Saintes et de Périgueux, dont les études ont été réalisées par la structure d'accueil.

Des recherches documentaires différentes en fonction des études de cas

Les recherches documentaires ont un double objectif : documenter les processus de projet et accroître les connaissances sur les contextes locaux des villes moyennes étudiées. Des nombreux documents techniques issus des processus de projet ont ainsi été consultés afin de connaître et analyser les enjeux du projet (organisation du site, périmètres mis en projet, objectifs, organisation

des systèmes d'acteurs, principales étapes du processus). En parallèle, des documents de planification ont aussi été mobilisés pour appréhender la place de ces projets dans les politiques locales et régionales (Plan Local d'Urbanisme (PLU), Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), Plan Global de déplacements (PGD), etc.). En complément, des recherches ont également été réalisées sur des projets d'aménagement connexes, qui étaient menés en parallèle dans la commune et l'intercommunalité pour comprendre leurs complémentarités et leurs enjeux à l'échelle locale.

Le recueil de ces documents s'est organisé différemment en fonction des études de cas. Pour Saintes et Périgueux, dont les études avaient été réalisées par notre structure d'accueil, la collecte avait été réalisée en partie lors des études de faisabilité et de programmation : ces documents étaient soit transmis par les partenaires (documents institutionnels, études, données, etc.), soit produits par la structure d'accueil et accessibles pour notre travail de recherche (présentations en comités de pilotage et comités techniques, comptes-rendus de réunions, entretiens). Un travail a été réalisé en parallèle pour les mettre à jour, notamment les documents de planification, et pour rechercher les documents manquants. L'enquête de terrain a en effet été réalisée plusieurs mois, voire plusieurs années, après certaines études. Pour le cas de Saint-Omer, l'accès aux données a été plus complexe car notre structure d'accueil n'a participé à aucun des projets d'aménagement menés sur le pôle gare. Les recherches documentaires se sont concentrées sur des documents institutionnels et techniques en libre-accès et non sur des documents de littérature grise des projets (comptes-rendus de réunions, présentations internes, etc.), qui ne nous ont pas été transmis lors de l'enquête de terrain.

En revanche, pour les trois études de cas, les recherches dans la presse locale et institutionnelle ont été réalisées à des niveaux similaires : ce travail a permis d'obtenir des informations sur le déroulement des projets et sur son avancée (financement, travaux), et d'analyser des citations d'acteurs locaux.

La constitution d'un premier corpus d'entretiens

En parallèle des recherches documentaires, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les acteurs ayant participé à la conception des projets et/ou ayant participé à la définition des politiques locales qui les encadrent (voir annexe 7). Ils ont réuni des acteurs institutionnels (Région, Intercommunalité, Ville), des acteurs ferroviaires (SNCF) et des acteurs intermédiaires (bureau d'études, de cabinets de conseils ou d'agence d'urbanisme). Une trentaine d'entretiens a été réalisée dans le cadre de nos trois études de cas : 11 entretiens pour le cas de Saintes, 12 pour le cas de Périgueux et 9 pour le cas de Saint-Omer. La quasi-totalité des entretiens a été enregistrée puis retranscrit à l'écrit : les deux entretiens non enregistrés pour des raisons techniques ont toutefois fait l'objet de notes détaillées. Ces échanges ont été réalisés en face à face et par téléphone, essentiellement entre juin 2016 et octobre 2017²⁴. Deux entretiens réalisés en 2014 lors de notre travail exploratoire sur le projet de Saintes ont aussi été repris dans la thèse, compte tenu des

²⁴ A l'origine, l'objectif était de réaliser l'ensemble des entretiens en face à face mais il n'a pas pu être atteint au cours des recherches. L'impossibilité de concentrer les entretiens sur des périodes précises, les réponses parfois rapides des interlocuteurs pour la conduite de ces entretiens et l'éloignement vis-à-vis de nos terrains sont autant d'éléments qui ont favorisé la réalisation d'entretiens par téléphone.

informations collectées et du rôle clé des acteurs interrogés, qui ont participé directement à la conception du projet. Nous ferons référence à ces entretiens tout au long du manuscrit, avec des citations extraites de ces échanges et avec une anonymisation partielle des personnes interrogées.

- **L’entretien semi-directif compréhensif : un matériau privilégié**

Les entretiens semi-directifs constituent un des matériaux principaux de notre recherche. En l’absence d’observations réalisées lors de comités de pilotage ou de comités techniques, le travail de recherche s’est appuyé en large partie sur les entretiens pour reconstituer l’historique et le déroulement du projet, ainsi que les interactions propres aux systèmes d’acteurs. L’observation directe lors de réunions a été envisagée au début du travail de thèse afin d’étudier l’avancement des études et les interactions entre les acteurs, en dehors des récits d’acteurs (Arborio et Fournier, 2015). Elle n’a cependant pas pu être mise en place lors du travail de recherche : d’une part, aucune étude menée dans une ville moyenne n’était en cours dans la structure d’accueil au moment de notre enquête de terrain (2016-2017) et d’autre part, il était peu pertinent de sélectionner une étude de cas uniquement sur ces critères. Cette situation a conduit à réviser le protocole méthodologique envisagé au bout d’un an de travail de recherche en privilégiant les entretiens.

Ces entretiens ont été de type « compréhensifs » : un guide d’entretien était construit dans la perspective de déclencher une dynamique de conversation avec l’acteur interrogé (Kaufmann, 2007). Lors de ces échanges, l’objectif était double : recueillir des informations sur les projets étudiés et éclairer leurs représentations sur leurs pratiques. Cette démarche s’inscrit dans la continuité de nombreux travaux. Ainsi, Gilles Pinson et de Valérie Sala Pala affirment que l’entretien a « *l’avantage d’être un moment au cours duquel l’acteur est amené à réfléchir à son action, aidé en cela par l’enquêteur, et, si l’entretien se passe bien, à mieux comprendre lui-même le sens de son action.* » (Pinson et Sala Pala, 2007). Pour certains chercheurs, la méthode présente toutefois certains écueils : la mémoire défaillante des personnes interrogées, leur manque d’honnêteté ou la situation artificielle de l’entretien sont autant d’éléments qui sont susceptibles de remettre en cause l’usage scientifique de l’entretien (Pinson et Sala Pala, 2007). L’entretien demeure toutefois une méthode « *économique, rapide et riche* » (Kaufmann, 2007) et un accès privilégié pour appréhender l’action publique, dans sa genèse et dans sa prise de décision.

Concernant leur usage, la question d’explicitier ou non notre positionnement et notre convention Cifre auprès des acteurs s’est posée. Il a été choisi d’expliquer lors de chaque demande l’objet de notre recherche, notre positionnement de chercheur vis-à-vis des activités du bureau d’études et notre convention entre le bureau d’études et le laboratoire de recherche. C’est également dans un souci d’objectivité des entretiens que nous avons choisi de ne pas travailler sur des études de cas en cours avec notre bureau d’études afin d’éviter des questionnements relatifs à notre double positionnement « recherche / bureau d’études ». Aucune des personnes interrogées n’a émis de réticences à nous répondre lors de la réalisation de l’entretien, du fait de notre positionnement dans le bureau d’études.

- **L'organisation des entretiens dans un contexte de mutations**

L'identification des personnes ressources s'est organisée différemment à Saintes, à Périgueux et à Saint-Omer. Dans les deux premiers cas, les comptes-rendus de réunions consultés ont permis d'identifier les personnes ayant participé directement à la démarche.

Les évolutions des périmètres régionaux au cours de la thèse ont complexifié la prise de contact et la réalisation d'entretiens avec les Régions. Le nouveau découpage régional, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, a entraîné une recomposition des équipes politiques et des services techniques. Les acteurs de ces structures ont été particulièrement mobilisés lors de cette période de changements et ont été peu disponibles²⁵. Les élections municipales et intercommunales au printemps 2014 ont aussi dans certains cas rendu difficile la prise de contact avec les équipes antérieures. Certains élus ayant participé à la définition des projets étudiés n'ont pas pu être contactés car ils n'étaient ni dans les équipes municipales actuelles ni dans l'opposition.

Pour certains périmètres de projet, des décalages temporels étaient effectifs entre les processus de projet étudiés et l'enquête de terrain. Cet écart va de plusieurs mois à plusieurs années. Certaines personnes ayant travaillé sur la définition des projets ont changé de postes au moment de notre enquête. Nous avons cependant cherché à les contacter dans leurs nouvelles structures et réussi à conduire certains entretiens. Dans certains cas, d'autres entretiens ont pu être menés avec les personnes les remplaçant pour compléter les informations et les échanges.

- **A la rencontre des acteurs : appréhender les stratégies et les cadres d'action**

Les entretiens ont été réalisés avec les acteurs intervenant dans la conception des projets et/ou dans la définition des politiques locales encadrant ces projets (transport, aménagement urbain, développement économique). Pour chaque étude de cas, nous avons rencontré des personnes issues :

- des communes (élus et techniciens) ;
- des intercommunalités (élus et techniciens) ;
- des Régions (élus et des techniciens) ;
- des entités ferroviaires (Gares & Connexions, SNCF Réseau) ;
- des entités d'études et de conseils : les bureaux d'études, les agences d'urbanisme, les structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les trames d'entretien étaient adaptées en fonction des structures de nos interlocuteurs et des informations recueillies lors de la première étape de collecte des données. Elles ont ensuite très légèrement évolué et ont été affinées au cours de l'avancement des entretiens et de notre travail de recherche. Une douzaine de questions étaient généralement préparées en amont mais nous

²⁵ En parallèle, dans le cas de Saint-Omer, l'élu régional dédié aux transports de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais, Gérald Darmanin, n'a pas pu être contacté en raison de son engagement au niveau national à partir de l'année 2016, dans la campagne présidentielle puis au gouvernement.

accordions une attention particulière aux relances au cours de ces entretiens.²⁶ Les questions posées pouvaient être différentes d'un acteur à l'autre ou d'un projet à l'autre mais les trames suivaient une organisation similaire. La trame était composée en quatre temps avec des questions portant sur :

- les fonctions de la personne et de la structure dans la démarche de projet ;
- les conditions de lancement du projet (dysfonctionnements, politiques locales, etc.) ;
- les conditions de conception et d'avancement du projet (consensus, oppositions, étapes, etc.) ;
- la conduite de projet (contraintes rencontrées, caractéristiques du contexte ville moyenne, gouvernance).

La dernière partie était celle qui variait le plus selon les acteurs interrogés. Lors des entretiens avec les acteurs locaux, les questions posées les amenaient souvent à avoir un regard réflexif sur leur propre exercice de la conduite de projet et sur leurs cadres d'actions. Lors des entretiens avec les partenaires, les questions les conduisaient plutôt à identifier les caractéristiques de la conduite de projet dans les villes moyennes et à comparer leurs expériences avec d'autres territoires sur lesquels ils étaient intervenus.

Les analyses des systèmes d'acteurs impliqués dans les projets d'aménagement s'appuient sur des outils issus de la sociologie des organisations et de la sociologie de l'action publique. De la sociologie des organisations, nous retenons l'analyse de l'action collective et le postulat que les acteurs sont avant tout des individus ayant des marges de manœuvre par rapport à l'organisation au sein de laquelle ils agissent (Crozier et Friedberg, 1977). De la sociologie de l'action publique, nous retenons l'étude des modalités de construction de l'intervention publique et l'étude des stratégies d'acteurs, par la mobilisation notamment des notions de « ressources » (Knoepfel, Larrue et Varrone, 2001) et de contraintes, pour déterminer leurs capacités d'action (Hassenteufel, 2011).

Des entretiens complémentaires avec des acteurs externes aux études de cas

En complément des études de cas, un second corpus d'entretiens a été réalisé avec des acteurs externes (voir annexe 8). Ces personnes présentent des profils variés (chercheurs, professionnels, élu, journaliste, etc.). Ils ont en commun d'avoir soit participé à des projets d'aménagement de même nature dans d'autres villes moyennes, soit travaillé sur des enjeux territoriaux propres à ces territoires. Ces entretiens étaient soit de type exploratoire, soit de type compréhensif en fonction des acteurs rencontrés. Une première partie des enquêtés (chercheurs, professionnels, associations) avait déjà participé à des programmes de recherches concernant les réaménagements des pôles gares ou les villes moyennes. Les entretiens étaient ainsi l'occasion d'aborder leurs travaux et leurs retours d'expérience sur la réalisation de leurs recherches, notamment avec les collectivités locales. Une deuxième partie de ces entretiens externes a été réalisée avec des acteurs ayant travaillé sur des

²⁶ Nous nous rapprochons de la situation exposée par le sociologue Jean-Claude Kaufmann dans son ouvrage sur l'entretien compréhensif : « L'enquêteur est maître du jeu, il définit les règles et pose les questions ; l'informateur au début se contente de répondre. C'est ensuite que tout se joue : il doit sentir que ce qu'il dit est parole en or pour l'enquêteur, que ce dernier le suit avec sincérité, n'hésitant pas à abandonner sa grille pour lui faire commenter l'information majeure qu'il vient de délivrer trop brièvement. L'informateur est surpris de se sentir écouté en profondeur et il se sent glisser, non sans plaisir, vers un rôle central. » (Kaufmann, 2007, p.47).

projets menés dans d'autres villes moyennes ou à d'autres niveaux territoriaux (Régions, bureaux d'études, etc.). Ces entretiens avaient pour objectif d'identifier les problématiques liées à nos sujets de recherche et de faciliter la montée en généralité sur les villes moyennes.

Des observations sur le terrain

En parallèle de la collecte de données et à l'occasion des entretiens, nous nous sommes rendus sur les terrains de nos trois études de cas tout au long de notre travail de recherche. Ces observations de terrains ont été faites de 2014 à 2018²⁷, et ont notamment donné lieu à des reportages photographiques qui seront présentés dans le manuscrit.

Pour chaque cas, une observation de terrain a été réalisée avant de réaliser les premiers entretiens afin de prendre connaissance des sites étudiés de visu, d'appréhender leurs usages, leurs fonctionnements mais aussi les périmètres de projet. D'une part, la connaissance des sites permettait de mieux préparer l'entretien et de conduire la discussion, sans être dans la demande d'informations permanente. D'autre part, ces déplacements étaient l'occasion de compléter les diagnostics des études et des documents consultés lors de la collecte des données. Les autres déplacements de terrain réalisés au cours des recherches ont permis de nous rendre sur des sites mentionnés par les acteurs interrogés, de suivre également les évolutions des sites et l'avancée des travaux dans les cas de Périgueux et de Saint-Omer et d'enrichir les reportages photographiques. Une dernière visite a été réalisée dans chaque ville lors de la dernière année de notre travail de recherche afin de présenter un avancement des projets le plus à jour possible. Ces sorties de terrains ont permis plus généralement de développer les connaissances sur les problèmes et écueils locaux rencontrés par les villes moyennes étudiées et de mettre en lien les données, les entretiens et le terrain « vécu ».

En parallèle, des observations ont également été réalisées dans d'autres villes moyennes (Brive-la-Gaillarde, Creil, Guéret, etc.) et dans des grandes villes tout au long des trois années de thèse, permettant d'enrichir notre connaissance des projets et d'approfondir notre approche comparative.

²⁷ Pour des contraintes techniques, nous n'avons pas pu réaliser des séjours longs à Saintes, Périgueux et Saint-Omer lors de notre travail de thèse. Les séjours étaient soit sur la journée, soit sur deux à trois jours, mais ils ont été réguliers tout au long de la période de l'enquête de terrain.

Chapitre 1

Les pôles gares des villes moyennes : des initiatives multiples dans l'ombre des projets métropolitains

Depuis les années 1990, des projets d'aménagement sont lancés pour transformer les gares, leurs abords et leurs quartiers dans l'ensemble du territoire national. La multiplication de ces projets s'inscrit dans un mouvement de revalorisation des gares et des quartiers de gare, qui a été motivé tout à la fois par des évolutions de l'offre de transport, des politiques publiques et des stratégies des acteurs ferroviaires (1.1.). Les travaux scientifiques récents se sont concentrés sur l'étude des réaménagements des gares centrales des capitales régionales et n'ont que très peu abordé les projets conduits dans les villes moyennes (1.2.). Pourtant, plus de soixante projets ont été lancés dans ces villes depuis les années 2000, témoignant d'un fort intérêt des collectivités locales pour ces réaménagements (1.3.).

Dans ce premier chapitre, il s'agira d'explicitier les principaux éléments de contexte à l'origine de ce mouvement et d'identifier la place des villes moyennes dans ces évolutions. Les analyses s'appuient sur une revue de littérature de travaux scientifiques relatifs aux évolutions récentes des gares et des quartiers de gares (articles, actes de colloque, thèses²⁸, etc.), sur une veille réalisée à partir de la consultation de sites internet institutionnels et d'articles de presse publiés dans des journaux locaux et nationaux ainsi que sur la réalisation d'entretiens exploratoires avec des chercheurs et des professionnels dans les champs de l'aménagement et des transports²⁹.

*

²⁸ Parmi les thèses soutenues récemment, notre travail de recherche est explicitement en dialogue avec la thèse d'Aurélié Delage, qui porte sur les réaménagements des quartiers de gare de villes post-industrielles à Saint-Etienne et à Liège (Delage, 2013). Aurélié Delage étudie les caractéristiques des projets d'aménagement métropolitains : ses résultats ont notamment participé à l'élaboration de notre grille d'analyse de ces projets présentée en introduction.

²⁹ Voir annexe 8

1.1. La revalorisation des gares dans les politiques d'aménagement

Les projets d'aménagement récents dans et autour des gares centrales témoignent d'une évolution des fonctions et des représentations des pôles gares dans les stratégies locales d'aménagement, qui intervient après plusieurs décennies de déclin du transport ferroviaire dans la deuxième partie du XXe siècle. Il s'agira ici de retracer ces évolutions et d'identifier celles qui ont concerné les gares des villes moyennes. A partir d'analyses présentées dans des programmes de recherches et des thèses récentes, nous étudierons les transformations des pôles gares dans une perspective historique (1.1.1.) afin de mettre en évidence les principaux éléments de contexte à l'origine de la multiplication de ces projets depuis les années 1990/2000 (1.1.2.) et leurs principales caractéristiques (1.1.3.).

1.1.1. Les gares : des sites complexes et en mutations depuis le XIXe siècle

Les projets conduits au tournant des années 1990/2000 ne marquent pas une rupture dans la transformation des pôles gares : au contraire, ils s'inscrivent dans la continuité de transformations historiques initiées dès le XIXe siècle. Le développement du trafic ferroviaire de marchandises puis de voyageurs³⁰, ainsi que la croissance des activités industrielles, ont engendré des premiers réaménagements des bâtiments des gares, de leurs abords et de leurs quartiers, parfois seulement quelques années après leurs constructions. Ces transformations ont été observées tout autant dans les grandes villes que dans les villes moyennes. En l'absence d'études historiques propres aux villes moyennes, nous ferons référence aux évolutions des gares issues de nos études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer) et à un cas externe, celui de Brive-la-Gaillarde, pour étayer nos analyses.

Des gares aux portes des villes moyennes

En France, les gares sont construites en parallèle du réseau ferroviaire. La construction des voies ferrées commence au XIXe siècle et s'accélère à partir des années 1840³¹ : 548 kilomètres de voies sont construites et exploitées en 1841, plus de 19 600 kilomètres le sont en 1875 (Caralp-Landon, 1951). Le réseau présente un maillage de plus en plus fin du territoire : entre 1851 et 1881, 70% des villes françaises sont ainsi desservies par le transport ferroviaire (Pumain, 1982). La plupart des gares des villes moyennes françaises sont notamment aménagées à cette période (voir planche 1) : la gare de Saint-Omer est notamment construite en 1848, celle de Périgueux en 1857 et celle de Saintes en 1867 ; tout comme d'autres villes moyennes dans l'ensemble du pays³².

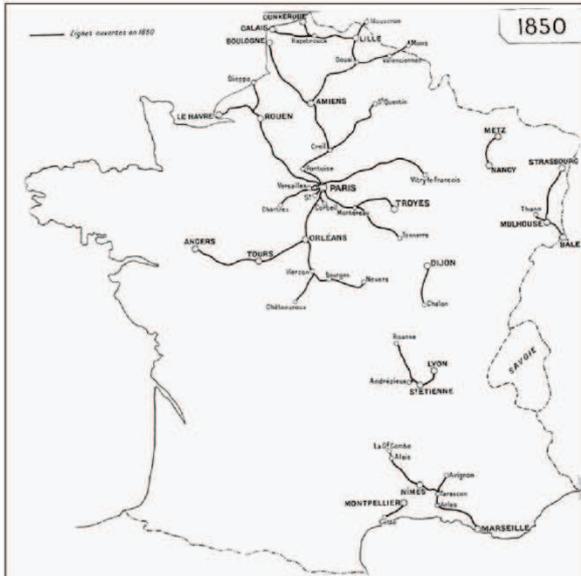
³⁰ Le transport ferroviaire se développe au début du XIXe siècle pour le transport de marchandises. Ouverte le 24 août 1837, la ligne Paris-Saint-Germain-en-Laye est la première à être principalement destinée au transport des voyageurs. Le transport ferroviaire de voyageurs se démocratise dans la deuxième partie du XIXe siècle, à partir des années 1870 (Sauget, 2009).

³¹ La construction du réseau ferré s'accélère à partir de la loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemin de fer de 1842, qui autorise la concession des lignes à des compagnies privées (achat du matériel roulant et maintenance) tandis que l'Etat a à sa charge l'achat des terrains, la construction des voies et des gares.

³² Quelques exemples de dates de constructions des gares dans des villes moyennes : la gare de Nevers a été construite en 1850, celle de Beauvais en 1857, celle de Charleville-Mézières en 1858, celle de Brive-la-Gaillarde en 1860, celles de Vannes et de Vichy en 1862, ou encore celle d'Albi en 1864.

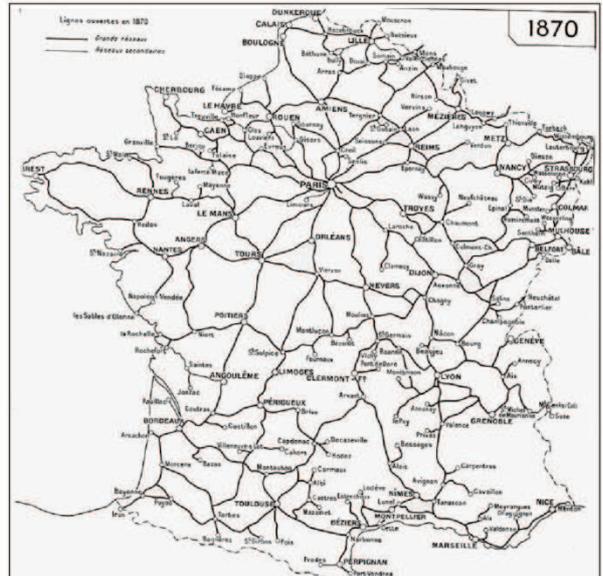
L'ARRIVÉE DU CHEMIN DE FER DANS LES VILLES MOYENNES AU XIXE SIÈCLE

Les prémices du réseau



En 1850, des premières lignes ferroviaires sont mises en service sur le territoire. Les principales voies ferrées sont construites à partir de Paris et concentrées surtout dans la partie nord du territoire national (dessertes d'Amiens, Boulogne, Lille, Dunkerque, etc.). Seules quelques villes moyennes, comme Saint-Omer, sont raccordées au réseau.

L'essor



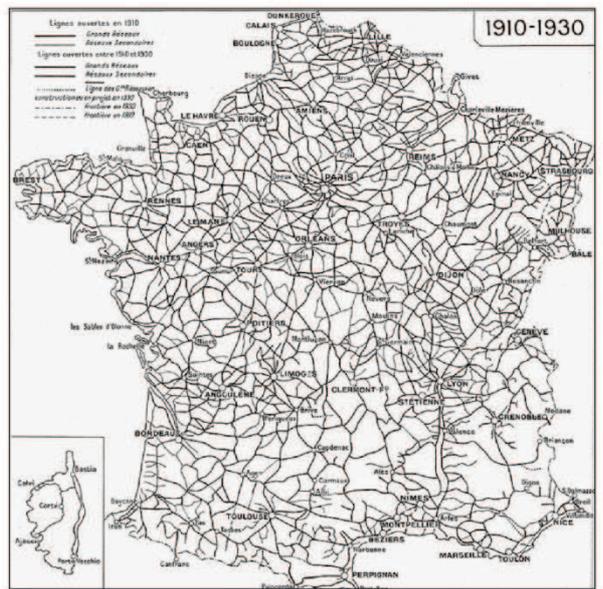
La construction du réseau s'accélère après la loi de 1842 sur les concessions de lignes. Le déploiement du réseau s'organise en étoile depuis Paris et s'étend à toutes les régions. La plupart des villes moyennes sont désormais desservies par le transport ferroviaire. Certaines d'entre elles sont même desservies par plusieurs axes (Périgueux, Nevers, Vierzon, etc.).

L'extension du réseau



Le maillage du territoire est de plus en plus fin avec l'extension du réseau ferroviaire, notamment dans la partie nord-ouest du territoire. L'ensemble des villes moyennes sont desservies par le transport ferroviaire.

L'apogée du chemin de fer



L'extension du réseau atteint son apogée dans les années 1910. Le chemin de fer continue de desservir les villes moyennes et de nouvelles voies sont construites notamment pour desservir des communes rurales.

Source cartes : site internet CIMP / Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 1 : Evolution de la desserte ferroviaire des villes moyennes (1850-1930)

A l'échelle locale, les gares sont construites généralement en périphérie immédiate des centres historiques (Bourillon, 2008). Elles se situent souvent à la lisière du tissu urbain existant, à une distance de 500 mètres à un kilomètre et demi par rapport au centre-ville. Différents facteurs sont à l'origine de ces choix de sites (Sauget, 2009). La construction des gares, des voies ferrées et des bâtiments annexes nécessitent, tout d'abord, de larges emprises : les terrains en périphérie des centres-villes ne sont pas encore urbanisés et offrent de grands espaces disponibles pour aménager ces infrastructures. Des contraintes techniques et topographiques peuvent aussi être à l'origine de ces emplacements dans le but d'optimiser le tracé du réseau ferroviaire, en évitant de larges contournements ou des sites en zones humides ou inondables (Lambert, 1996). Enfin, les nuisances sonores et atmosphériques produites par le transport ferroviaire sont aussi des éléments de contexte qui ont motivé la construction des gares loin des habitations du centre-ville. Au XIXe siècle, les machines à vapeur des locomotives diffusent de larges fumées et le déplacement des locomotives crée des bruits de forte intensité³³.

Les sites des gares de nos études de cas ont été choisis selon ces différents éléments de contextes. La gare de Saintes a été aménagée à un kilomètre et demi du centre historique pour assurer une continuité du réseau ferroviaire vers Royan sur la rive droite de la Charente et non sur la rive gauche où se situe le centre-ville (Blier, 1963). A Périgueux, la compagnie du Paris-Orléans a plus ou moins imposé la construction de la gare en dehors du centre-ville pour aménager les ateliers de réparations sur de larges emprises dans le quartier du Toulon (Eloi, 2005). Le site de la gare de Saint-Omer est quant à lui situé à moins d'un kilomètre du centre et à l'extérieur de la ville historique intra-muros. Il a été choisi pour sa proximité avec les espaces agricoles dans le but de faciliter le transport des marchandises depuis la gare ferroviaire³⁴. Dans les trois cas, ces sites ont aussi été choisis pour limiter les nuisances du transport ferroviaire sur les habitations existantes. Ces éléments de contexte seront explicités dans le Chapitre 3.

La croissance du trafic ferroviaire à l'origine des premières transformations

Dès la fin du XIXe siècle, la croissance du trafic ferroviaire et de la fréquentation des gares, portée par la démocratisation du transport de voyageurs à partir des années 1870, motive la conduite de projets de reconstructions ou d'agrandissements des bâtiments voyageurs (Richards et MacKenzie, 1986 ; Sauget, 2009). Les gares des villes moyennes connaissent leurs premières transformations majeures, à l'instar de celles des grandes villes qui concentrent toutefois les plus grandes réalisations.

Les premiers réaménagements des gares ferroviaires interviennent souvent peu de temps après leurs constructions. Les bâtiments d'origine sont relativement modestes : qualifiés souvent d' « embarcadères », ils étaient généralement construits rapidement pour coïncider avec l'arrivée du chemin de fer (Aubertel, 1999). Pour répondre à la croissance des flux de voyageurs et de marchandises, les premiers bâtiments sont soit agrandis, soit détruits et reconstruits entièrement. Ces transformations témoignent d'une évolution des fonctions des bâtiments voyageurs : ils ne

³³ Stéphanie Sauget décrit les trains comme des « ventres fumants qui exhalent dès les premières heures du jour des torrents de vapeur et des fumées de toutes sortes » (Sauget, 2009, p.12)

³⁴ Site internet « Patrimoines Saint-Omer », Page sur la gare de Saint-Omer. URL : <http://www.patrimoines-saint-omer.fr/Les-monuments-historiques/La-gare-de-Saint-Omer>

sont plus uniquement considérés comme des points de rupture de charge mais aussi comme des espaces d'attente et de confort pour les voyageurs. Différents types d'espaces sont aménagés : des espaces d'attente pour les départs et les arrivées des voyageurs, des espaces dédiés aux activités de restaurations (buffet de la gare) et des espaces dédiés aux activités commerciales (presse, accompagnement aux voyages). Lors de ces transformations, un nouvel intérêt est aussi porté à l'architecture extérieure des bâtiments voyageurs (Richards et MacKenzie, 1986). Les détails architecturaux matérialisent la place occupée par les villes dans la hiérarchie urbaine et leur rayonnement à l'échelle locale (Bourillon, 2008). Devant ces nouveaux bâtiments, de larges parvis sont aussi aménagés pour améliorer leur accessibilité pour les piétons et pour les voyageurs qui s'y rendent notamment en calèche.

La nature de ces premières transformations varie en fonction des gares. A Paris, les projets ont donné lieu à la construction de gares monumentales sur plusieurs décennies (Bowie, 1996 ; Sauget, 2014) tandis que les gares des villes moyennes ont souvent fait l'objet de plus petits projets d'agrandissements ou de reconstructions. Pour exemple, les gares de Périgueux et de Saint-Omer ont été réaménagées dès le XIXe siècle. A Périgueux, un premier bâtiment provisoire a été construit en 1857 pour accueillir la desserte du train sur la ligne Lyon-Bordeaux puis un nouveau bâtiment a été construit trois ans après en 1860, lors de la construction des nouvelles lignes ferroviaires vers Limoges et vers Brive³⁵. A Saint-Omer, la gare a été construite en 1848 et des premiers agrandissements sont envisagés par les acteurs locaux et les acteurs ferroviaires dès les années 1860, suite à la croissance du trafic ferroviaire de marchandises et de voyageurs³⁶. Le nouveau bâtiment voyageurs n'est toutefois inauguré que quarante ans plus tard, en 1904. Au-delà de nos études de cas, il en est de même pour la gare de Brive-la-Gaillarde où un nouveau bâtiment voyageurs est construit dans les années 1870, à la place des premières installations aménagées seulement quinze ans plus tôt au moment de la mise en service de la première voie ferrée³⁷.

En parallèle, d'autres transformations sont aussi réalisées autour des bâtiments voyageurs pour les valoriser, voire les mettre en scène, dans le paysage urbain et pour améliorer leur accessibilité depuis le centre-ville (Bourillon, 2008). Les nuisances liées au transport ferroviaire ont motivé à l'origine la construction des gares à l'extérieur des centres mais le développement du transport de voyageurs à la fin du XIXe siècle a incité les communes à retravailler la liaison entre les deux polarités. Des projets d'embellissements et d'infrastructures sont notamment réalisés dans les villes moyennes, comme en témoignent notamment les travaux réalisés à Saint-Omer et à Brive-la-Gaillarde (voir planche 2). A Saint-Omer, une voie routière a été transformée et déviée pour que le bâtiment de la gare soit visible depuis le centre-ville, situé à 500 mètres. Aux abords de la gare, un pont fixe a aussi été aménagé à la place d'un pont tournant³⁸ pour faciliter l'accès au bâtiment par les piétons et les voyageurs en calèche. A Brive-la-Gaillarde, la gare est située à un kilomètre et demi du centre-ville.

³⁵ Article « La gare, au cœur de l'histoire », *Sud-Ouest*, publié le 08/08/13

³⁶ Site internet « Patrimoines Saint-Omer », Page sur la gare de Saint-Omer. URL : <http://www.patrimoines-saint-omer.fr/Les-monuments-historiques/La-gare-de-Saint-Omer>

³⁷ Article « L'arrivée du chemin de fer à Brive : la première ville de Corrèze atteinte par le rail », *Brive Mag*, 211

³⁸ Le mécanisme du pont tournant permet au tablier de se tourner horizontalement et de libérer le passage pour permettre aux bateaux circulant sur le Canal de l'Aa de passer. Ce fonctionnement contraint toutefois les déplacements vers la gare en empêchant le passage lors de ces traversées.

Pour améliorer les liaisons entre les deux polarités, une voirie a été percée dans le tissu urbain pour créer un cheminement direct entre la gare et le centre-ville et nommée « avenue de la gare ».

LA LIAISON ENTRE LA GARE ET LE CENTRE-VILLE : UN ENJEU D'AMÉNAGEMENT ANCIEN LES CAS DE SAINT-OMER ET DE BRIVE-LA-GAILLARDE

■ Saint-Omer

La gare de Saint-Omer est située à l'extérieur de la ville historique, délimitée par les remparts, et sur la rive opposée du Canal de Neuffossée (voir carte ci-contre). Des aménagements ont été réalisés pour améliorer la visibilité de la gare depuis le centre-ville et pour faciliter l'accès au bâtiment voyageurs. Un pont fixe a été construit à la place du pont tournant, pour franchir le Canal, et une rue a été déviée pour créer une liaison directe entre les deux polarités (voir photo ci-dessous).



Carte postale de la gare de Saint-Omer, reconstruite en 1904, avec le nouveau pont fixe

Source : site internet Geneanet - non daté



Plan de Saint-Omer (1820-1860)

Source : site internet Géoportail - Fond de carte de l'état major

■ Brive-la-Gaillarde

La gare de Brive-la-Gaillarde est située en dehors de la ville historique, à 1,5 km et au sud-ouest par rapport au centre (voir carte ci-contre). Dans un contexte de croissance du trafic ferroviaire, la Ville a pris la décision de percer une avenue, sur le modèle des percées haussmaniennes, pour créer une liaison entre les deux polarités et faciliter les cheminements piétons (voir photo ci-dessous).



Carte postale de l'avenue de la gare à Brive-la-Gaillarde

Source : site internet Geneanet - non daté



Plan de Brive-la-Gaillarde (1820-1866)

Source : site internet Géoportail - Fond de carte de l'état major

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Des gares aux quartiers de gares : le développement urbain autour des bâtiments voyageurs

Au cours du XIX^e siècle, l'arrivée du chemin de fer et la croissance du trafic ferroviaire n'entraîne pas uniquement des évolutions dans l'aménagement des bâtiments voyageurs et de leurs abords. Les quartiers de gares connaissent également de profondes mutations (Delage, 2013). Considérées comme des points d'accès au réseau ferroviaire, les gares deviennent au fur et à mesure des centres de nouveaux quartiers d'habitations ouvrières, des lieux d'emplois et des lieux de productions pour les économies locales.

Le développement d'activités industrielles dans des bâtiments construits à proximité de la gare ou des voies ferrées participe à la croissance à la fois des emplois ouvriers et des habitations dans les quartiers de gares. Dans deux de nos études de cas, Périgueux et Saintes, des ateliers SNCF ont été construits à côté des bâtiments voyageurs et ont contribué au développement de l'économie locale et du tissu urbain avec l'arrivée de cheminots (Blier, 1963 ; Eloi, 2005). Les ateliers sont dédiés à la maintenance des trains (activités de réparation et d'entretien des trains, dépôts) et au stockage des marchandises³⁹. A Périgueux, des ateliers de réparation des trains ont été inaugurés en 1864 par la Compagnie du Paris-Orléans dans le faubourg du Toulon, le long des voies ferrées, à 300 mètres plus au nord du bâtiment voyageurs (voir planche 3). A l'origine insalubre, l'assainissement du quartier a permis la construction de logements sociaux destiné aux ouvriers du chemin de fer (Eloi, 2005). A Saintes, des ateliers SNCF ont aussi été construits en 1877, seulement dix ans après l'inauguration de la gare. Ils ont employé jusqu'à mille ouvriers qui ont habité dans des maisons mitoyennes construites dans le quartier de la gare, typiques de l'habitat ouvrier de l'époque (Blier, 1963). A Saint-Omer, la situation est sensiblement différente : aucun atelier SNCF n'a été construit près de la gare mais le développement des exportations agricoles a contribué à l'augmentation du trafic ferroviaire et au développement des habitations dans les faubourgs de Lyzel et du Haut-Pont⁴⁰.

Au cours du XIX^e et du XX^e siècle, les quartiers de gare se développent en étroite relation avec les activités ferroviaires et industrielles et ils sont progressivement intégrés au tissu urbain central (Bàn, 2008). Cette intégration est toutefois relative. Les infrastructures des voies ferrées créent des coupures urbaines : elles contraignent les cheminements et occasionnent l'aménagement de voies routières en impasse. Des ouvrages de franchissement (passerelle, tunnel) sont construits pour assurer les liaisons entre le quartier situé face au bâtiment de la gare et le quartier situé du côté opposé des voies ferrées. Cet effet de coupure est aussi souvent accentué par l'aménagement de bâtiments industriels sur de larges emprises à proximité des voies ferrées.

³⁹ Ces halles étaient dédiées au stockage des marchandises, des bagages ainsi que pour le chargement et le déchargement des trains de fret. Elles sont généralement désignées par la dénomination « halle Sernam », en référence à la société qui assurait leur gestion.

⁴⁰ Une présentation détaillée des sites est réalisée dans le Chapitre 3.

RÉTROSPECTIVE SUR LES AMÉNAGEMENTS DE LA GARE DE PÉRIGUEUX

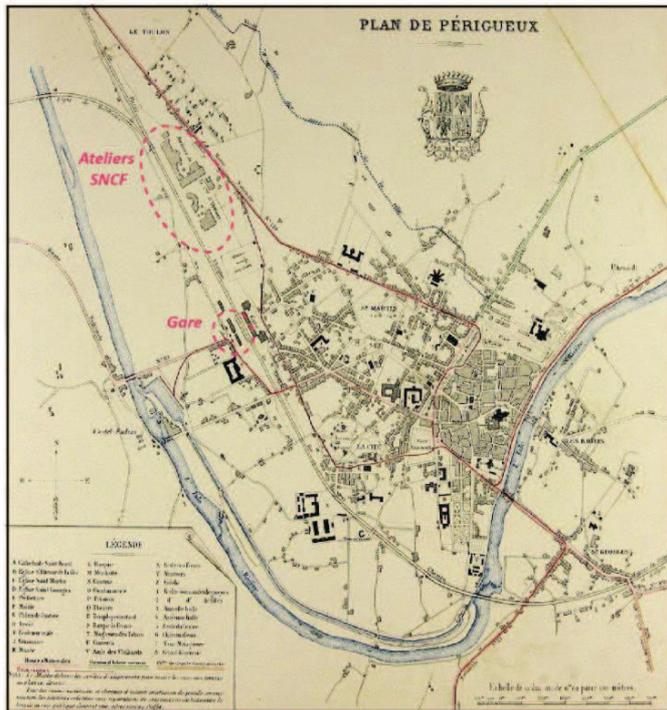


Figure n°1 - Plan des ateliers SNCF dans les années 1900
Source : Portefeuille des plans thématiques des stations et des gares du PO, 1920

Le bâtiment voyageurs de la gare de Périgueux a été construit à la lisière du tissu urbain de Périgueux (voir figure n°1) en 1857 puis a été reconstruit sous sa forme actuelle en 1860 (voir figure n°2). Le site de la gare a été plus ou moins imposé par la compagnie Paris-Orléans (PO) à la municipalité de Périgueux : celle-ci avait une préférence pour la construction de la gare en centre-ville, sur le site de Francheville.

Peu de temps après sa construction, la gare de Périgueux devient un lieu d'emploi essentiel à l'économie locale avec la construction des ateliers de réparation SNCF. Ils sont aménagés à 750 mètres au nord de la gare, le long des voies ferrées, dans le quartier du Toulon (voir figures n°1 et n°3). En 1920, les ateliers du PO emploient jusqu'à 2 600 personnes, dont une grande partie habite également dans le quartier, devenu un lieu d'habitations ouvrières.

Dès la fin du XIXe siècle, la gare de Périgueux devient une étoile ferroviaire régionale avec la construction de plusieurs axes vers Bordeaux, Limoges et Brive-la-Gaillarde (voir figure n°4). Le faisceau ferroviaire occupe une large emprise, délimitée des deux côtés par une halle de marchandises (halle Sernam) à l'ouest et par le bâtiment voyageurs (à l'est). Avec la démocratisation du transports de voyageurs à la fin du XIXe, Périgueux devient aussi une destination touristique privilégiée en Dordogne (voir figure n°5).

Source : Eloi J-S, 2005, Le monde cheminot à Périgueux, Editions Fanlac



Figure n°2 - Carte postale du parvis de la gare de Périgueux
Source : site internet Geneanet, non daté

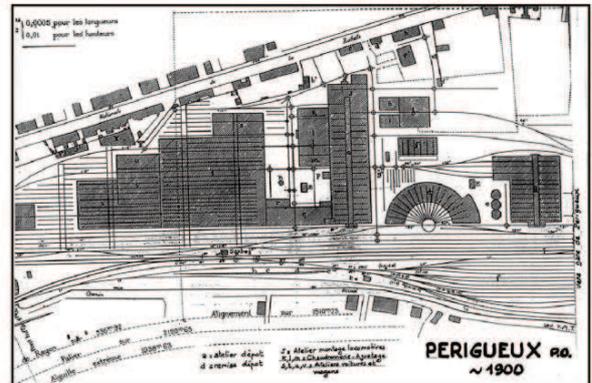


Figure n°3 - Plan de Périgueux en 1880
Source : carte routière et hydrographique de la Dordogne, 1880



Figure n°4 - Carte postale de la gare de Périgueux - vue depuis le pont des Fainéants (non daté)

Source : Article «Comment les cheminots ont construit Périgueux», Sud-Ouest, publié le 18/05/17



Figure n°5 - Carte postale «Je pars de Périgueux»
Source : Article «Comment les cheminots ont construit Périgueux», Sud-Ouest, publié le 18/05/17

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 3 : Présentation des transformations de la gare de Périgueux et de son quartier à la fin du XIXe siècle

Du déclin au regain d'intérêt pour le transport ferroviaire

Force est de constater que les réaménagements des pôles gares conduits au tournant des années 1990 et 2000 s'inscrivent dans la continuité de transformations historiques déjà à l'œuvre aux XIX^e et XX^e siècles. Ces projets sont toutefois lancés à la suite d'une période de déclin du transport ferroviaire dans la deuxième partie du XX^e siècle (Crozet, 2003). Des thèses récentes se sont intéressées à la dévitalisation des quartiers de gares (Delage, 2013 ; Adisson, 2015) : nous ferons référence ici uniquement aux principaux éléments de contexte de ce mouvement.

Différents facteurs sont à l'origine de la dévalorisation des gares et des quartiers de gares à l'échelle nationale. D'une part, la démocratisation de l'automobile et le développement du transport aérien ont concurrencé directement l'offre ferroviaire (Wolkowitsch, 2004), notamment par la réduction des temps de trajet sur certaines origines-destinations. D'autre part, la désindustrialisation des centres urbains a entraîné des fermetures de sites industriels, notamment dans des établissements situés à proximité des gares. A partir des années 1950, les gares, leurs abords et leurs quartiers sont généralement marqués par des dégradations physiques, par une diminution des flux de voyageurs et du trafic ferroviaire. Les projets d'agrandissement des bâtiments de gares et de développement des quartiers laissent place à l'apparition de friches industrielles et ferroviaires aux abords des gares. Ces éléments de contexte ont concerné l'ensemble du territoire national mais le mouvement de désindustrialisation a été d'autant plus marqué dans les villes petites et moyennes, avec une forte spécialisation industrielle dans leurs économies (Luxembourg, 2011).

Le déclin du transport ferroviaire s'accompagne aussi de la suppression de points d'arrêts. Ces fermetures s'opèrent surtout dans les gares des communes rurales desservies par des lignes d'intérêt local et ne concernent pas les gares des villes moyennes et celles des grandes villes. La création de la Société Nationale des Chemins de fer Français⁴¹ (SNCF) en 1938 marque un tournant dans la gestion du transport ferroviaire. L'Etat souhaite mettre en œuvre une exploitation économique du transport ferroviaire et limiter les déficits financiers. Près de 12 000 kilomètres de voies sont ainsi fermés au transport de voyageurs entre 1920 et 1950 sur décision de l'Etat : il s'agit essentiellement de lignes d'intérêt local, concurrencées directement par l'usage de l'automobile (Caralp-Landon, 1951). La fermeture des lignes entraîne par là-même la fermeture de gares : en 2018, on décompte un peu plus de 3 000 gares sur le territoire alors qu'il y en avait près du double dédié au transport de voyageurs au début du XX^e siècle⁴².

Les projets d'aménagement conduits dans et autour des gares à partir des années 1990/2000 marquent ainsi une rupture avec cette période de déclin du transport ferroviaire et un nouvel élan en faveur de la revalorisation des gares et des quartiers de gares dans les stratégies locales d'aménagement.

⁴¹ La SNCF est née de la fusion des différentes compagnies privées de l'époque, des Syndicats du Chemin de fer de Grande Ceinture et de Petite Ceinture et les deux administrations nationales, les chemins de fer d'Alsace-Lorraine et le Réseau de l'État. Elle a en charge l'exploitation des 42 500 kilomètres de lignes ferroviaires en service au 1^{er} janvier 1937.

⁴² Delziani S., 2016, *La France des gares perdues : Panorama des gares d'autrefois disparue*, Ed. La vie du rail

1.1.2. Une convergence de facteurs à l'origine de la revalorisation des gares et de leurs abords

Initié dans les années 1990/2000, le mouvement de revalorisation des pôles gares a été motivé par une triple évolution de l'offre ferroviaire, des politiques publiques et des stratégies des acteurs ferroviaires vis-à-vis de leurs patrimoines fonciers et immobiliers. Ces différents éléments de contexte seront ici abordés successivement pour comprendre la mise à l'agenda des gares dans les politiques d'aménagement.

La double évolution de l'offre TGV et de l'offre TER

Le développement de l'offre TGV puis la réorganisation du transport régional ont successivement transformé l'offre ferroviaire dans l'ensemble du territoire national. Ces recompositions des offres ont entraîné une augmentation du nombre de voyageurs sur le réseau ferroviaire et, par conséquent, une augmentation de la fréquentation des gares. Cette double évolution de l'offre et de la demande a suscité des projets d'aménagement dans et autour des gares pour adapter les sites aux flux de voyageurs et pour développer de nouvelles activités, voire de nouveaux quartiers.

A l'échelle nationale, la création puis le développement de l'offre TGV a contribué au renouvellement de l'offre ferroviaire longue distance à partir des années 1980 mais aussi à une recomposition des interactions territoriales. La mise en service de cette offre avait pour objectif de relier les principales villes du territoire national grâce à des trains qui circulent à des vitesses bien supérieures à celles des trains en service et avec des trajets directs (Zembri, 2008). Des lignes à grandes vitesses ont été construites depuis les années 1980 pour assurer la circulation de ces trains à pleine vitesse. La première ligne LGV entre Paris et Lyon a été inaugurée en 1981 et a constitué le point de départ d'une série de mises en services LGV depuis la fin des années 1980 (LGV Sud-Atlantique (1989), la LGV Nord (1993) et la LGV Méditerranée (2001). Les projets de LGV sont arrêtés depuis juillet 2017 suite aux mises en services des deux LGV, entre Le Mans et Rennes puis entre Tours et Bordeaux. L'Etat a annoncé un arrêt des projets de LGV pour réorienter ses investissements vers l'entretien et la rénovation du réseau ferroviaire existant⁴³. Les dessertes TGV n'ont pas été réservées uniquement aux gares situées sur les LGV : des gares reliées au réseau classique ont également obtenu des dessertes TGV⁴⁴.

Au début du déploiement de l'offre TGV, les villes moyennes étaient peu concernées par ces changements dans la mesure où les tracés des LGV et les choix des dessertes TGV se concentraient majoritairement dans les métropoles. Depuis les années 1980, une partie des villes moyennes sont désormais desservies par le TGV soit dans leurs gares centrales via les voies classiques, comme c'est le cas des villes littorales bretonnes comme Vannes, Quimper, ou Saint-Brieuc ; soit dans leurs gares périphériques, construites ex nihilo souvent à plusieurs kilomètres de leurs gares centrales

⁴³ Rapport « Pour un schéma national de mobilité durable » remis au Ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche le 27 juin 2013

⁴⁴ Quand les TGV empruntent le réseau ferroviaire classique, leurs vitesses de déplacement sont plus réduites par rapport au réseau LGV. Ils peuvent rouler jusqu'à 300 ou 320 km/h sur les lignes LGV, alors qu'ils roulent entre 200 et 250km/h maximum sur le réseau ferré classique.

pour être raccordées directement au tracé LGV déjà défini, comme c'est le cas de plusieurs villes moyennes (Facchinetti-Mannone, 2006; Carrouet, 2013), notamment dans la partie est du territoire (Le Creusot TGV, Mâcon TGV, Valence TGV, etc.).

A l'échelle régionale, les évolutions de l'offre de TER ont aussi contribué à augmenter la fréquentation des gares et à encourager la conduite de projets de réaménagements. La réorganisation de l'offre a été motivée par le transfert de compétence du transport ferroviaire régional de l'Etat aux Régions, qui deviennent à leur tour autorités organisatrices du transport ferroviaire régional de voyageurs⁴⁵. La prise de compétence des Régions intervient dans un contexte de crise du transport ferroviaire régional, concurrencé par l'automobile et caractérisé par une baisse de sa fréquentation et un matériel roulant vieillissant (Haenel, 1994). La réorganisation de l'offre TER est accompagnée d'une politique de modernisation du matériel roulant, d'une refonte des dessertes, et d'une politique tarifaire incitative (Haenel, 2008). Ces changements entraînent une augmentation de l'offre TER et une croissance de la fréquentation des trains (Maulat, 2014). A une échelle plus fine, cette amélioration de l'offre ferroviaire est toutefois très inégale entre les régions et selon les axes ferroviaires (Barone et Ollivier-Trigalo, 2010). La prise de compétence des Régions en matière de transport ferroviaire régional les incite à améliorer en parallèle l'accès aux trains et à mener des projets d'aménagement dans et autour des gares desservies par le TER. Ces actions concernent notamment les gares des villes moyennes, qui sont majoritairement desservies par les offres TER et InterCités.

La coordination urbanisme/transport au centre des politiques publiques

En parallèle, des politiques publiques, mises en place progressivement depuis les années 2000, ont aussi encouragé à la conduite de projets d'aménagements autour des gares, sans pour autant obliger les collectivités territoriales à le faire. Parmi les différentes lois mises en place, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain⁴⁶ (2000) puis les lois Grenelles I et II⁴⁷ (2009 et 2010) ont participé largement à ces évolutions : elles ont incité les collectivités locales à développer l'usage de modes de transports alternatifs à l'automobile et à privilégier la densification autour des axes de transports collectifs (Gallez *et al.*, 2013). Nous reviendrons ci-après sur les principaux enjeux de ces lois et nous montrerons dans quelle mesure celles-ci ont orienté l'action des acteurs locaux vers les gares, sans en réaliser une analyse exhaustive.

⁴⁵ Si le principe de transfert de compétence de l'Etat aux Régions est inscrit dès la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (dite loi SRU) en 2000, la prise de compétence est mise en place au 1er janvier 2002. Cette prise de compétence implique que les Régions décident, sur l'ensemble de leur ressort territorial, du contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment des dessertes, de la tarification, de la qualité du service et de l'information de l'utilisateur. Cette compétence est encadrée par le nécessaire respect des compétences des autres collectivités et par les principes de cohérence et d'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. La SNCF demeure l'exploitant unique de ces transports, dans le cadre de conventions signées avec chacune des régions. Les conseils signent une convention avec la SNCF sur les trajets à mettre en place, le nombre de liaisons, les tarifs, le niveau de qualité du service à offrir. Source : site internet Vie publique / URL : <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/transport-ferroviaire-competence-regionale.html>

⁴⁶ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴⁷ Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Au début des années 2000, la loi SRU instaure la nécessité de coordonner la planification urbaine et la planification des déplacements (Offner, 2007). Dans les documents d'urbanisme locaux, comme les SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) ou les PLU (Plan Local d'Urbanisme), il est préconisé de densifier le tissu urbain autour des points d'accès aux réseaux de transports collectifs (Desjardins et Leroux, 2007). La lutte contre l'étalement urbain et la réduction des déplacements réalisés en automobile, et des nuisances qui y sont associées, sont deux des principaux objectifs de cette loi. Pour cela, plusieurs freins réglementaires sont levés pour permettre la réalisation de projets d'aménagement urbain et d'infrastructures de transports collectifs. Pour exemple, dans les PLU⁴⁸, il n'est plus obligatoire désormais de fixer une taille minimale des parcelles constructibles. Dans les SCoT⁴⁹, il est à présent possible d'imposer une stratégie intercommunale qui favorise l'urbanisation prioritaire des secteurs desservis par les transports collectifs et de subordonner l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones (zones agricoles, zones naturelles et forestières). La loi renforce également le rôle des Plans de Déplacements Urbains⁵⁰ (PDU), instaurés en 1982, en leur conférant un caractère plus prescriptif (Richer, 2007). Par une série de mesures, la loi SRU vise à mieux maîtriser et orienter le développement urbain vers les nœuds de transports, et remet donc la gare au cœur des enjeux d'aménagement.

Les lois Grenelle I et II ont des objectifs similaires à la loi SRU : favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et articuler étroitement « *les politiques de l'habitat, du développement commercial et de transports tout en améliorant la qualité de vie des habitants* » (Denizeau, 2011). Elles entérinent le principe de « *reconstruire la ville sur elle-même* »⁵¹ et ont renforcé certaines mesures instaurées par la loi SRU quelques années auparavant. Pour exemple, alors que la loi SRU encourageait déjà les élus locaux à intégrer les déplacements dans les SCoT, la loi Grenelle II les oblige désormais à définir « *les grands projets d'équipements et de dessertes par les transports collectifs* ». La loi instaure aussi la possibilité de fixer des contraintes sur le développement du stationnement et sur les transports collectifs, dans les cas où il n'y a ni PLUI (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal), ni PLU (Plan de Déplacements Urbains). Face aux injonctions du renouvellement urbain et de la densification autour des axes structurants de transports collectifs, les projets d'aménagement autour des gares des réseaux ferroviaires constituent d'autant plus des supports d'actions pour les collectivités locales (Bentayou *et al.*, 2015).

Plus récemment, des mesures mises en place dans la loi MAPTAM⁵² (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) continuent d'encourager la coordination entre urbanisme et transports, et notamment les actions vis-à-vis des gares. Des évolutions de

⁴⁸ « *Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols. Il constitue un outil majeur de retranscription du projet communal ou intercommunal. Comme les autres documents d'urbanisme, le PLU doit viser à assurer les conditions d'une planification durable du territoire, prenant en compte les besoins de tous les habitants et les ressources du territoire, et conjuguant les dimensions sociales, économiques et environnementales (dont la gestion économe de l'espace)* » - Source : site internet du Cerema

⁴⁹ « *Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire. Il constitue à la fois un outil de retranscription du projet de ce territoire et un document pivot de la planification territoriale, à l'intermédiaire entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET, porté par la région), et les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux (cartes communales, plans locaux d'urbanisme et documents en tenant lieu).* » - Source : site internet du Cerema

⁵⁰ « *Le plan de déplacements urbains (PDU) est un outil global de planification de la mobilité à l'échelle d'une agglomération, il définit les principes d'organisation du transport et du stationnement des personnes et des marchandises, tous modes confondus.* » - Source : site internet du Cerema

⁵¹ Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

⁵² Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

compétence sont instaurées et des chefs de file désignés quand la compétence est partagée entre plusieurs échelons afin de faciliter l'action des collectivités territoriales. Par ces mesures, le rôle de la Région est notamment renforcé. Son champ de compétence est élargi à la compétence du transport interurbain, transférée des départements, et elle devient chef de file de l'intermodalité. De même, la loi MAPTAM fait évoluer le statut d'autorité organisatrice de transports urbains en autorités organisatrices de la mobilité : cette évolution consacre le principe de mise en cohérence des politiques de déplacements, d'habitat et d'aménagement urbain (voirie, espaces publics) et de vision globale des mobilités, incluant notamment l'ensemble des modes alternatifs à l'automobile (covoiturage, autopartage, vélos, etc.).

Avec ces différentes lois, les pôles gares deviennent progressivement des incontournables des documents de planification locaux. Les projets des études de cas, que nous analyserons de manière détaillée dans les chapitres 3 et 4, constituent des projets phares de ces documents. Pour exemple, le renforcement du pôle gare de Saint-Omer comme porte d'entrée principale de l'agglomération est l'une des orientations d'aménagement du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal⁵³ et la valorisation de la gare de Saint-Omer est aussi inscrite dans le Scot⁵⁴. De même, dans le cas de Saintes, le développement du « secteur gare » est l'un des objectifs du Plan Local d'Urbanisme⁵⁵ et il est présenté comme un levier pour le développement d'activités tertiaires et le déploiement d'un réseau de transports collectifs performant. Le Scot entérine aussi la nécessité de développer une politique de logement ambitieuse articulée avec l'offre de transport à l'échelle de la commune de Saintes⁵⁶.

Sans obliger à réaménager les gares et leurs polarités, ces différentes lois insistent ainsi sur le rôle stratégique des gares dans l'organisation des transports, du développement urbain et des activités. Elles orientent notamment l'action vers le réaménagement des abords des gares et vers la densification et le renouvellement des quartiers situés à proximité en vue de favoriser l'usage des trains. L'aménagement des bâtiments voyageurs reste une préoccupation des acteurs ferroviaires qui en ont la propriété et moins une préoccupation des acteurs locaux (voir section 1.1.3.).

La diversification des stratégies des acteurs ferroviaires

En parallèle des politiques publiques, les projets d'aménagement dans et autour des gares ont aussi été motivés par les évolutions des stratégies d'aménagement des acteurs ferroviaires. Les créations de Réseau Ferré de France puis de la branche Gares & Connexions ont notamment marqué un basculement dans les stratégies de valorisation de leurs patrimoines bâtis et fonciers. Nous reviendrons sur ces principales évolutions, sans toutefois être exhaustif, pour mieux appréhender par la suite l'organisation des systèmes d'acteurs impliqués dans les réaménagements des pôles gares.

⁵³ Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, 2015, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, Elaboration du PADD, 45 p.

⁵⁴ Syndicat mixte Lys-Audomarois, 2008, Schéma de Cohérence territoriale du Pays de Saint-Omer, 257 p

⁵⁵ Ville de Saintes, 2014, Plan local d'urbanisme, 372 p.

⁵⁶ Comité syndical du Pays de Saintonge Romane, 2016, Schéma de Cohérence Territoriale Pays de Saintonge Romane, 300 p.

Un premier changement de gouvernance est amorcé par la mise en place de la directive européenne 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires en 1997⁵⁷. Celle-ci impose aux Etats membres la séparation entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et celle de l'exploitation des services de transport. En France, cette directive se traduit par la scission de la SNCF en deux entités, avec la création de Réseau Ferré de France (RFF). RFF est créée pour assurer la gestion des infrastructures ferroviaires et son patrimoine qui rassemble les biens non affectés aux activités de transport (voies ferrées, installations techniques, ateliers et bases travaux, etc.). SNCF conserve les activités de transport de voyageurs et de marchandises ainsi que les biens affectés aux activités de transport (bâtiments voyageurs, bâtiments techniques, halles de marchandises, etc.)⁵⁸. RFF est alors le deuxième propriétaire foncier de France, après le ministère de la Défense, et récupère, en contrepartie, la dette de l'infrastructure ferroviaire SNCF. Cette évolution engendre une nouvelle répartition des compétences : SNCF est en charge du transport de voyageurs et de marchandises, RFF est en charge de la gestion et de la modernisation du réseau ferroviaire. Elle a des conséquences dans les stratégies d'aménagement menées dans et autour des gares (Adisson, 2015). : RFF souhaite valoriser son patrimoine pour résorber la dette structurelle héritée de sa création alors que SNCF souhaite valoriser ses bâtiments voyageurs et son patrimoine également

La création de la branche Gares & Connexions en 2009 marque un deuxième changement dans la gouvernance des acteurs ferroviaires. Fruit de la fusion entre différentes directions d'aménagement et de gestion des gares, Gares & Connexions est en charge de la gestion et de la modernisation de la totalité des gares françaises, soit 3029 gares⁵⁹. Sa création s'inscrit dans la lignée des recommandations du Rapport Keller de 2009 et constitue une réponse à l'ouverture à la concurrence des trains voyageurs en permettant une gestion autonome des gares. L'objectif de cette création est double : promouvoir la qualité de service aux voyageurs et réaliser les investissements nécessaires au développement des trafics de voyageurs sans peser sur les transporteurs. SNCF Gares & Connexions s'implique notamment dans la valorisation des cellules commerciales situées dans les bâtiments voyageurs et la valorisation de son patrimoine ferroviaire (Riot, 2015). Elle entreprend des opérations de rénovations des bâtiments voyageurs, de mise en accessibilité et est impliquée dans les réaménagements des accès aux gares.

Enfin, la réorganisation du groupe SNCF en 2015 marque aussi des changements de stratégie de l'acteur ferroviaire vis-à-vis de son patrimoine. SNCF et RFF sont à nouveau réunifiés au sein d'un groupe public ferroviaire composé de trois établissements : SNCF Mobilités en charge du transport de voyageurs et de marchandises, SNCF Réseau en charge de l'exploitation et de la gestion du réseau ferré et SNCF en charge du pilotage global. Dans cette réorganisation, l'établissement SNCF Réseau reprend à peu près les mêmes missions que RFF tout en héritant de nouvelles missions avec notamment la création d'une nouvelle entité « SNCF Immobilier ». Celle-ci regroupe les compétences en matière de gestion et de valorisation immobilière⁶⁰ et s'occupe de la gestion de l'ensemble de l'immobilier de l'entreprise SNCF, hormis les bâtiments voyageurs qui relèvent de Gares & Connexions. Ses missions sont triples : la gestion de l'immobilier industriel et tertiaire du

⁵⁷ Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires

⁵⁸ Cerema, Le foncier ferroviaire Acteurs et modalités d'intervention, Fiche 3, Novembre 2012

⁵⁹ Site internet de Gares & Connexions (2018) : <https://www.gares-sncf.com/fr>

⁶⁰ Site internet de SNCF Immobilier (2018) : <https://www.sncf.com/fr/reseau-expertises/activites-immobilières/sncf-immobilier>

groupe SNCF, la valorisation et le développement des actifs immobiliers et fonciers, et la contribution à l'effort national sur le logement avec le groupe ICF habitat⁶¹. La gestion de ce patrimoine était auparavant éclatée entre différentes entités de SNCF ou RFF. La création de cette entité introduit ainsi un nouvel acteur dans les projets d'aménagement et une nouvelle stratégie de valorisation immobilière, en parallèle des projets menés avec les collectivités locales. Cette réorganisation ne nous permet pas de l'aborder dans le présent travail de recherche et dans nos études de cas détaillées, mais cet élément de contexte qui marque une recomposition des stratégies de SNCF vis-à-vis de son patrimoine foncier et immobilier.

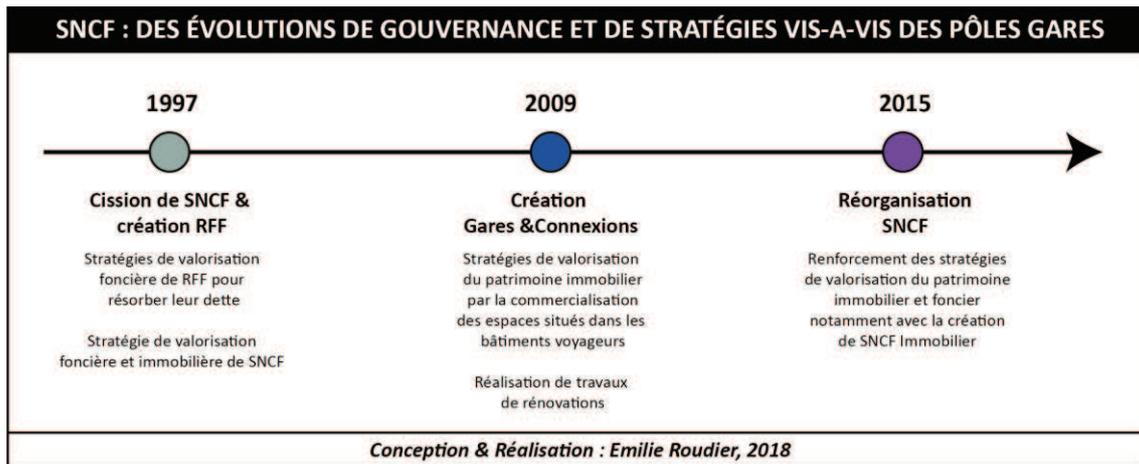


Figure 3 : Un renforcement des stratégies de valorisation des pôles gares de la part de SNCF

Cette triple évolution de l'offre de transport, des politiques publiques et des stratégies des acteurs ferroviaires est à l'origine d'un mouvement de revalorisation des gares dans les stratégies d'aménagement. Ces différents changements tendent à renforcer les fonctions de « nœud » et de « lieu » propres aux gares ferroviaires (Bertolini, 1996 ; Bertolini et Spit, 1998). D'une part, les gares ne sont plus uniquement considérées comme des nœuds du réseau ferroviaire et de flux mais comme des nœuds de transports et de correspondances entre l'ensemble des modes à développer et à renforcer. D'autre part, elles ne sont plus uniquement des lieux où prendre le train : leurs fonctions de portes d'entrées de ville, ancrées dans un espace, sont renforcées et elles sont aussi associées à des lieux de services, de commerces à valoriser. Ces évolutions encouragent à la transformation des gares et de leurs polarités et à la conduite de projets d'aménagement, notamment à partir des années 1990/2000.

⁶¹ Article « Quel est le rôle de SNCF-Immobilier ? A la découverte du syndic de propriété de la SNCF », *Sud-Ouest*, publié le 22/12/17

1.1.3. Les réaménagements des pôles gares : objectifs multiples, gouvernance complexe

Les projets récents conduits dans et autour des gares ne sont pas identiques: ils sont menés sur différents périmètres (bâtiment voyageurs, abords et quartier) et ils présentent des objectifs et des systèmes d'acteurs différenciés (voir tableau 3). Il s'agira de présenter les principales caractéristiques de ces projets à partir d'analyses issues de thèses et de programmes de recherches et sans revenir précisément sur la circulation des logiques d'aménagement.

Les bâtiments voyageurs : entre valorisation immobilière et gestion des flux

Les projets dans les **bâtiments voyageurs** prévoient généralement soit une réorganisation des aménagements intérieurs des bâtiments existants, soit un agrandissement des bâtiments historiques, notamment par la construction de verrières, comme à Strasbourg, ou de bâtiments annexes, comme à la gare de Bordeaux Saint-Jean⁶².

Pour SNCF, les objectifs de ces projets sont doubles : valoriser son patrimoine immobilier et adapter les bâtiments historiques aux évolutions des flux de voyageurs et de l'offre de transports. Il s'agit, d'une part, de valoriser les espaces vacants ou par la commercialisation de cellules commerciales en devenant des places marchandes (Riot, 2015) ou par le déploiement de nouveaux services (Cerema, 2016) ; et d'autre part, de moderniser les bâtiments hérités du XIXe siècle à l'augmentation des flux de voyageurs et à l'arrivée de nouvelles offres de transport, notamment le TGV. Ces transformations sont surtout réalisées dans les gares des grandes villes, qui concentrent le plus de flux et qui ont les bâtiments les plus grands : dans ces cas-là les gares deviennent peu ou prou des centres commerciaux. Des transformations plus modestes sont toutefois aussi réalisées dans des gares situées en banlieue parisienne (Avide, 2018) ou dans des gares situées en commune rurales pour accueillir des commerces ou des services à la population (Cerema, 2016)⁶³.

Les projets sont conduits généralement par SNCF Gares & Connexions, qui a la propriété du bâtiment, qui travaille en partenariat avec différentes filiales notamment A2C dédié à la gestion et à la commercialisation des espaces en gare.

Les abords : entre intermodalité et insertion urbaine

Les projets d'aménagement sur les **abords des gares** correspondent généralement aux projets qualifiés de « pôle d'échanges multimodal » (Richer, 2008).

⁶² Nous n'aborderons pas les projets de mise en accessibilité des bâtiments voyageurs qui sont liés à des obligations réglementaires (loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées) et qui ne font pas l'objet en soi de stratégies d'aménagement particulières. La mise en accessibilité peut toutefois constituer un argument pour la réalisation de certains aménagements, comme les passerelles de franchissement.

⁶³ La stratégie de SNCF vis-à-vis du développement des commerces et des services en gare ne concerne pas que les gares métropolitaines ou franciliennes. Dans son ouvrage sur le développement des services dans et autour des gares TER, le Cerema s'appuie sur huit retours d'expérience de ces services sont notamment développés dans des gares hors contextes métropolitains, notamment dans des villes moyennes comme Vichy ou Roanne (Cerema, 2017).

Les projets visent à réorganiser les espaces de dessertes et de stationnement situés autour de la gare (parkings vélos, parkings voiture, gare routière, etc.) dans le but de favoriser les correspondances entre les modes et de faciliter l'accès à la gare ferroviaire. En parallèle, ils ont aussi pour objectif d'améliorer l'insertion de la gare dans son environnement urbain (Menerault, 2006). Les espaces mis en projet sont soit des espaces publics existants (voirie, trottoirs et cheminements piétons, etc.), soit des parcelles détenues par SNCF pour aménager de nouveaux espaces de correspondances. Ils sont situés soit du côté du bâtiment voyageurs, soit des deux côtés du faisceau ferroviaire en cas d'ouvrage de franchissement existant ou prévu dans le projet qui permettent d'accéder à la gare.

Ils sont conduits généralement par l'EPCI, qui assure la compétence transport, et impliquent différents partenaires, en raison de la fragmentation des compétences transport et aménagement et des propriétés foncières. Ils réunissent généralement les acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau) et les autres échelons des collectivités territoriales (Régions, Département, EPCI ou Ville). D'autres acteurs externes peuvent également intervenir dans la conception des projets en fonction des objectifs fixés (Chambre de Commerce et d'Industrie, associations, etc.).

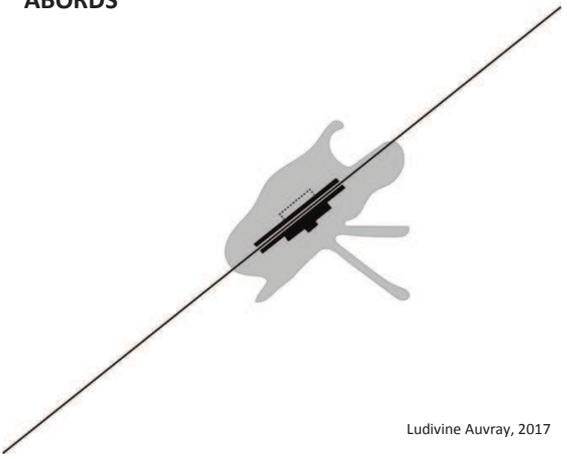
Les quartiers de gares : entre aménagement urbain et développement économique

Les projets de **quartiers de gare** sont généralement de deux ordres : ils peuvent comprendre soit le renouvellement du tissu urbain existant, soit la construction de nouveaux bâtiments sur des terrains situés à proximité des gares et des voies ferrées (Delage, 2013). Par leurs situations, ces terrains sont souvent des parcelles détenues par SNCF.

Ces transformations des quartiers de gare s'inscrivent généralement dans des politiques en faveur d'une meilleure articulation entre urbanisme et transport et de développement territorial (Barre, Menerault, 2011). Ils visent à densifier le tissu urbain situé autour des gares et à développer de nouvelles activités, notamment économiques et commerciales, qui sont susceptibles de contribuer à l'attractivité de la commune et de l'agglomération. Les opérations prévoient généralement soit la construction d'opérations mixtes (logements, bureaux, commerces, équipement), soit uniquement la construction d'un ou deux bâtiments (bâtiments dédiés aux activités tertiaires, équipements collectifs, etc.).

En matière de gouvernance, les projets sont conduits soit par la Ville, soit par l'EPCI en fonction de la répartition des compétences aménagement entre les collectivités locales. Ils nécessitent, tout comme les projets de pôles d'échanges, des dispositifs multipartenariaux qui varient en fonction des propriétés et des objectifs de projets. Dans l'ensemble, ils réunissent aussi différents échelons des collectivités territoriales (Ville, EPCI, Région) et notamment différents services (aménagement, développement économique, etc.) et les acteurs ferroviaires qui sont généralement propriétaires fonciers.

LES RÉAMÉNAGEMENTS DES PÔLES GARES : PRINCIPAUX PÉRIMÈTRES ET

	BÂTIMENT VOYAGEURS	ABORDS	QUAI
	 <p style="text-align: right; font-size: small;">Ludivine Auvray, 2017</p>	 <p style="text-align: right; font-size: small;">Ludivine Auvray, 2017</p>	
CONDUITE DE PROJET	SNCF Gares & Connexions (MO) Démarche multipartenariale avec les filiales	EPCI (MO) Démarche multipartenariale	EPCI ou Démarche
ESPACES MIS EN PROJET	Bâtiment de la gare	Espaces de dessertes et de stationnement des modes de transport Espaces publics	Tissu urbain Emprise
OBJECTIFS	Valorisation immobilière Développement économique et commercial Développement des transports et des mobilités	Développement des transports et des mobilités Aménagement urbain Valorisation foncière	Aménagement Développement Valorisation
LOGIQUES D'AMÉNAGEMENT	Agrandissement des bâtiments historiques Aménagement de nouvelles cellules commerciales ou de nouveaux services Mise en accessibilité	Réorganisation des espaces de dessertes et de stationnement en faveur des modes alternatifs à la voiture particulière Transformation des espaces publics, notamment du parvis	Densification Conduite bureaux

Conception et réalisation des schémas : Ludivine Auvray, 2017 / Tableau et réalisation : Emilie Roudier, 2017

Tableau 3 : Principaux périmètres et objectifs des projets conduits dans les bâtiments voyageurs, aux abords et dans les quais

Cette typologie des projets d'aménagement conduits dans et autour des gares montre que les objectifs et les systèmes d'acteurs varient en fonction des espaces concernés mais qu'ils constituent tous des projets complexes en termes de gouvernance et de programmation. Nous avons pris le parti de présenter les principales caractéristiques de ces projets mais celles-ci ne sont ni figées, ni invariables. Ces éléments de contexte peuvent changer en fonction des configurations des sites, des dysfonctionnements observés ou encore des stratégies des acteurs impliqués. De même, les superficies des espaces mis en projet sur chaque périmètre peuvent aussi varier considérablement d'une opération à l'autre : en fonction de la taille des bâtiments voyageurs, de la taille des parcelles mises en projet à leurs abords et pour les quartiers de gares (voir 1.3.).

*

Conclusion 1.1.

La revalorisation des pôles gares a été motivée par des évolutions simultanées des politiques publiques, de l'offre de transport et des stratégies des acteurs ferroviaires au tour des années 1990 et 2000. Dans une perspective historique, les projets d'aménagement conduits dans et autour des gares ne marquent pas une rupture : ils s'inscrivent dans la continuité de précédentes de transformations des bâtiments voyageurs, de leurs abords et de leurs quartiers, réalisés depuis le XIXe siècle. Les analyses réalisées sur la revalorisation des pôles gares montrent que les pôles gares des villes moyennes ne sont en marge ni des évolutions historiques ni des dynamiques récentes. Pourtant, les travaux de recherches qui analysent ces projets d'aménagement récents se sont presque concentrés exclusivement sur ceux conduits et réalisés dans les capitales régionales. Comment expliquer ce désintérêt de la recherche urbaine pour les réaménagements des pôles gares des villes moyennes ? Quelles sont les conséquences de ce monopole des projets métropolitains dans la recherche urbaine ? Après avoir étudié la place des villes moyennes dans ces évolutions historiques, nous nous intéressons à leur place dans le renouvellement scientifique sur les gares et les quartiers de gares observé depuis les années 2000 et aux analyses réalisées dans ces travaux.

*

1.2. Le tropisme métropolitain de la recherche urbaine

La multiplication de ces réaménagements s'est accompagnée d'un renouvellement des travaux de recherches en sciences sociales sur les évolutions des gares et de leurs quartiers. Au croisement de différentes approches disciplinaires (anthropologie, sociologie, histoire, géographie, urbanisme, etc.), ces travaux récents marquent un changement par rapport aux travaux antérieurs : ils portent principalement sur les mutations dont font l'objet les bâtiments voyageurs et sur les enjeux liés à l'insertion territoriale de la gare à différentes échelles (quartier, ville), alors que les recherches antérieures portaient surtout sur l'architecture et l'ingénierie des bâtiments voyageurs et sur leurs dimensions sociales.⁶⁴ Les recherches récentes se sont concentrées dans une large mesure sur les plus grandes gares, c'est-à-dire les gares parisiennes et les gares centrales des capitales régionales (1.2.1.). Des travaux réalisés depuis 2010 proposent toutefois de nuancer ces analyses réalisées dans des contextes métropolitains par l'étude des gares des villes petites et moyennes (1.2.2.).

1.2.1. Un renouvellement des approches scientifiques polarisé par l'étude des plus grandes gares

Les travaux scientifiques sur les gares et les quartiers de gares se sont multipliés au tournant des années 1990/2000. Les projets conduits dans les pôles gares métropolitains sont les études de cas les plus mobilisées dans ces travaux de recherche récents, notamment ceux évoqués lors des colloques et des programmes de recherches. Nous reviendrons ici sur les manifestations et les facteurs de ce tropisme métropolitain.

Des travaux surtout sur les gares TGV des grandes villes

Dans les années 1990, les travaux scientifiques ont porté principalement sur la diversification des fonctions des bâtiments voyageurs et sur les conséquences de l'arrivée de l'offre TGV dans l'aménagement des quartiers de gares. Ce faisant, ils se sont essentiellement appuyés sur l'étude de projets métropolitains en cours de réalisation ou réalisés⁶⁵. Les gares centrales des métropoles et les gares parisiennes ont été notamment les premières concernées par le développement du TGV et par des projets d'aménagement de grande envergure⁶⁶.

Le programme de recherche « *Les lieux mouvements de la ville* », porté par la RATP, la SNCF et le Plan Urbain marque un premier changement dans les approches scientifiques sur les gares⁶⁷. Autour d'une quinzaine d'équipes de recherches, ce programme s'intéresse aux mutations récentes des

⁶⁴ Ces évolutions historiques des travaux de recherches ont notamment été étudiées par Aurélie Delage et Etienne Riot dans leurs thèses respectives (Delage, 2013 ; Riot, 2015). Ils analysent notamment les évolutions des orientations des travaux et programmes de recherches ainsi que les principales étapes de ce renouvellement de la recherche urbaine depuis les années 1990/2000.

⁶⁵ Une synthèse des cas étudiés dans les programmes de recherches présentés dans la section est proposée en annexe 9

⁶⁶ Une liste non-exhaustive des projets conduits dans et autour des gares métropolitaines est proposée en annexe 10

⁶⁷ Séminaire les lieux - mouvements de la ville, *Histoire des gares, histoire urbaine*,. Actes de la journée du 17 février 1995

aménagements et des usages, notamment dans les bâtiments de gares. Les recherches issues de ce programme ont porté principalement sur l'histoire des gares, la gestion des flux et les pratiques des usagers, dans des contextes de grandes gares parisiennes ou franciliennes (Gare du Nord, Gare de l'Est, Gare Saint Lazare, La Défense), de grandes villes françaises (Gare de Strasbourg, de Nîmes, d'Avignon) ou à l'international (Joseph, 1999). Elles ont contribué à mettre en évidence la complexité des fonctions des gares et les évolutions des pratiques des voyageurs. Quelques années plus tard, le programme de recherche « Gares et quartiers de gares », piloté par le PUCA à la fin des années 1990, était dédié cette fois-ci à la question de l'inscription des gares dans le tissu urbain (Barre, Menerault, 2001). Deux projets français sont étudiés dans le cadre de ce programme et sont comparés avec des projets similaires menés aux Pays-Bas et au Japon. Les projets sélectionnés pour le cas français sont Euralille et Eurorennes, prévus respectivement dans les métropoles de Lille et de Rennes⁶⁸ (voir planche 4). Les analyses issues de ce programme ont mis en évidence le rôle moteur du TGV dans les projets de quartiers de gares. En parallèle, d'autres travaux se sont aussi intéressés aux effets structurants des infrastructures de transport, notamment du TGV, sur les territoires et sur leurs analyses critiques (Offner, 1993)⁶⁹.

A partir des années 2010, le renouvellement scientifique s'intensifie mais il ne va pas de pair avec une diversification des terrains d'étude : les principales recherches réalisées sur les évolutions des gares et des quartiers de gares restent concentrées sur l'étude des plus grandes gares (gares métropolitaines et gares parisiennes). Le projet « Bahn Ville 2 » (2007-2009) a toutefois marqué un changement dans les études de cas sélectionnées. Fruit d'une collaboration franco-allemande entre des chercheurs et des professionnels de l'aménagement et des transports, le projet de recherche a pour objectif d'étudier les conditions de mise en œuvre et de développement d'un urbanisme tourné vers le rail (L'Hostis *et al.*, 2009). Les terrains d'études sont mixtes : les travaux réalisés ont à la fois porté sur l'étude de la gare de Saint-Etienne Châteaucreux et sur les gares périurbaines situées dans son aire urbaine.

De manière générale, les programmes de recherche continuent néanmoins de s'appuyer sur l'étude de projets métropolitains. Le programme de recherche POPSU (Plateforme d'Observation des Projets et des Stratégies Urbaines), porté par le PUCA et dédié à l'aménagement de la ville, témoigne de cet intérêt. Lors du premier volet de ce programme (2004-2010), deux séminaires ont été organisés en 2009 sur le thème « Gares TGV et dynamiques de renouvellement urbain », à Lyon et à Turin (Terrin, 2011). Les projets étudiés dans les communications sont situés dans des métropoles en France (Lille, Lyon, Marseille) ou en Europe (Barcelone, Rotterdam, Turin). Dans le cadre de POPSU 2 (2010-2017), un des thèmes de recherche fixés est consacré aux « gares et pôles d'échanges ». Les recherches ont porté sur l'analyse des stratégies territoriales des collectivités vis-à-vis de l'aménagement des gares et de leurs quartiers, et sur les conséquences des projets

⁶⁸ Menerault, Barre, 2001, Gares et quartiers de gares : signes et marges, Actes du séminaire international du 22 mars 1999 à Villeneuve d'Ascq. Editions INRETS, Arcueil, 216 p.

⁶⁹ La théorie des effets structurants a été étudiée dans de nombreux travaux de recherches depuis les années 1980 (Merlin, 1982) et a motivé des grands programmes de développement d'infrastructure de transport sur le territoire, notamment pour le développement du TGV. Dans les conclusions récurrentes des travaux scientifiques, les infrastructures de transport sont considérées comme un facteur favorisant le développement territorial et non comme un facteur déterminant. Compte tenu de notre travail de recherche sur les gares des villes moyennes et sur les projets d'aménagement qui les concernent, nous prenons le parti de ne pas proposer de revue de littérature sur ce sujet et de nous concentrer sur les travaux scientifiques traitant des transformations des gares, de leurs abords et de leurs quartiers.

réalisés sur les pratiques de mobilités⁷⁰. Ces évolutions ont été étudiées uniquement dans dix métropoles françaises (Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon et Toulouse) et non dans d'autres contextes.

La concentration des recherches sur les projets métropolitains a été encouragée par les conditions de l'appel d'offre du programme de recherche : celui-ci était destiné directement aux collectivités territoriales représentantes des grandes métropoles françaises⁷¹. Elle a aussi pu être motivée par le système de financement du programme. Pour formuler leurs propositions de réponses, les collectivités locales étaient invitées à répondre elles-mêmes à l'appel d'offre : aucune subvention n'était accordée pour les aider à constituer leurs dossiers. Elles devaient donc être en capacité de mobiliser des moyens internes à la fois techniques, humains et financiers pour y répondre⁷². De fait, cette organisation favorise les plus grandes collectivités qui ont généralement des ressources financières et en ingénierie moins limitées que les collectivités des villes moyennes et des petites villes.

En parallèle de la sphère scientifique, les acteurs ferroviaires, les acteurs institutionnels et les professionnels manifestent également un intérêt prononcé pour les plus grandes gares. Les sujets abordés lors des « Ateliers de la gare », organisés par Gares & Connexions entre 2009 et 2014, démontrent notamment cette inclinaison (annexe 11). Ces ateliers étaient destinés à réunir des élus, des techniciens de l'aménagement et de l'exploitation autour de la thématique de la gare de demain. Lors de ces ateliers, les thématiques fixées et les préoccupations des acteurs se concentraient sur les plus grandes gares, notamment en termes d'aménagements prospectifs, de modèles économiques et commerciaux ou encore de valorisation artistique⁷³. En mai 2013, l'atelier dédié à « la gare TER dans 10 ans » est l'occasion de porter l'attention sur les particularités des gares desservies uniquement par des TER par rapport aux gares de grandes lignes. Dans le détail, les exposés présentés n'abordent toutefois que très peu leurs spécificités : ils évoquent soit des « grandes gares TER » - ici la gare de Saint-Etienne -, soit des préoccupations générales sur l'aménagement des gares (services, technologies, usagers). Seules les discussions avec la salle à la fin de cet atelier font référence à des « petites gares » et à la prise en compte des particularités locales⁷⁴. Au-delà des seuls « Ateliers de la gare », d'autres ouvrages collectifs publiés récemment par le groupe SNCF se concentrent sur la mise en valeur des réalisations architecturales menées dans les plus grandes gares.⁷⁵

⁷⁰ Sur le site internet dédié au programme POPSU 2, le thème « gares et pôles d'échanges » est présenté de la manière suivante : « *Quelles sont les stratégies urbaines que le renouvellement de ces équipements impose aux villes et à quelles échelles ? Quelles en sont les conséquences sur les mobilités urbaines et sur l'organisation de l'espace urbain ? Comment prendre en compte les usages de la mobilité ? Quel est le rôle des nouvelles gares TGV et quel est leur poids sur les choix économiques des collectivités locales ? Comment les gares (et d'autres pôles d'échanges) se transforment-elles en de nouveaux objets urbains ?* » - Source : <http://www.popsu.archi.fr/popsu2/theme/gares-et-poles-d-echanges>

⁷¹ POPSU 2, Note d'information sur l'appel d'offre de recherche, Mars 2010

⁷² Entretien exploratoire Chercheur associé au programme POPSU, juillet 2015

⁷³ Les thèmes des ateliers orientaient plus ou moins les réflexions et les discussions sur les plus grandes gares : « les gares, de nouveaux centres commerciaux ? » (14/04/10), « les gares des centrales de mobilités ? » (02/06/10), « les gares au cœur du projet urbain » (8/11/12), « la gare de demain : quel modèle économique ? » (05/12/12), « La gare grandes lignes dans 10 ans » (10/04/13), « L'art et la culture en gare » (12/03/14). Voir annexe 11 pour avoir la liste de l'ensemble des ateliers de la gare organisés entre 2010 et 2014.

⁷⁴ Gares & Connexions, Synthèse 4 Atelier du 15 mai 2013 « La gare TER dans 10 ans », p.11

⁷⁵ AREP, 2017, *L'invention de la gare contemporaine*, Archives D'architecture Moderne

DES TRAVAUX DEDIES PRINCIPALEMENT A L'ÉTUDE DES PLUS GRANDES GARES :
quelques exemples de sites et de projets étudiés



Figure n°1 - Photo aérienne des gares de Lille Flandres (au centre) et de Lille Europe et le quartier EuraLille (à gauche) - Source : SPL Euralille



Figure n°2 - Photo de la galerie commerciale en Gare de Paris Saint-Lazare au stade de projet - Source : AREP



Figure n°3 - Maquette du projet d'aménagement du quartier de la gare de Rennes - Source : Rennes Métropole



Figure n°4 - Photo de la verrière aménagée à côté du bâtiment historique de la Gare du Nord dans les années 1990 pour le pôle Transilien - Source : Hmbeckam



Figure n°5 - Le quartier d'affaires développé à proximité de la gare de Lyon Part-Dieu - Source : Agence Aderly - Invest in Lyon



Figure n°6 - Photo de la verrière aménagée devant la façade historique de la gare de Strasbourg - Source : SNCF

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

La multiplication des recherches sur les gares

Le renouvellement des travaux, axé sur l'étude des gares métropolitaines et sur les réseaux TGV, a été porté par plusieurs pôles de recherches répartis sur l'ensemble du territoire. La mise en service de nouvelles LGV et les projets menés sur les gares de ces réseaux ont pu contribuer au développement des travaux dans les universités régionales. Dans la région francilienne, deux principaux pôles de recherches sont identifiés à Cergy, avec les travaux de Pierre Zembri et de Francis Beaucire, et à Paris avec les travaux des chercheurs de laboratoires spécialisés dans les mobilités, comme l'Inrets et le LVMT. A l'est, deux pôles se distinguent à Reims, avec les travaux en économie sur la LGV Est Européenne de Marie Delaplace et de Sylvie Bazin, et à Dijon, avec les travaux de Jean-Jacques Bavoux et de Valérie Facchinetti-Mannone et du laboratoire THÉMA. A Lille, les travaux de Philippe Menerault ont porté sur la transformation des quartiers de gare lillois et sur le réseau TERGV. A Rennes, les travaux de Jean Ollivro et de Guy Baudelle ont porté quant à eux principalement sur la grande vitesse ferroviaire.

De même, les thèses récentes en France sur les gares sont issues de ces différents pôles de recherches. Soutenues à la fois par des dispositifs spécifiques comme la Chaire gare⁷⁶, les années 2010 marquent par ailleurs une recrudescence des thèses soutenues ou en préparation relatives à l'aménagement des gares. Issues de disciplines variées (aménagement de l'espace, économie, géographie, histoire, sociologie), une grande partie des thèses portent aussi principalement sur des terrains métropolitains en France et en Europe. Une partie d'entre elles s'intéresse aux stratégies des acteurs ferroviaires : notamment sur les enjeux liés à la gestion de leurs bâtiments voyageurs et à leurs patrimoines fonciers et immobiliers (Adisson, 2015 ; Riot, 2015 ; Castagnino, 2017 ; le Bot, 2018). L'autre partie étudie principalement les interactions entre le transport ferroviaire, les gares et les projets d'aménagement urbain conduits à proximité (Richer, 2007 ; Delage, 2013, Maulat, 2014, Avide, 2018). Ces thèses sont encadrées par des directions différentes, ce qui souligne la transversalité des enjeux liés à l'aménagement des gares : elles ne sont pas concentrées sur un pôle de recherche et elles sont dirigées par des chercheurs aux thématiques de recherches variées.

Les recherches sur les gares et les quartiers de gares se caractérisent par un tropisme métropolitain, qui structure par ailleurs la recherche urbaine depuis plus de trente ans. Cette situation contribue à l'élaboration d'un portrait-type des projets conduits dans et autour des gares à partir de référentiels uniquement métropolitains. Si les chercheurs ont manifesté un intérêt plus prononcé pour ces contextes, y a-t-il pour autant peu de projets lancés en dehors des métropoles ? Comment expliquer ce désintérêt pour les gares et les quartiers de gares situés en dehors de ces contextes ?

⁷⁶ La Chaire gare est le fruit d'une collaboration entre SNCF Gares & Connexions et l'Ecole des Ponts. Inaugurée en juin 2012 pour une durée de cinq ans, elle a pour objectif de consolider une formation et une recherche de niveau international sur les gares. Des séminaires, des cours ou des ateliers d'échanges ont été organisés entre 2012 et 2017 dans le but d'accompagner le mouvement de renouveau des gares et des quartiers de gares.

1.2.2. Les gares des villes moyennes et des petites villes : de l'ombre à la lumière ?

Face à l'intérêt suscité par les gares parisiennes et métropolitaines, les gares situées hors des contextes métropolitains ont été peu étudiées dans les travaux récents. Seuls quelques travaux se sont intéressés aux effets structurants de la desserte TGV dans les villes moyennes et aux caractéristiques des gares TER.

Les premiers travaux sur les gares TGV des villes moyennes

Les premiers travaux se sont concentrés sur les enjeux de la grande vitesse ferroviaire et ont contribué à mettre en évidence les caractéristiques des gares situées dans les villes moyennes. Une partie de ces recherches a porté sur ces effets dans les cas des gares TGV périphériques⁷⁷ (Facchinetti-Mannone, 2006 ; 2010 ; 2013), construites *ex nihilo* à plusieurs kilomètres de leur tissu urbain central pour permettre leur raccordement au réseau de ligne à grande vitesse, comme les gares de Vendôme TGV, Le Creusot TGV ou Besançon TGV. A l'origine conçu pour développer des liaisons entre les métropoles, le tracé de ces lignes à grande vitesse n'était pas prévu pour desservir des gares centrales des villes moyennes :

« L'extension du réseau de lignes à grande vitesse renouvelle le problème du positionnement des gares, notamment en France qui privilégie une logique d'efficacité fondée sur des dessertes rapides et cadencées entre grandes métropoles au détriment des espaces intermédiaires. Cette option se traduit par deux types de localisation : gare principale centrale pour les plus grandes villes et gare périphérique pour les villes petites et moyennes. » (Klein et al., 2012, p.13)

Dans le détail, nombre de villes moyennes sont cependant desservies par le TGV par leurs gares centrales mais ces dessertes sont généralement assurées à partir du réseau classique et non du réseau LGV⁷⁸, occasionnant une réduction de la vitesse du train. D'autres travaux de recherches ont étudié ces effets de la desserte TGV dans les cas des gares centrales, notamment des gares situées dans les villes petites et moyennes de l'ancienne région Champagne-Ardenne (Delaplace, 2012) ou dans des villes situées dans différentes régions notamment à Auray (Bretagne), Arras (Hauts-de-France), Charleville-Mézières et Saverne (Grand Est) (Bazin et al., 2013).

Dans le cas des gares centrales tout comme dans le cas des gares bis, l'ensemble de ces travaux met en évidence un décalage entre les ambitions des acteurs locaux vis-à-vis de la desserte TGV et les retombées économiques locales (Delaplace, 2012). Dans les discours des élus, l'arrivée de la desserte TGV et la construction des gares bis sont généralement considérées comme des vecteurs d'attractivité territoriale, entraînant la production d'emplois, de services, voire une attractivité touristique. Les conséquences locales sont toutefois bien plus nuancées : des analyses a posteriori montrent que les gares-bis s'avèrent être plus des lieux de haltes fonctionnelles que des leviers de développement urbain et économique (Troin, 2010)

⁷⁷ Ces gares sont aussi souvent qualifiées de « gares bis », de « gares ex-urbanisées » ou encore de « gares betteraves » en référence au fait qu'elles sont aménagées dans des champs de betteraves ou de parcelles agricoles et non à proximité du tissu urbain.

⁷⁸ Sur le réseau classique, également emprunté par les TER et les InterCités, la vitesse des TGV est beaucoup moindre que sur des lignes LGV : elle oscille généralement entre 80 et 220 km/h.

Les approches émergentes sur les « petites gares » depuis 2010

En parallèle, le programme de recherche du Cerema sur les gares TER⁷⁹, réalisé entre 2012 et 2015, prend aussi le contrepiéd des travaux existants sur les gares parisiennes et les gares TGV. Réalisé à la suite du Rapport Keller (Keller, 2009), ce programme avait pour objectif d'étudier et d'animer des discussions avec les acteurs locaux et ferroviaires sur le devenir de ces gares, qui avait été peu abordé dans les travaux scientifiques et institutionnels récents :

« On a beaucoup entendu parler des projets métropolitains autour des gares centrales qui ont concentré beaucoup d'ingénierie. Cela ne voulait pas dire que ces projets étaient réalisés vite et bien mais l'intérêt était plutôt porté vers les métropoles. Pour les gares TER, la situation est différente : le TER était perçu comme étant l'affaire des Régions, comme une organisation du réseau ferroviaire et il n'était pas vraiment question de leurs gares et de leurs devenirs, alors que le trafic voyageurs des grandes gares est souvent alimenté par les petites gares urbaines. » [Entretien, Cerema, Chargé de recherche, juin 2015]

A l'échelle nationale, les gares TER correspondent à 95% des gares françaises et à 40% du trafic voyageur hors Île-de-France (Bentayou *et al*, 2015). Les gares concernées étaient en partie situées dans des villes moyennes mais également dans des communes de plus petite taille (petite commune, communes rurales en dehors de l'Île-de-France). Dans le programme, elles sont présentées comme des points stratégiques pour l'organisation des mobilités et pour la coordination urbanisme et transport à l'échelle locale bien qu'elles ne soient pas desservies par le TGV.

Ce programme se compose de deux volets : les travaux ont tout d'abord porté sur les stratégies foncières autour des gares TER (2012-2014)⁸⁰ et se sont poursuivis sur le développement de services « dans » et « autour » des gares TER (2014-2015)⁸¹. Dans les deux cas, le Cerema a réalisé des recherches générales et a animé des ateliers avec des acteurs locaux. Ces ateliers donnaient lieu à des présentations de services déjà déployés et à des retours d'expérience sur les montages de projets⁸².

Les travaux réalisés sur les stratégies foncières ont souligné que la conduite de projets de réaménagements sur les gares TER n'était pas évidente (Entretien Cerema, 2015). L'absence de dysfonctionnements majeurs sur ces gares - non soumises à une saturation des flux et de grands conflits d'usages entre les modes - ainsi que la forte pratique de l'automobile pour les trajets domicile-travail dans les territoires urbains ou périurbains constituent deux freins potentiels à la conduite de réaménagement des abords de leurs gares et/ou du quartier à proximité pour les communes et les intercommunalités. D'autres recherches plus spécifiques sur les aménagements

⁷⁹ Au lancement de ce programme de recherche, le Cerema n'était pas encore créé : il a été créé en 2014. Ce sont les équipes du Certu qui ont proposé à l'Etat de réaliser des recherches sur ce sujet à la suite du Rapport Keller pour prolonger les travaux de recherches déjà existants sur les pôles d'échanges.

⁸⁰ Cerema, 2014, *Stratégies foncières aux abords des gares TER*, Collection Expériences & Pratiques

⁸¹ Cerema, 2017, *Développer des services dans les gares TER*, Collection Expériences & Pratiques

⁸² Des fiches thématiques et des fiches sur les retours d'expériences de ces études de cas ont été réalisées à la suite de ces recherches et ateliers et publiées dans les deux références citées précédemment.

dédiés au stationnement automobile ont aussi montré que les parkings à proximité des gares sont essentiels pour l'intermodalité avec le train, dans la mesure où la voiture automobile constitue un mode de rabattement privilégié⁸³.

Les travaux sur les services ont quant à eux souligné que les modèles commerciaux standardisés ne trouvent pas leur équilibre économique dans ces gares souvent moins fréquentées et que les services expérimentés bénéficient généralement d'un fort appui de la puissance publique⁸⁴. Les recherches ont porté sur les services déployés « dans » et « autour » des gares en raison des contraintes liées aux bâtiments voyageurs des petites gares. D'une part, la location des espaces dans les bâtiments voyageurs auprès de Gares & Connexions est dans certains cas jugée trop complexe ou trop chère par rapport aux capacités de financement des entreprises, associations ou collectivités. D'autre part, ces gares ont généralement des bâtiments voyageurs plus petits ce qui limite aussi l'espace disponible dans les bâtiments et encourage le développement de services plutôt à proximité immédiate du bâtiment, sur le parvis ou dans des cellules commerciales situées en face de la gare.

Ces programmes ne traitent pas explicitement et précisément des gares situées dans les villes moyennes, mais ils constituent l'un des points de départ de cette recherche. De la même manière, cette recherche propose de décentraliser le regard sur ces réaménagements et s'attache à montrer les particularités et les complexités des processus de projet conduits sur les « petites gares ». Elle s'inscrit par ailleurs dans la continuité de thèses récentes qui se sont intéressées aux évolutions et aux aménagements des plus petites gares (Maulat, 2014 ; Avide, 2018). Ces deux thèses ont étudié des formes de valorisation de ces petites gares situées dans des agglomérations métropolitaines. Dans sa thèse, Juliette Maulat a notamment étudié la mise en œuvre de l'injonction à la coordination entre urbanisme et transport dans des gares situées dans les agglomérations toulousaines et nantaises et desservies par le TER. Ses travaux montrent que les enjeux se posent différemment selon les types de communes desservies (commune-centre, communes en première couronne, communes périurbaines) et qu'ils ne sont associés aux mêmes logiques d'aménagement. Elise Avide a quant à elle étudié l'émergence de la catégorie des « gares du quotidien » comme nouvelle catégorie du Grand Paris, les significations qui la traversent, et les transformations auxquelles elle engage. Dans ses travaux, elle étudie la transformation des gares du réseau ferroviaire francilien situées en grande couronne francilienne et concernées par le prolongement du RER E (Mantes-la-Jolie, Les Mureaux, Vernouillet-Verneuil, etc.).

⁸³ Certu, 2013, « Agir sur le stationnement autour des gares TER: un enjeu pour les politiques de mobilité et d'aménagement », Fiche 5 in Cerema, 2014, Stratégies foncières aux abords des gares TER, Collection Expériences & Pratiques, Fiche 5

⁸⁴ Entretien Cerema, février 2016

Conclusion 1.2.

Les projets menés dans les villes moyennes ont été peu étudiés dans les travaux récents sur les transformations des gares et des quartiers de gares. L'intérêt des chercheurs pour les mutations liées à l'arrivée et au développement des dessertes TGV et la temporalité des premiers réaménagements ont en grande partie contribué à la réalisation de recherches. L'émergence récente de travaux sur les transformations des gares en dehors des contextes métropolitains témoigne à la fois d'un renouvellement des schémas d'analyse et d'une certaine forme de saturation des travaux sur les projets métropolitains. Les travaux de recherches existants ne rendent compte que partiellement du mouvement de revalorisation des gares et des projets d'aménagement conduits sur les pôles gares depuis les années 2000. Les grandes villes concentrent les projets de plus grande envergure mais elles sont loin de concentrer la majorité des réaménagements lancés depuis vingt ans. A l'inverse, les villes moyennes ont certes peu concentré l'intérêt des chercheurs et des programmes de recherches, mais elles ont concentré un grand nombre de projets d'aménagement notamment depuis les années 2000.

*

1.3. Les pôles gares des villes moyennes : des opportunités de projets

Le faible intérêt du monde académique pour ces projets conduits dans les villes moyennes est en décalage avec l'intérêt des collectivités locales de ces territoires, comme en témoigne le nombre élevé de projets qui y sont étudiés ou réalisés depuis une quinzaine d'années. A partir de consultations de sites institutionnels des collectivités locales, d'articles de presse et de cahiers des charges d'études de faisabilité et de programmation, nous avons réalisé un premier recensement de ces démarches⁸⁵ : près de soixante projets ont été lancés et/ou réalisés⁸⁶ dans les villes moyennes depuis les années 2000 (voir annexe 3). Les pôles gares des villes moyennes constituent donc des terrains privilégiés de ces réaménagements. Dans cette section, nous réaliserons des premières analyses de cette revue de projets : à partir de représentations cartographiques, nous montrerons que les projets lancés visent principalement à réorganiser les accès à la gare, qu'ils concernent des gares aux profils différenciés et non uniquement les gares desservies par le TGV ou les gares des villes moyennes les plus fréquentées et qu'ils se concentrent notamment dans certaines régions.

Des projets encouragés par certaines politiques régionales

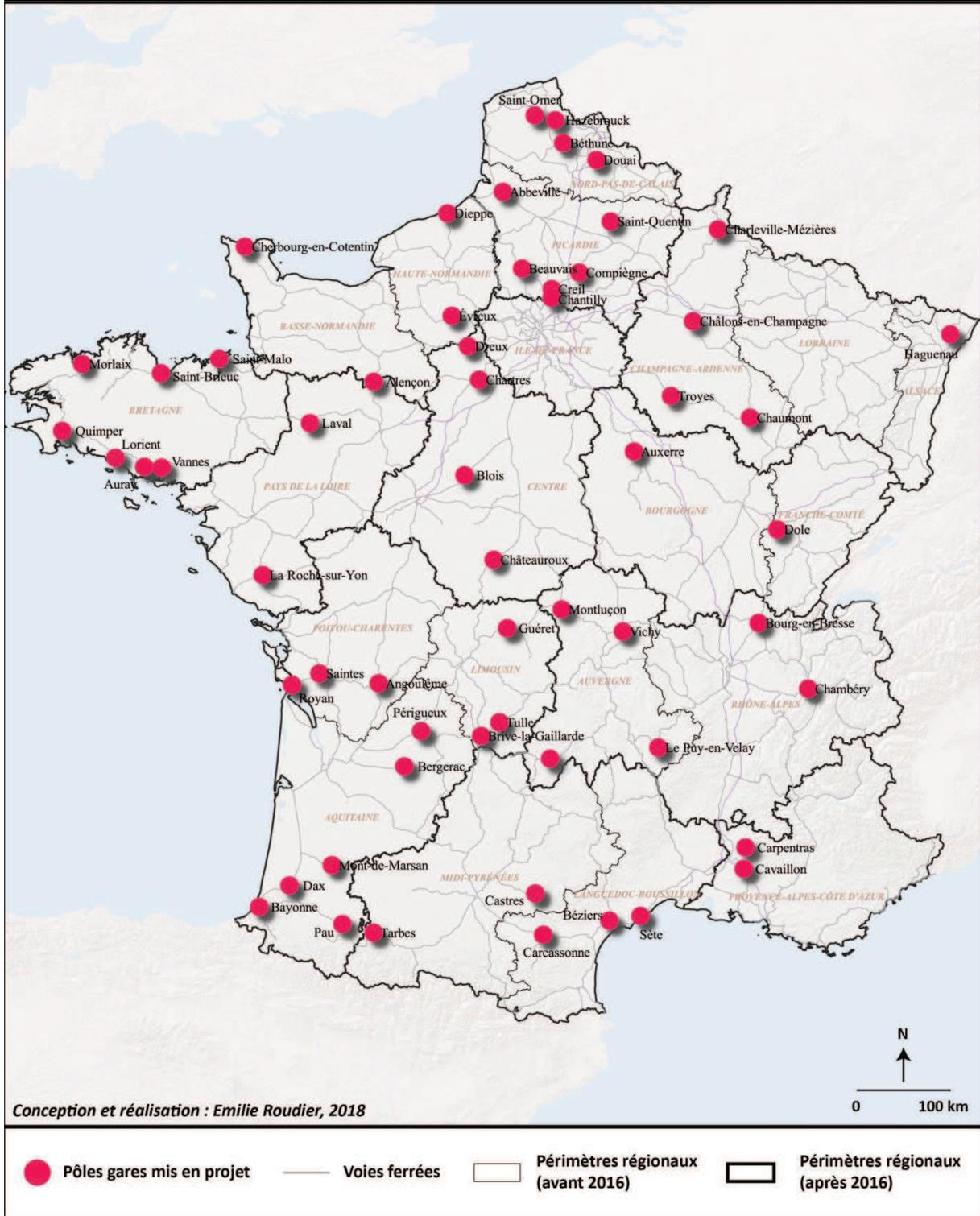
Les soixante projets identifiés dans les villes moyennes sont situés sur l'ensemble du territoire national : ils sont répartis dans presque toutes les anciennes régions et dans l'ensemble des nouvelles grandes régions⁸⁷ (voir carte 1). A une échelle plus fine, certaines anciennes régions concentrent toutefois un plus grand nombre de pôles gares mis en projet que d'autres. C'est notamment le cas pour les régions Bretagne, Picardie et Aquitaine : elles comptabilisent à elles-seules près d'un tiers des démarches (19). Ces régions présentent certes une armature urbaine régionale composée d'un grand nombre de villes moyennes mais des recherches complémentaires sur deux des trois Régions - Région Picardie et Région Bretagne - ont montré qu'elles ont aussi menées des politiques volontaristes en faveur de ces projets dans les villes moyennes.

⁸⁵ Trois difficultés ont été rencontrées pour construire cette revue de projet. En premier lieu, nous avons tenté de recenser les démarches de projet dans l'ensemble des villes considérées dans la catégorie « villes moyennes » : au regard du nombre élevé de ces villes, certaines démarches ont peut-être été omises dans le recensement. En second lieu, nous avons mené des recherches à partir de sources internet pour identifier si des projets avaient été réalisés sur les pôles gares ou si des réflexions avaient été engagées par les collectivités locales sur ces périmètres : plus la temporalité est longue, plus les archives peuvent être difficiles d'accès ou ne plus être consultables sur les sources mobilisées. Pour une grande partie des démarches, il a été difficile de savoir le stade d'avancement des démarches engagées et leur déroulement. Enfin, ces démarches revêtent un caractère évolutif : ce recensement a été réalisé au premier semestre 2018 et d'autres démarches ont pu être engagées depuis.

⁸⁶ Ce recensement ne prend pas uniquement en compte les projets réalisés : l'objectif de ce travail est d'identifier l'ensemble des villes moyennes qui ont envisagé de réaliser une transformation de leurs pôles gares.

⁸⁷ Par « ancienne région », nous faisons référence aux limites administratives avant le 1^{er} janvier 2016 et par « nouvelles régions », nous faisons référence au redécoupage régional mise en place au 1^{er} janvier 2016.

LES PÔLES GARES « MIS EN PROJET » DANS LES VILLES MOYENNES



Carte 1 : Les pôles gares « mis en projet » dans les villes moyennes depuis les années 2000

- **En Bretagne, une politique portée par le projet BGV**

La politique menée par la Région Bretagne s'inscrit dans le cadre du projet « Bretagne à Grande Vitesse » (BGV), motivé par la construction de la nouvelle ligne LGV entre Le Mans et Rennes. La mise en service de la LGV en juillet 2017 permet une réduction du temps de trajet entre Paris et Rennes (de 2h10 à 1h25), qui bénéficie, en ricochet, à l'ensemble des villes moyennes reliées à Rennes par le réseau ferroviaire⁸⁸. Une des quatre séries d'actions fixées par la Région pour ce projet de territoire concerne la « *modernisation et la construction des pôles d'échanges multimodaux* »⁸⁹. L'objectif affiché par la Région est double : faciliter l'accès aux trains et améliorer l'intégration de la gare dans son environnement urbain. Onze gares étaient concernées par cette action : Rennes, Saint-Brieuc, Guingamp, Morlaix, Brest, Quimper, Lorient, Auray, Vannes, Redon, et Vitré. Sans être explicitement en faveur des « villes moyennes », cette politique de la Région Bretagne concerne essentiellement l'ensemble des villes moyennes bretonnes et certaines petites villes. Dans le détail, ces démarches présentent des stades d'avancement différents : les plus petits projets sont réalisés (Guingamp, Morlaix, Vitré), d'autres sont en travaux (Lorient, Auray, Vannes, Quimper) tandis que le réaménagement de la gare de Brest demeure au stade d'études⁹⁰.

Cette politique fixe des enjeux communs pour la conduite et pour le financement de ces projets par le Contrat de Plan Etat-Région⁹¹. Dans ce cadre, les budgets des aménagements programmés sont cumulés dans un budget global qui est ensuite réparti entre l'ensemble des acteurs selon un pourcentage et non selon leurs seuls périmètres de compétences⁹². Les financements de la Région peuvent concerner l'ensemble du projet programmé, et notamment le quartier de gare, qui n'est pas dans le champ de compétence des Régions. A l'inverse, les financements des collectivités locales comprennent également le financement des infrastructures ferroviaires (déplacement de voies, mise en accessibilité, etc.) alors que cela concerne théoriquement les acteurs ferroviaires. En parallèle, pour encourager ces projets, la Région a également rencontré les collectivités locales au début de la mise en place de cette démarche pour les convaincre de revaloriser leurs pôles gares avec la mise en service de la nouvelle LGV et la réorganisation prévue des liaisons TER (cadencement, augmentation du nombre de trains, réorganisation des lignes)⁹³. Aussi, cette politique a bénéficié d'un large portage politique à l'échelle de la Région : l'élu référent a grandement contribué aux échanges avec les collectivités locales et à l'avancement des projets⁹⁴.

⁸⁸ Pour exemple, le temps de trajet entre Paris et Vannes est également réduit de quarante minutes, en passant de 3h15 à 2h35 en moyenne. Pour réaliser ce trajet, le TGV emprunte la section LGV Paris-Le Mans-Rennes puis la section longeant le littoral sud de la Région Bretagne.

⁸⁹Présentation du projet « Bretagne à Grande Vitesse » sur le site institutionnel de la région Bretagne : <http://transports.bretagne.bzh/mobilite/ter/bgv/>

⁹⁰ La gare de Brest était inscrite dans le dispositif mais le projet n'est pas porté par les acteurs locaux. Ces derniers avaient d'autres préoccupations locales liées au transport ces dernières années (aménagement du réseau de tramway, du téléphérique). De plus, la gare ne présente pas de dysfonctionnements particuliers. (Entretien Région Bretagne, mars 2017).

⁹¹ Un Contrat de Plan État-région (CPER), anciennement contrat de projets État-Région, est un document par lequel l'Etat et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuel de projets importants tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir. D'autres collectivités (conseils généraux, communautés urbaines...) peuvent s'associer à un CPER à condition de contribuer au financement des projets qui les concernent. Le CPER, d'une durée de sept ans, est calé sur le calendrier des fonds européens.

⁹² Entretien Région Bretagne, mars 2017

⁹³ Entretien Région Bretagne, mars 2017

⁹⁴ Entretien Région Bretagne, mars 2017

- **En Picardie, une politique volontariste en faveur des quartiers de gares**

Abbeville, Beauvais, Compiègne, Creil, Château-Thierry, Chantilly, Saint-Quentin : autant de villes moyennes picardes où ont été menés des projets de réaménagements sur les abords des gares et/ou sur les quartiers de gares. Ces démarches ont notamment été motivées par le projet de barreau ferroviaire Roissy-Picardie et par une politique volontariste de la Région en faveur de la revalorisation des quartiers de gares⁹⁵. Dans cette politique, la notion de « quartier de gare » est mobilisée pour désigner à la fois la gare, ses abords et le tissu urbain à proximité.

La politique menée par la Région Picardie avant 2016 s'inscrit dans un registre sensiblement différent de celle de la Région Bretagne. Si un projet d'infrastructure ferroviaire est également un élément déclencheur de réflexions sur l'aménagement des pôles gares, le barreau ferroviaire Roissy-Picardie est toutefois un projet de taille beaucoup plus modeste par rapport au projet BGV et concerne l'amélioration de liaisons interrégionales et non directement vers la capitale. Le projet de barreau ferroviaire de six kilomètres prévoit précisément la construction d'une voie ferroviaire qui raccorderait la ligne Paris-Creil-Amiens à la ligne à grande vitesse vers Roissy. Prévus pour 2030 après de nombreux débats avec l'Etat⁹⁶, cette infrastructure a pour objectif de relier le sud de la Picardie au réseau à grande vitesse desservant Roissy et d'améliorer les liaisons domicile-travail en transports en commun entre les villes moyennes picardes et le pôle d'emploi de Roissy pour décongestionner les axes routiers.

La Région a encouragé explicitement le lancement de ces projets dans son Schéma régional d'aménagement et de développement durable du Territoire (SRADDT) mis en place en 2010⁹⁷. Ce document définit au niveau global les priorités de la politique régionale et en propose des déclinaisons opérationnelles. Une des priorités du SRADDT concerne le réaménagement des « quartiers de gare » des dix « villes piliers »⁹⁸. Cette catégorie regroupe les principales villes moyennes picardes : Abbeville, Beauvais, Creil, Compiègne, Château-Thierry, Laon, Soissons et St Quentin. La politique est portée à la fois par la direction des transports mais aussi par la direction de l'aménagement, de la prospective, et de l'environnement⁹⁹. Les réaménagements sont associés à un double objectif : améliorer les déplacements entre les principales villes de son territoire qui sont reliées entre elles par le réseau ferroviaire et créer des centralités urbaines et économiques dans ces quartiers, qui présentent un fort potentiel de développement.¹⁰⁰ En parallèle de ces démarches envisagées dans les « villes piliers », la Région continue aussi de soutenir la conduite de réaménagements dans des petites villes du territoire régional, notamment sur les abords des gares (Clermont de l'Oise, Senlis, etc.). La mise en œuvre de cette politique a été freinée par l'instauration des nouveaux périmètres régionaux en 2016¹⁰¹.

⁹⁵ Entretien Région Picardie, mai 2014

⁹⁶ A l'origine prévu à horizon 2020, le maintien de ce projet d'aménagement a été remis en cause à plusieurs reprises entre 2014 et 2018.

⁹⁷ Piloté par la Région, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) définit une évolution stratégique de l'espace régional, en termes d'aménagement et de développement durable. Le SRADDT fixe des orientations fondamentales à moyen terme (10-15 ans) pour un développement durable de la région.

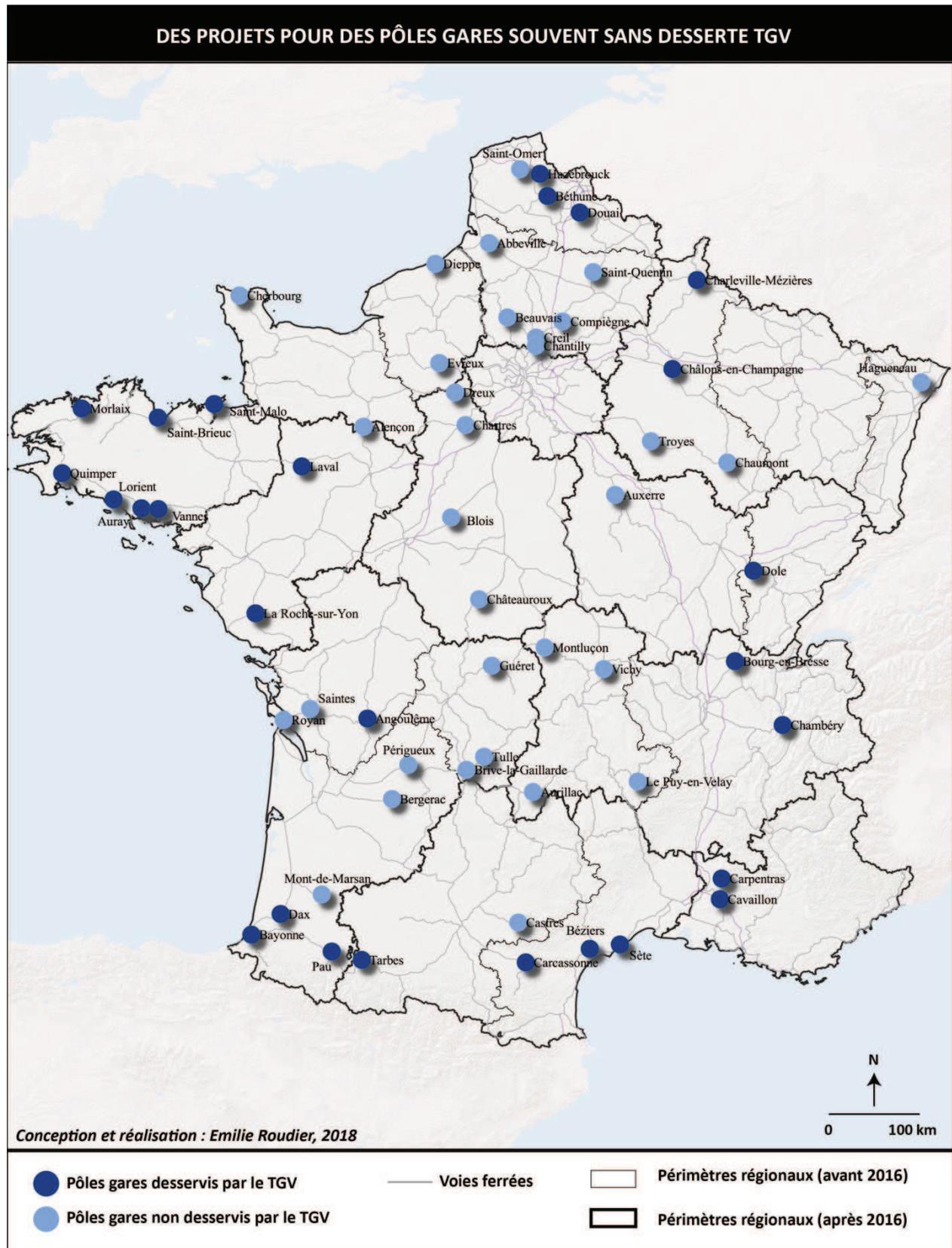
⁹⁸ Région Picardie, Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire, 2014

⁹⁹ Entretien Région Picardie, septembre 2016

¹⁰⁰ Région Picardie, *Développer les fonctions de centralité autour des gares*, Septembre 2010

¹⁰¹ Entretien Région Picardie, septembre 2016

Des projets pour des pôles gares aux profils et aux dessertes contrastés



Carte 2 : Des projets surtout sur des pôles gares non desservis par le TGV

Les projets identifiés dans les villes moyennes ne sont pas réservés aux gares desservies par le TGV (voir carte 2). Au contraire, ils sont menés sur des gares qui présentent des niveaux et des types de dessertes différents et qui ont également des niveaux de fréquentations très contrastés. Sans établir de typologies précises des gares des villes moyennes, une comparaison de la desserte et de la fréquentation de plusieurs gares mises en projet confirme cette diversité (voir tableau 4 ci-après). Ces projets concernent des gares touristiques avec une desserte TGV et une fréquentation élevées, notamment saisonnière (Vannes, Chambéry, Sète). Des projets sont toutefois aussi menés sur des gares desservies uniquement par des trains Intercités et des TER mais par plusieurs axes ferroviaires, avec des fréquentations entre 500 000 et 800 000 voyageurs annuels. D'autres projets sont aussi lancés autour de gares exclusivement desservies par le TER, par voie ferroviaire et/ou par voie routière, et situées sur un seul axe ferroviaire (Guéret, Le Puy-en-Velay, Saint-Omer). Les fréquentations de ces gares varient considérablement : Saint-Omer est desservie par plus de 800 000 voyageurs tandis que Le Puy-en-Velay en accueille quatre fois moins.

	Vannes <i>(Bretagne)</i>	Brive-la-Gaillarde <i>(Nouvelle Aquitaine)</i>	Saint-Omer <i>(Hauts-de-France)</i>	Le Puy-en-Velay <i>(Auvergne-Rhône Alpes)</i>
Profil de gare	Gare de passage sur un axe ferroviaire	Etoile ferroviaire	Gare de passage sur un axe ferroviaire	Gare de passage sur un axe ferroviaire
Principales destinations	Rennes, Nantes, Quimper	Limoges, Périgueux, Toulouse	Lille, Calais, Hazebrouck	St Etienne, Clermont-Ferrand, Lyon Part-Dieu
Dessertes	TGV Atlantique, TER Cars TER	InterCités, TER, Cars TER	TER	TER, Cars TER
Fréquentation annuelle voyageurs <i>Opendata SNCF 2016</i>	1 328 851	797 188	834 842	224 116

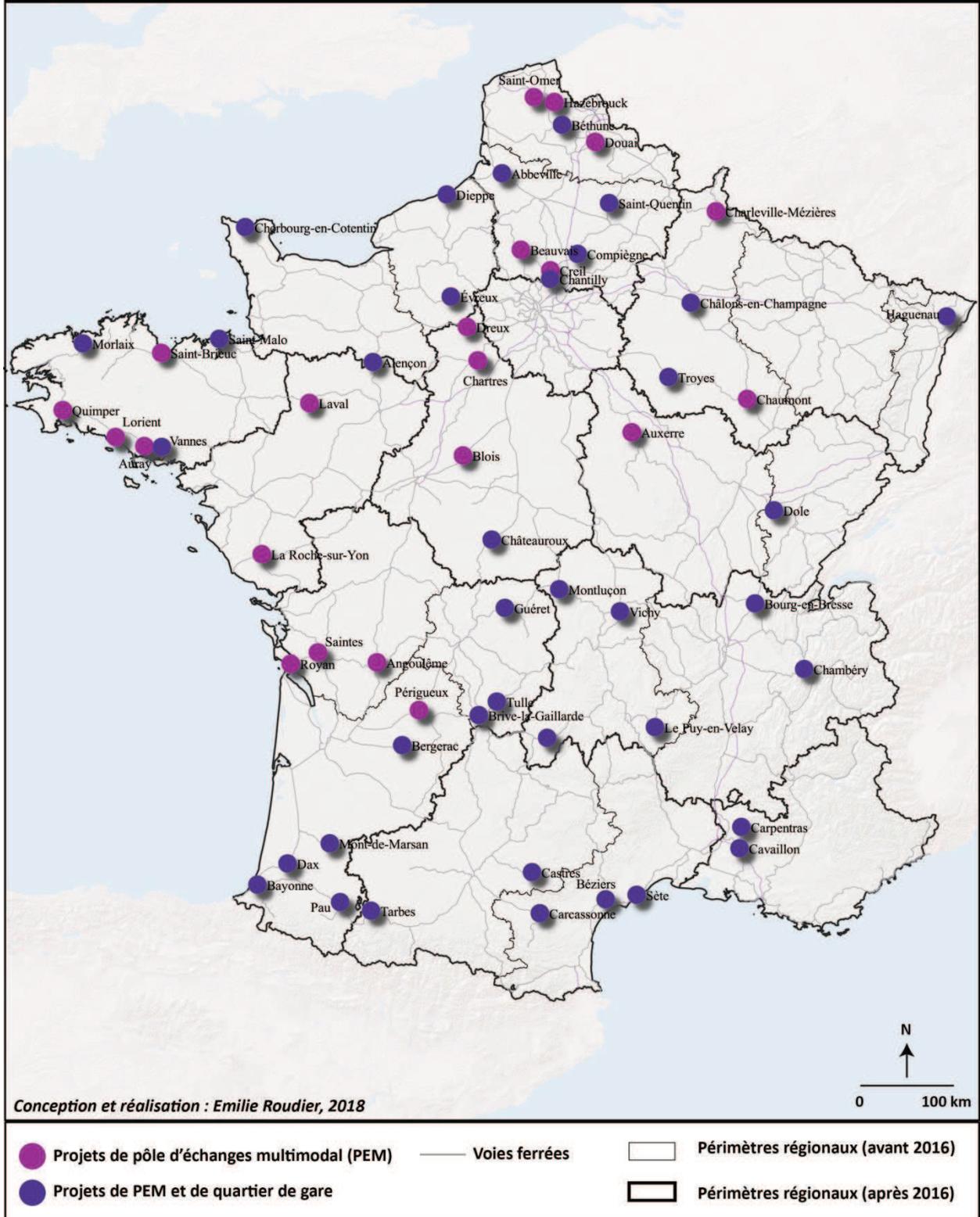
Tableau 4 : Comparaison de la desserte et de la fréquentation de quatre gares de villes moyennes (Vannes, Brive-la-Gaillarde, Saint-Omer et Le Puy-en-Velay) - (Emilie Roudier, 2018)

Des projets dédiés principalement à la réorganisation des accès aux gares

Les projets lancés dans les villes moyennes sont aussi menés sur des périmètres différents (voir carte 3). L'ensemble des démarches comprend un projet de pôle d'échanges¹⁰² : les deux tiers des démarches recensées concernent par ailleurs uniquement le réaménagement des espaces de stationnement et de desserte aux abords du bâtiment voyageurs. L'autre partie des démarches recensées comprend un projet de pôle d'échanges et un projet de quartiers de gare. Dans le détail, les projets de transformations de quartiers de gares tendent à se concentrer, dans une large mesure, sur des gares desservies par le TGV (Angoulême, Lorient, Saint-Brieuc, Hazebrouck, etc.) ou à proximité de la région francilienne (Creil, Chartres, Dreux). Nous n'avons toutefois pas établi de corrélation entre les niveaux de desserte et de fréquentation et les types de réaménagements lancés.

¹⁰² Celles-ci sont généralement qualifiées de projets de « pôles d'échanges multimodal » (PEM) dans les cahiers des charges ou sur les sites institutionnels des collectivités

DES PROJETS PLUTÔT DE PÔLE D'ÉCHANGES DANS LES VILLES MOYENNES



Carte 3 : Des projets essentiellement de pôle d'échanges dans les villes moyennes

La superficie des espaces mis en projet varie aussi d'une démarche à l'autre, en fonction des périmètres mis en projet : pour exemples, le réaménagement du quartier de gare de Lorient est programmé sur 15 hectares¹⁰³, celui du quartier de la gare de Laval prend en compte plus de 18 hectares¹⁰⁴, tandis que le projet mené sur le quartier de la gare d'Angoulême s'étend sur un périmètre près de deux fois plus grand (33 hectares)¹⁰⁵. Il en est de même pour les projets de pôles d'échanges multimodal : certains comprennent le réaménagement de larges espaces situés des deux côtés des voies ferrées et leurs conditions de franchissement¹⁰⁶ (Périgueux, Angoulême, Sète, Saint-Brieuc), tandis que d'autres concernent uniquement le parvis du bâtiment voyageurs et un nombre restreint de foncier à proximité (Cherbourg, Compiègne, Béthune).

Ce constat met en évidence que les périmètres des bâtiments voyageurs sont donc peu concernés par ces réaménagements. Des opérations de rénovation et de mise en accessibilité sont certes menées dans ces bâtiments mais seule la démarche identifiée à Saint-Omer, que nous allons étudier par la suite, présente des enjeux d'aménagement urbain, avec une requalification marquée des fonctions du bâtiment voyageurs portée par l'intercommunalité. Certains travaux d'aménagement peuvent cependant permettre de créer ou d'améliorer l'aménagement des espaces dédiés aux cellules commerciales dans les gares mais celles-ci demeurent généralement de tailles modestes. De plus, les services proposés restent en lien étroit avec le transport ferroviaire (kiosque à journaux, restauration, etc.) et ne concernent pas l'aménagement d'une galerie commerciale, avec des enseignes standardisées, comme on a pu l'observer dans les gares métropolitaines. Des réflexions sont toutefois menées sur la valorisation de ces bâtiments par Gares & Connexions et par les Régions. Un appel à projet avait notamment été lancé par la Région Nouvelle Aquitaine en 2015 pour encourager à réfléchir sur l'aménagement d'espaces de coworking en gare : plusieurs gares concernées par cet appel à projet étaient des gares centrales de villes moyennes¹⁰⁷. Des initiatives de services déclinés dans les bâtiments voyageurs des petites villes et villes moyennes sont aussi évoqués lors du programme de recherche du Cerema sur les services dans et autour des gares TER entre 2016 et 2017¹⁰⁸.

Même si nos recherches ne portent pas précisément sur l'absence de projets sur ces périmètres des bâtiments voyageurs, plusieurs hypothèses peuvent être soulevées sur ce constat : la taille relativement restreinte des bâtiments voyageurs historiques, les flux de voyageurs plus limités que dans les plus grandes gares ou la complexité du montage de projet sont autant d'éléments de contexte qui peuvent ne pas encourager une réhabilitation de ces bâtiments similaire à ceux réalisés dans les bâtiment voyageurs des gares parisiennes ou des gares métropolitaines.

¹⁰³ Présentation du réaménagement du quartier de la gare de Lorient sur le site internet de la Communauté d'Agglomération Lorient Agglomération : <https://www.lorient-agglo.bzh/en-actions/gare-de-lorient-bretagne-sud/quartier-lorient-odyssee/>

¹⁰⁴ Article « Le quartier de la gare de Laval intégralement repensé », *Sud-Ouest*, le 10/06/2016

¹⁰⁵ Présentation du réaménagement du quartier de la gare d'Angoulême sur le site internet de la CA du Grand Angoulême : <http://www.grandangouleme.fr/quartier-gare/>

¹⁰⁶ Parmi les 57 projets recensés, 15 d'entre eux comprennent des réflexions sur l'aménagement ou la rénovation d'un ouvrage de franchissement des voies ferrées (passerelle).

¹⁰⁷ SNCF Gares & Connexions organise un appel à projets pour identifier, auprès des opérateurs de Tiers-lieux (espace de coworking, centre d'affaires, FabLab, etc.), des propositions d'aménagements et d'animation des espaces vacants situés dans 33 gares de voyageurs de la nouvelle région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes.

¹⁰⁸ Cerema, 2017, *Développer des services dans les gares TER*, Collection Expériences & Pratiques

Conclusion 1.3.

Cette revue de projets confirme que les pôles gares des villes moyennes sont bien concernés par le mouvement de revalorisation des pôles gares. L'analyse détaillée des types de projets lancés montre qu'ils ne sont pas nécessairement des projets plus petits que ceux menés dans les grandes villes : ils s'étendent sur des périmètres et sur des superficies qui varient considérablement en fonction des études de cas. De même, les projets ne sont pas menés uniquement sur les gares des villes moyennes les plus attractives : ils sont menés sur des gares aux profils variés et notamment sur des gares avec des fréquentations relativement modestes. Le nombre de projets identifiés ne nous pas permis de réaliser des analyses comparatives sur la configuration des sites et du tissu urbain à proximité de la gare dans le but d'identifier leurs caractéristiques. Ces premières analyses montrent qu'aucun portrait-type des projets menés dans les villes moyennes ne peut être établi à partir de ce recensement, compte tenu de la diversité des démarches et des gares concernées. Dans la mesure où ces projets ont été peu étudiés dans les travaux de recherches, sont-ils en tous points similaires aux projets métropolitains ? Sont-ils mobilisés pour répondre aux mêmes ambitions et aux mêmes enjeux locaux ?

Conclusion du chapitre 1 : dans les coulisses de la recherche mais sur les devants de la scène opérationnelle

Le mouvement récent de revalorisation des pôles gares est un processus complexe : alors qu'aucun programme dédié n'a été mis en œuvre à l'échelle nationale, on observe pourtant une multiplication de projets d'aménagement de même nature dans les bâtiments voyageurs, les abords des gares et les quartiers de gares. Différentes évolutions politiques, de gouvernance, d'offres ferroviaires ont toutefois largement encadré et orienté l'action des collectivités territoriales et des acteurs ferroviaires sur ces espaces, considérés désormais comme des objets stratégiques pour l'organisation des déplacements, du développement urbain voire du développement territorial. Ce mouvement s'inscrit dans la continuité de transformations historiques des gares initiées depuis le XIXe siècle : les pôles gares des villes moyennes ne sont en marge ni des évolutions historiques ni des dynamiques récentes.

Les projets menés dans les villes moyennes ont été peu étudiés dans les travaux de recherches par rapport aux projets métropolitains et peu mis en avant par les acteurs ferroviaires. Ces travaux ont souvent mobilisé une dénomination générique des « gares » et « quartiers de gares » mais ils ont peu abordé l'inscription de ces projets dans des contextes différenciés. Les principales analyses détaillées de ces projets d'aménagement réalisées à ce jour concernent en grande partie des projets menés dans des métropoles et les réaménagements menés dans les villes moyennes restent ainsi peu connus.

Au-delà de l'échelle de la gare, ces projets menés dans les villes moyennes s'inscrivent aussi dans des contextes locaux bien différents des grandes villes. Ils sont encouragés par les mêmes politiques publiques et ils partagent des objectifs de projets communs avec ceux des grandes villes. Ils s'inscrivent toutefois dans des problématiques territoriales différentes en matière d'organisation des déplacements, d'aménagement urbain, voire de développement économique. Les villes moyennes se caractérisent notamment par une crise d'attractivité et par des déplacements largement polarisés par l'utilisation de l'automobile. Ce décalage invite à déconstruire les schémas d'analyse sur ces projets réalisés essentiellement à partir de cas métropolitains et à étudier les caractéristiques territoriales et politiques des villes moyennes dans lesquelles s'inscrivent ces projets d'aménagement complexes.

Chapitre 2

Les villes moyennes : quelles spécificités territoriales ?

Ce second chapitre a pour objectif de confronter les caractéristiques des projets des pôles gares (chapitre 1) au contexte des villes moyennes. Il s'agit d'étudier les spécificités locales dans lesquelles s'insèrent ces réaménagements et les cadres d'action des collectivités locales qui assurent la conduite de projet.

Loin de se caractériser uniquement par un poids démographique plus modeste que dans les métropoles, les villes moyennes ne font l'objet d'aucune définition stabilisée dans les travaux scientifiques et dans les politiques publiques (2.1.). Les projets étudiés s'inscrivent néanmoins dans des villes qui partagent des problématiques territoriales communes en matière d'aménagement urbain, de développement commercial et économique et de mobilités (2.2.). La conduite de ces projets est assurée par des collectivités locales qui disposent de capacités d'action plus limitées, avec des ressources financières et techniques plus restreintes (2.3.). Les analyses réalisées dans les deux dernières sections seront illustrées par des comparaisons entre les contextes de Saintes, Périgueux et Saint-Omer¹⁰⁹.

Le travail de recherche sur les villes moyennes s'appuie sur une revue de littérature scientifique (actes de colloque, conférences, articles scientifiques) et institutionnelle (rapports CGET, rapports de l'association Villes de France, documents de communication) ; sur des articles récents publiés dans la presse nationale et locale ; ainsi que sur des entretiens exploratoires réalisés avec des professionnels de l'aménagement et des transports qui ont travaillé sur ces territoires¹¹⁰. Les analyses des situations locales ont aussi été réalisées à partir d'observations de terrains, d'analyses des documents locaux et d'articles de presse.

¹⁰⁹ Des analyses précises des contextes locaux de ces trois villes seront réalisées au long du chapitre 2 ainsi qu'au cours des chapitres 3 et 4. En amont de ces analyses, des cartes IGN des trois communes sont présentées en annexe 12.

¹¹⁰ Voir liste des entretiens aux annexes 7 et 8

2.1. Les villes moyennes : une catégorie plurielle et discutée

La catégorie des « villes moyennes » est difficile à définir avec précision. Aucune définition ne fait l'unanimité dans le champ académique comme dans le champ politique. Il est toutefois généralement admis que les villes moyennes ont un rôle structurant dans l'armature urbaine nationale : elles accueillent 20 à 25% de la population du pays (De Roo, 2005), soit à peu près 15 millions d'habitants¹¹¹. Il est aussi établi que leur qualificatif de « moyenne » les inscrit de fait dans la hiérarchie urbaine nationale : elles se situent à un échelon intermédiaire entre les grandes villes et les petits bourgs urbains (Santamaria, 2012). Les grandes villes assurent des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion à l'échelle locale et régionale, voire nationale, et ont des poids démographiques supérieurs aux villes moyennes, en dépassant généralement les 100 000 habitants. Les petits bourgs urbains et ruraux assurent, quant à eux, des fonctions d'animation urbaine et commerciale similaires aux villes moyennes mais ils ont un rayonnement plus limité sur leurs espaces de proximité (Mainet, 2008) et un poids démographique aussi beaucoup plus faible¹¹². Outre ces deux critères, la définition des villes moyennes est en débat et fait l'objet de plusieurs acceptions.

Dans le cadre de notre analyse sur les réaménagements des pôles gares dans les villes moyennes, il est nécessaire de revenir sur les différentes définitions de ces villes proposées dans les travaux scientifiques comme dans les politiques publiques (2.1.1.). Nous verrons également que, malgré ces débats, l'étude des villes moyennes s'est imposée comme un champ d'étude traditionnel de la géographie urbaine villes (2.1.2.). Au regard de ces éléments, nous préciserons notre approche des villes moyennes en conclusion de cette section.

2.1.1. Une définition à géométrie variable

Les villes moyennes ne font l'objet d'aucune définition stabilisée dans les politiques publiques comme dans les travaux scientifiques. Notion floue et évolutive, la catégorie des villes moyennes est difficile à borner et à qualifier car elle recoupe des situations locales très diverses. Face à ces difficultés, elles sont souvent définies en creux par rapport aux grandes villes.

Une catégorie d'action publique enracinée dans le contexte français

Dans une perspective historique, la catégorie des villes moyennes est héritée de la politique ad-hoc des contrats de villes moyennes mise en œuvre dans les années 1970. Elle a été mobilisée depuis dans d'autres politiques publiques mais avec des échelles de définition et des strates de populations différentes. Les évolutions de ces définitions sont ici mises en perspective avec les évolutions des politiques publiques dédiées aux villes moyennes. La présentation se fera en quatre temps, qui

¹¹¹ CGET, « Villes moyennes en France : vulnérabilités, potentiels et configurations territoriales », *En bref*, décembre 2017

¹¹² L'Insee considère le seuil de 3 000 habitants pour définir les « petites villes », tandis que les géographes retiennent généralement le seuil de 5 000 habitants.

correspondent aux quatre périodes des politiques publiques que nous avons identifiées (voir figure 4), à partir des travaux de recherches sur les villes moyennes et des travaux institutionnels (Datar, Diact, Cget).

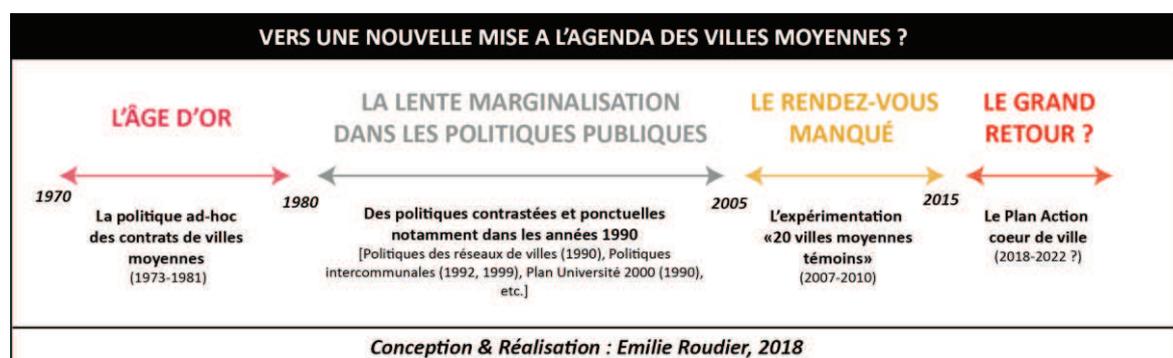


Figure 4 : Le traitement des villes moyennes dans les politiques publiques des années 1970 à nos jours (Emilie Roudier, 2018)

- **L'âge d'or**

Dans la politique des contrats de villes moyennes (1971-1979), les villes moyennes correspondent aux communes ayant une population comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. Passés entre des communes volontaires et l'Etat, les contrats avaient pour objectif de promouvoir et de développer le cadre de vie des villes moyennes, considérées comme des « villes à taille humaine » (Commerçon, 1999). Cette politique a été mise en place par l'Etat pour contrer le mouvement d'urbanisation des grandes unités urbaines, notamment de l'Île-de-France, et pour rééquilibrer le territoire. 78 contrats d'une durée de trois ans ont ainsi été passés avec des villes moyennes : celles-ci ont bénéficié de financements de l'Etat pour réaliser des projets de développement et d'embellissement¹¹³ (un tiers du financement total) ou de prêts avantageux. A partir de 1976, face à la désindustrialisation croissante, ces contrats sont sensiblement réorientés pour soutenir la création d'activités – industrielles ou tertiaires – par l'accord de primes à l'installation des entreprises (Vadelorge, 2013).

- **La lente marginalisation dans les politiques publiques**

A la suite de cette politique, un lent déclin de l'intérêt des pouvoirs publics pour cette catégorie a été observé jusqu'aux années 2000. Les politiques des réseaux de villes à la fin des années 1980, puis celle de l'intercommunalité à la fin des années 1990 ont certes constitué des opportunités pour les villes moyennes pour renforcer leurs fonctions de centralités et leurs collaborations territoriales (Tesson, 1997). Aucune politique d'ampleur n'a toutefois été menée pour les villes moyennes à l'échelle nationale tandis que les grandes villes ont occupé la scène politique (l'appel à coopération métropolitaine (2004), les pôles de compétitivité (2005), plan campus (2008), etc.) et que les espaces ruraux ont concentré également les efforts des gouvernements (pôles d'excellence ruraux (2005), etc.). Les Régions, quant à elles, semblent hésiter entre un traitement homogène des villes moyennes, en tant que strate urbaine intermédiaire participant de l'équilibre des territoires, et une approche plus relative déduite du processus de métropolisation (Béhar, 2004).

¹¹³ Rapport d'information 241 (2002-2003) de M. Jean François-Poncet, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 3 avril 2003

- **Le rendez-vous manqué**

La catégorie des « villes moyennes » est à nouveau mobilisée explicitement à la fin des années 2000 avec la démarche « 20 villes moyennes témoins » (2007-2009), portée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)¹¹⁴. La notion de villes moyennes évolue par rapport aux premiers contrats des années 1970 : ce dispositif n'est pas adressé aux communes, mais aux intercommunalités, ayant une population comprise entre 30 000 et 200 000 habitants. La démarche « 20 villes moyennes témoins » relève plutôt de l'expérimentation. L'objectif de l'Etat est d'accompagner ces villes dans les transformations territoriales auxquelles elles sont confrontées (métropolisation, périurbanisation, dévitalisation des centres)¹¹⁵ en accordant des crédits d'études aux intercommunalités sélectionnées. Les études financées doivent s'inscrire dans l'un des quatre volets proposés par la Diact (enseignement supérieur, transports et accessibilité, sante et offre de soins, revitalisation des centres villes)¹¹⁶. Cette expérimentation n'a toutefois pas donné lieu à une politique dédiée ou à un bilan sur les villes moyennes, dans un contexte de réorientation des politiques publiques vers les métropoles à partir de 2010¹¹⁷.

- **Le grand retour ?**

Les villes moyennes sont ensuite revenues rapidement sur la scène politique. Le Rapport Pinville sur la revitalisation commerciale à l'automne 2016¹¹⁸ puis le Rapport Dauge sur la protection des centres anciens en février 2017¹¹⁹ ont successivement abordé les enjeux d'aménagement des villes moyennes. La catégorie a ensuite été reprise en 2018 dans le cadre de la politique « Action cœur de ville » annoncée le 27 mars 2018. Lors de l'annonce de ce plan, le Ministre de la cohésion des territoires mobilise cette catégorie en affirmant d'entrée : « *J'ai la conviction que les villes moyennes sont un vecteur essentiel de développement de nos territoires.* »¹²⁰. Cette politique a pour objectif d'aider les collectivités locales à redynamiser leurs centres villes confrontés à une dévitalisation de l'offre commerciale (voir 2.2.). 222 villes considérées comme « villes moyennes » sont retenues pour bénéficier de ce plan : dans le détail, la catégorie est toutefois associée à des seuils démographiques très larges puisque sont retenues des villes de 10 000 habitants à fort rayonnement local jusqu'à des villes de plus de 100 000 habitants. Cinq milliards d'euros seront reversés à ces villes sur cinq ans :

¹¹⁴ La DIACT est la structure héritée de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) qui avait pour mission de conseiller et d'orienter la politique du gouvernement sur les questions d'aménagement du territoire et qui était placée sous l'autorité du Premier Ministre. Appelée DIACT de 2005 à 2009, le service de l'Etat est devenu le Commissariat Général de l'Egalité des Territoires (CGET) depuis 2014.

¹¹⁵ Entretien Commissariat Général de l'Egalité des Territoires, juillet 2015

¹¹⁶ Les crédits d'étude s'élèvent à un budget global de 2 millions d'euros, soit 100 000 euros par ville moyenne sélectionnée.

¹¹⁷ Entretien Commissariat Général de l'Egalité des Territoires, juillet 2015

¹¹⁸ Rapport d'information « La revitalisation commerciale des centres-villes », remis le 20 octobre 2016, 471 p

¹¹⁹ Rapport d'information « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés », de Yves Dauge, remis au Premier Ministre le 1er Février 2017

¹²⁰ Communiqué de presse, « Programme « Action cœur de Ville » : la grande transformation pour les centres-villes démarre », le 27 mars 2018

aucune somme fixe n'est attribuée à chaque ville car les enveloppes allouées dépendent de la nature de chaque projet¹²¹.

Une catégorie relative

Ces évolutions de la catégorie des villes moyennes dans les politiques publiques témoignent de la difficulté à la définir à partir de seuils de population fixes. Les bornes démographiques associées à ces villes ne varient pas uniquement dans les politiques : elles évoluent entre les chercheurs et entre les organismes. Dans sa thèse, Solène Gaudin a notamment comparé une quinzaine de définitions quantitatives des villes moyennes proposées dans des travaux de recherches académiques et institutionnels : un consensus est mis en évidence à propos d'un seuil de population allant de 20 000 à 100 000 habitants (Gaudin, 2013), mais il n'est cependant pas précisé si ce seuil comprend la population de la commune-centre, de l'ensemble de son agglomération ou de son bassin de vie. Aucune définition quantitative des villes moyennes ne fait consensus : dès qu'un seuil est fixé, il est souvent remis en cause ou discuté par d'autres travaux (Toinard, 1996).

En conséquent, les villes moyennes sont historiquement définies en creux ou par défaut. Dès les années 1970, le chercheur Michel Michel affirmait déjà : « *On sait très bien ce que la ville moyenne n'est pas, on peut difficilement dire ce qu'elle est* » (Michel, 1977, p.642). Dans la continuité de ce constat, Roger Brunet les qualifie d'« objets réels non identifiés » (Brunet, 1997). Ce sont des « objets réels » au sens où elles correspondent bien à une réalité géographique, entre les grandes villes et les petites villes. Ce sont toutefois des objets « non identifiés », car leurs critères de définition sont évolutifs et varient notamment en fonction des contextes géographiques des villes moyennes. Cette expression est par ailleurs largement reprise dans les introductions des travaux sur les villes moyennes et semble faire consensus parmi les acteurs travaillant sur les villes moyennes.

Une catégorie hétérogène

La catégorie des villes moyennes est aussi difficile à borner et à qualifier car elle se caractérise par une grande hétérogénéité des situations territoriales. Ces villes de l'entre-deux présentent à la fois des situations géographiques et économiques très diverses. L'étude des villes moyennes est ainsi souvent associée à l'élaboration de typologies, dont les critères de définition varient en fonction des thématiques de recherche (Gaudin, 2013). La Datar propose notamment dans son *Livre blanc sur les villes moyennes* une succession de plusieurs typologies sur les villes moyennes en termes d'insertion dans les systèmes territoriaux, d'offres de soins ou encore d'offres en enseignement supérieur (DATAR, 2004). L'Insee définit quant à elle trois catégories d'aires urbaines dans son *Panorama sur les villes moyennes* (Insee, 2011) : les aires urbaines proches des « grandes aires », les aires moyennes à dominante industrielle et les aires moyennes à forte dimension administrative. La Diact dans son *Rapport sur les villes moyennes françaises* présente trois types de villes moyennes en fonction

¹²¹ La mise en œuvre du plan « Action cœur de ville » et son financement seront territorialisés à l'échelle régionale avec un comité régional des financeurs, l'instance qui engagera les moyens et validera les grandes étapes. Source : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville-la-grande-transformation-pour-les-centres-villes-demarre>

de leurs degrés d'autonomie, de leurs relations avec les métropoles et les espaces ruraux (Diact, 2007)¹²². Plus récemment, le CGET n'a pas dressé une typologie des villes moyennes mais les a classées en fonction de leurs scores de fragilités. Ce score est établi en fonction de trois critères : la dynamique démographique (taux de croissance annuel entre 2008 et 2013), la dynamique économique (taux de croissance annuel moyen de l'emploi entre 2008 et 2013) et la fragilité sociale (via le taux de pauvreté)¹²³.

Ces dynamiques complexes et contrastées tendent à mettre en débat l'appellation de la catégorie « villes moyennes » et sa pertinence. Certains chercheurs remettent en cause la qualification de « moyenne » qui est, selon eux, connotée péjorativement : « moyen » peut être synonyme de « médiocre » (Michel, 1977; Commerçon, 1996). Pour d'autres, le qualificatif de moyenne présente des limites car il s'inscrit uniquement dans le cadre d'une hiérarchie urbaine nationale sans faire référence précisément à leurs fonctions territoriales. La qualification de « villes intermédiaires » est dans certains cas préférée à celle de « villes moyennes » : cette expression a notamment été légitimée par le travail de prospective de la DATAR « Territoires 2040 » qui s'intéressait précisément aux villes intermédiaires et à leurs espaces de proximité¹²⁴. Pour Fabien Nadou, cette expression de « ville intermédiaire » permet d'insister sur leurs fonctions de pivot et de s'émanciper de la hiérarchie urbaine nationale (Nadou, 2010). De même, l'expression de « villes de transition » avait aussi été proposée pour désigner les villes moyennes soumises à des évolutions territoriales et économiques qui les rapprocheraient de certaines grandes villes régionales (Commerçon et George, 1999). Ces débats ont en commun de questionner la pertinence et la qualité de la catégorie.

2.1.2. Un champ d'étude en cours de renouvellement ?

Bien qu'elles n'aient pas de définition précise et fixe, les villes moyennes se sont imposées comme un champ d'étude de la recherche urbaine. La diversité des situations locales et les débats sur les seuils démographiques pertinents des villes moyennes ont été discutés régulièrement dans les travaux de recherche depuis les années 1960. Les travaux réalisés restent néanmoins marginaux par rapport aux travaux sur les grandes villes : on retrouve le tropisme métropolitain de la recherche urbaine déjà relevé dans les travaux de recherche sur les réaménagements des gares.

Des objets d'étude à la fois traditionnels et marginaux dans la recherche urbaine

En France, la question des villes moyennes fait l'objet d'une tradition d'étude en sciences sociales, en particulier dans les champs de la géographie et de l'aménagement de l'espace, en économie, en science politique et en sociologie (Demazière, 2017). Ce sont à la fois leurs mutations économiques

¹²² Le rapport distingue trois catégories de villes moyennes : les « villes moyennes relativement autonomes », les « villes moyennes dont la situation est tout d'abord déterminée par l'évolution de la relation avec la grande ville proche », et les « villes moyennes confrontées à une forte dynamique de transformation », notamment liées aux évolutions de leurs environnements ruraux (Diact, 2009).

¹²³ CGET, 2018, *Regards croisés sur les villes moyennes*, En détail, Paris : La documentation française

¹²⁴ DATAR, 2010, « Les villes intermédiaires », Territoires 2040

et la mise en œuvre des politiques publiques qui ont été des sujets privilégiés de ces travaux. Les effets de ces crises sur les villes moyennes (fermetures de sites, appauvrissement, exclusion, etc.) - en particulier celles du Nord et du Centre de la France - et les stratégies de reconversion des collectivités locales ont notamment fait l'objet de travaux en géographie et en économie. Par la suite, les politiques de décentralisation universitaire et l'encouragement à l'intercommunalité vont mettre en évidence le rôle de pièces maîtresses des villes moyennes dans les années 1980 et 1990 et susciter l'intérêt de travaux scientifiques sur ces sujets¹²⁵ (Commerçon, 1999). D'études à l'origine monographiques, les travaux ont évolué au fur et à mesure vers la réalisation de recherches thématiques et transversales à partir des années 1970. Une continuité est néanmoins observée dans les principales thématiques de recherche : l'étude de leurs mutations (économiques, spatiales, sociales, etc.), de leurs stratégies d'aménagement, ou encore de leurs particularités vis-à-vis d'autres territoires.

Si les villes moyennes font l'objet d'une tradition de recherche, force est de constater qu'elles demeurent en marge de la recherche urbaine. Dans la période récente, les principaux débats de la recherche urbaine ont principalement porté sur les processus de métropolisation et de périurbanisation, avec en conséquent un intérêt prononcé pour l'étude des plus grandes villes et des espaces ruraux en mutation¹²⁶. Peu de travaux réalisés sur les villes moyennes sont considérés avec une valeur épistémologique et conceptuelle et les schémas généraux de compréhension de l'urbanisation s'appuient essentiellement sur l'étude de grandes villes (Demazière, 2013). Certaines périodes ont toutefois concentré un plus grand nombre de travaux sur les villes moyennes et ont formé des cycles de recherches. Pour décrire cette situation, Nicole Commerçon affirmait déjà dans les années 1990 : « *A dire vrai cela fait près de trois décennies que ces villes passent d'un engouement passager à un oubli aussi marqué que l'intérêt fut prononcé* » (Commerçon, 1990, p.213). Dans la période récente, deux cycles sont notamment identifiés à la fin des années 1990 (Commerçon, 1999) et au tournant des années 2010 (Demazière, 2011).

Un champ d'investigation en renouvellement

Le présent travail de recherche s'inscrit dans ce renouvellement scientifique sur les villes moyennes. Le géographe Frédéric Santamaria parle même d'un « *surgissement* » pour qualifier ce retour des villes moyennes dans l'actualité de la recherche, notamment depuis 2016¹²⁷. Ce regain d'intérêt se manifeste tout d'abord par une recrudescence des colloques et des publications scientifiques, avec des ouvrages collectifs ou des dossiers souvent montés à la suite de ces événements. Depuis 2010, plusieurs grands colloques internationaux sur les villes moyennes ont notamment été organisés à

¹²⁵ Plusieurs thèses sont notamment menées dans la décennie des années 1990 sur ces évolutions. Dans sa thèse, Frédéric Tesson a contribué à analyser finalement la politique des « réseaux de villes » mise en place dans les années 1990 : cette politique a concerné de manière privilégiée les villes moyennes (Tesson, 1996) et a constitué une première étape à la création des intercommunalités en 1999. A la même époque, Frédéric Santamaria réalise une approche comparée sur le développement local des villes moyennes en France, au Royaume-Uni et en Espagne (Santamaria, 1998)

¹²⁶ Compte-rendu du Café géo organisé le 12 avril 2011 à Albi intitulé « Les villes moyennes : enjeux clé de l'entre-deux territorial ? » avec Daniel Béhar et Philippe Bonnacarrère. URL : <https://cafe-geo.net/les-villes-moyennes-lenjeu-cle-de-lentre-deux-territorial-d-behar-ph-bonnacarrere/>

¹²⁷ Communication de Frédéric Santamaria lors de la conférence « *Les villes moyennes sous le feu des projecteurs ?* » organisée le 27 mars 2018 à la Fondation Jean Jaurès.

Tours¹²⁸ et à Clermont-Ferrand¹²⁹. Des dossiers sur les villes moyennes se sont multipliés dans les revues scientifiques : dans la revue *Métropolitiques*¹³⁰, dans la *Revue d'économie régionale et urbaine*¹³¹, dans la revue *Noréis*¹³², ou encore dans la revue *Urbanisme* en 2011¹³³ et en 2016¹³⁴, respectivement à la suite de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » et en parallèle des premières réflexions sur le plan « Action cœur de ville ». De même, après une décennie de relatif désintérêt pour ces territoires, les villes moyennes ont été un cadre d'étude de plusieurs thèses récentes, principalement en géographie et en aménagement de l'espace, en 2013 et 2014 (Gaudin, 2013 ; Nadou, 2013 ; Tallec, 2014 ; Persyen, 2014), puis de nouveau à partir de 2018, en particulier sur leurs stratégies face à la décroissance¹³⁵.

Plusieurs hypothèses peuvent être posées pour comprendre ce retour des villes moyennes dans la recherche urbaine. D'une part, la mise à l'agenda des villes moyennes a tout d'abord pu contribuer en partie à la croissance des travaux scientifiques depuis 2016. Sur le temps-long, aucune corrélation directe n'est toutefois établie entre la mise à l'agenda des villes moyennes dans les politiques publiques et dans la sphère scientifique (voir annexe 13). Les travaux de recherche s'intéressent aussi aux villes moyennes dans les périodes d'absence de politiques publiques pour étudier notamment ses conséquences dans leurs développements, notamment dans les années 1990. D'autre part, la mise en place de partenariats entre des laboratoires de recherches universitaires et des collectivités locales a aussi pu encourager la réalisation de ces travaux. Depuis 2010, la commune d'Albi a été mobilisée comme étude de cas dans de nombreux travaux de recherches : les actions de l'ancien Maire d'Albi, Philippe Bonnacarrère, et la création d'un parcours universitaire sur l'ingénierie des villes petites et moyennes sur le campus d'Albi ont participé à la création de ponts avec la recherche universitaire¹³⁶. Entre 2010 et 2013, un partenariat a aussi été mis en place entre le laboratoire du Lab'Urba (Université Paris-Est) et la Ville de Nevers pour étudier des pistes de développement et définir des politiques locales¹³⁷.

¹²⁸ Colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », organisé par l'UMR CITERES (Université de Tours) en partenariat avec les universités d'Orléans, Poitiers, La Rochelle et le Centre de Ressources Villes au Carré, à Tours (9-10 Décembre 2010)

¹²⁹ Deux colloques ont été organisés à Clermont-Ferrand : un premier colloque intitulé « Les mobilités spatiales dans les villes intermédiaires » a été organisé par le CERAMAC (Centre d'études et de Recherches Appliquées au Massif Central, à la Moyenne Montagne et aux Espaces Fragiles), à Clermont-Ferrand les 25 et 26 novembre 2010 ; et un deuxième colloque intitulé « Métropoles, villes intermédiaires et espaces ruraux : quelles interactions au service du développement territorial ? » a été organisé par l'Institut d'Auvergne du Développement des Territoires (IADT) à Clermont-Ferrand les 23 et 24 novembre 2017.

¹³⁰ Delpirou A., Dossier « Villes moyennes », *Métropolitiques*, 4 décembre 2013.

¹³¹ *Revue d'Economie régionale et urbaine*, Mutations économiques des villes petites et moyennes, Paris : Armand Collin, 2, 2012

¹³² *Noréis*, 2012, « Villes petites et moyennes », n°223

¹³³ *Urbanisme*, « Les villes moyennes contre-attaquent », n°378, mai-juin 2011

¹³⁴ *Urbanisme*, « Ces villes qu'on dit moyennes », n°403, Hiver 2016

¹³⁵ Trois thèses sont actuellement en préparation sur ce sujet. Depuis 2015, Mikel Agirre Maskariano prépare une thèse sur les stratégies de décroissance intelligente en menant une comparaison entre Montluçon (Auvergne Rhône-Alpes) et Bilbao (Université de Perpignan). Depuis 2018, Achille Warnant prépare une thèse sur les stratégies mises en place par les élus locaux dans trois villes moyennes du centre de la France qui perdent des habitants (Châtelleraut, Montluçon et Vierzon) et leurs conséquences sur le développement de ces territoires, et Mikael Dupuy Le Bourdellès a commencé une thèse sur la revitalisation des centres des villes petites et moyennes et les mobilités résidentielles.

¹³⁶ Dans les travaux de recherches, le cas d'Albi revient très régulièrement. Josselin Tallec et Elsa Martin ont tous deux étudié le cas d'Albi dans leurs thèses (Tallec, 2012 ; Martin, 2015). François Taulelle mobilise également ce cas d'étude dans ses travaux sur la décentralisation des établissements universitaires (Taulelle, 2013) et Mariette Sibertin-Blanc and Stéphanie Lima étudient le cas d'Albi dans leurs recherches sur les politiques culturelles (Sibertin-Blanc, Lima, 2016).

¹³⁷ Bertrand R., Driant J-C., Sainte Fare Garnot F., « Nevers-Créteil : chronique d'un dialogue entre une ville moyenne et un laboratoire de recherche », *Métropolitiques*, 4 décembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Nevers-Creteil-chronique-d-un.html>

Conclusion 2.1.

Cette brève rétrospective sur les définitions des villes moyennes montre que la catégorie reste floue et évolutive. Elle est largement mobilisée dans les politiques publiques et étudiée dans les travaux scientifiques mais ses critères de définition ne sont pas stabilisés et ne font pas l'unanimité. Il convient dès lors de préciser notre approche de la catégorie des villes moyennes dans notre travail de recherche. Nous prenons le parti de ne pas en avoir une approche quantitative : de ce fait, la catégorie n'est associée à aucune strate de population. Aussi, nous privilégions la notion de « villes moyennes » par rapport à celle de « villes intermédiaires » sans participer aux débats sur la dénomination de la catégorie. En conséquence, nous privilégions une approche qualitative des villes moyennes à partir de trois critères. Nous considérons qu'elles se caractérisent : par leurs situations à un échelon intermédiaire entre les grandes villes et les petits bourgs urbains, par leurs fonctions de villes-centres d'agglomérations et mais aussi par des spécificités territoriales communes.

*

2.2. Une approche transversale des dynamiques territoriales des villes moyennes : l'exemple des pôles gares

Pour analyser la mise en contexte des réaménagements des pôles gares dans les villes moyennes, nous expliciterons leurs principales problématiques en matière d'aménagement et de développement, puis en matière de déplacements¹³⁸. Nous verrons que les villes moyennes sont généralement des villes confrontées à une crise de leurs fonctions de centralité traditionnelles à l'échelle de la commune et à l'échelle de leur agglomération (2.2.1.). Ces mutations sont liées en partie aux pratiques de déplacements observées localement. L'utilisation prédominante de la voiture dans les déplacements quotidiens tend à favoriser le développement des communes situées en périphérie des villes moyennes et à limiter l'usage des transports collectifs et de l'intermodalité, notamment avec le train (2.2.2.). L'ensemble de ces analyses sera illustré à partir des situations locales de Saintes, Périgueux et Saint-Omer. Ces références permettront à la fois de mettre en évidence la diversité de ces situations locales et de préparer l'analyse des processus de projet réalisée dans les chapitres 3 et 4.

2.2.1. Des villes aux fonctions de centralité fragilisées

Les projets d'aménagement étudiés s'inscrivent tout d'abord dans des villes soumises à de fortes mutations territoriales. Depuis plus de vingt ans, le double mouvement de métropolisation et de périurbanisation tend à concentrer les hommes et les activités dans les métropoles et dans les communes périurbaines, au détriment des villes moyennes (De Roo, 2005). En parallèle, les politiques successives de rationalisation des services de l'Etat, mises en œuvre par l'Etat, réduisent leurs activités administratives héritées de leurs statuts de préfectures et sous-préfectures (Béhar, 2007 ; Estèbe, 2018). Cette perte d'attractivité est observée à deux échelles : à l'échelle de leur territoire communal avec une dévitalisation démographique et commerciale de leur centre-ville, et à l'échelle de leur agglomération avec un affaiblissement de leur rôle de centre urbain, commercial et de services. Ces évolutions seront explicitées dans cette section pour préciser dans quel contexte s'inscrivent les objectifs d'aménagement et de développement fixés, notamment dans les projets de pôles d'échanges et de quartiers de gares.

Des centres traditionnels de services, de commerces et d'emplois

Les villes moyennes ont des fonctions traditionnelles de commandement et d'animation locale, en concentrant les principaux pôles générateurs de déplacements¹³⁹. Ces fonctions sont en partie héritées de leurs statuts politiques historiques de chefs-lieux de département, de préfectures et de sous-préfectures (Béhar, 2012). Elles abritent des activités multiples (Veyret-Vernier, 1969) :

¹³⁸ Pour des raisons analytiques, ces deux volets seront étudiés successivement mais ils sont toutefois fortement articulés entre eux : les pratiques de déplacements influent sur les formes urbaines plus ou moins diffuses.

¹³⁹ Est considéré comme un pôle générateur de déplacements, un espace géographique ou un site spécifique qui par ses fonctions (emplois, études, commerces, administrations) constitue une destination majeur de déplacement.

administrative (préfecture, sous-préfecture, chef-lieu), politique (intercommunalité, mairie), judiciaire (tribunal), scolaire (collèges, lycées, études supérieures), médicale (hôpital, offre de soin), militaire (caserne), ou encore bancaire (centre de finances publiques). Elles sont aussi des places commerciales historiques : elles ont les plus grands marchés locaux et elles concentrent généralement des magasins de proximité dans leurs centres villes, des magasins d'enseignes. Par ces fonctions de centralité, les villes moyennes assurent des accès de proximité à des lieux d'études, à des lieux d'emplois et à des équipements publics¹⁴⁰. La commune de Saintes est un exemple typique de ces communes chefs-lieux (voir figure 5 ci-dessous) : sous-préfecture du département de la Charente-Maritime, elle concentre sur son territoire une variété de services publics (sièges des collectivités locales, tribunal, hôpital, etc.) et les principaux pôles de déplacements quotidiens (lieux d'études et d'emplois). Il en est de même pour la commune de Périgueux, préfecture de la Dordogne, et de Saint-Omer, sous-préfecture du département du Pas-de-Calais (voir chapitre 3).

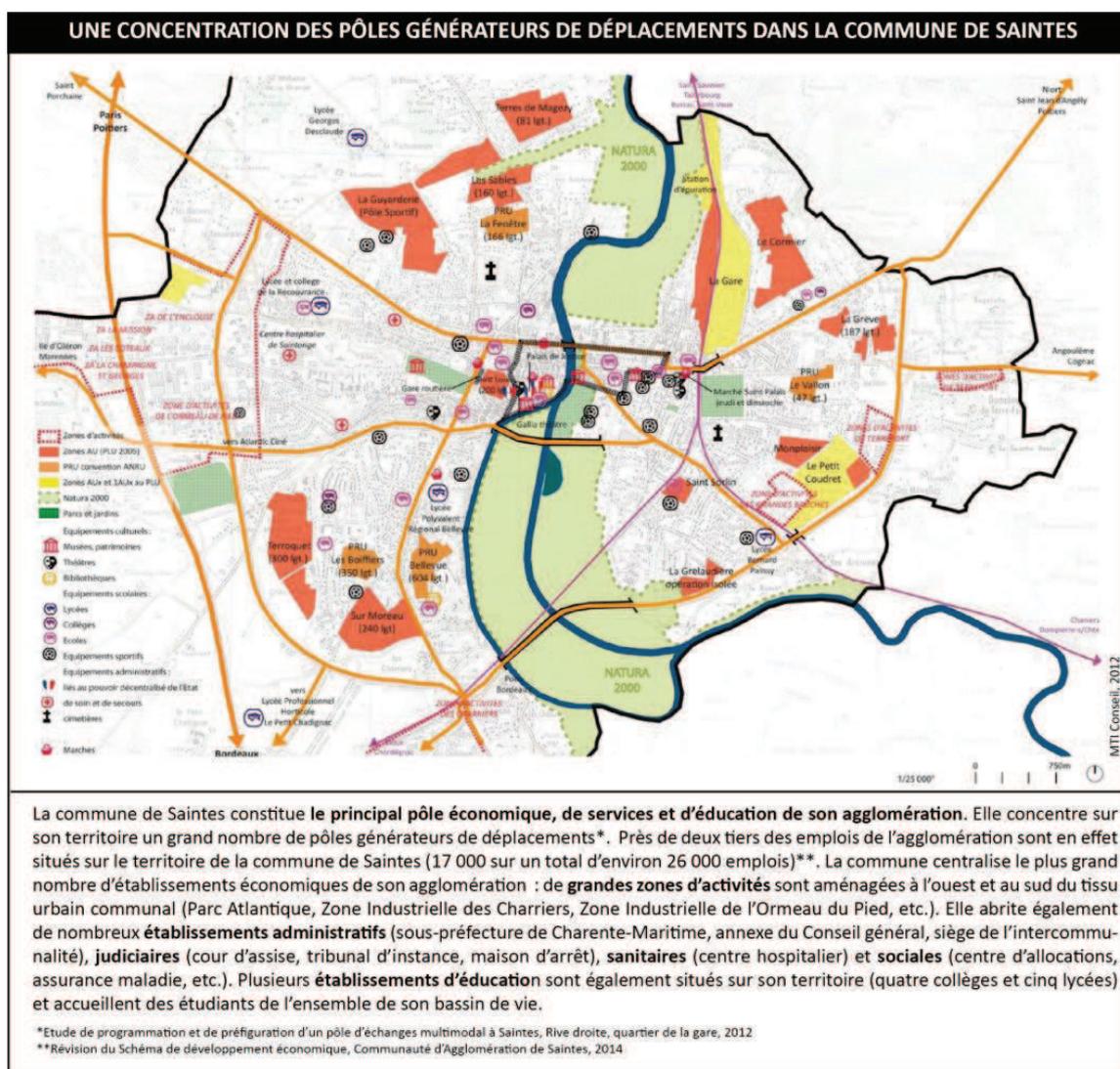


Figure 5 : Présentation des fonctions de centralité de Saintes

¹⁴⁰ CGET, Villes moyennes en France : vulnérabilité, potentiels et configurations territoriales, *En bref*, décembre 2017

Des fonctions concurrencées par le développement des communes périphériques

Ces fonctions de centralité sont toutefois déstabilisées par l'attractivité démographique des communes périphériques. Alors que les villes moyennes étaient historiquement les communes les plus peuplées de leurs bassins de vie, elles connaissent une stabilisation ou une baisse de leurs populations au bénéfice de leurs communes périphériques (De Roo, 2005). Ces dynamiques en faveur des communes périphériques ne sont pas propres aux villes moyennes, mais, contrairement aux grandes villes, elles n'ont pas été accompagnées par des mouvements de « retour au centre » pour une partie de la population, notamment des classes moyennes et supérieures (Tissot, 2012).

Deux principaux facteurs sont à l'origine des dynamiques de périurbanisation. La démocratisation de l'automobile et le développement des infrastructures routières ont réduit les rapports distance-temps et ont facilité les localisations résidentielles dans les communes périurbaines (Dupuy, 1999). La réorientation des politiques publiques en faveur de l'accès à la propriété et les prix de l'immobilier ont aussi participé à ce mouvement (Bonvalet et Bringé, 2013). Ces phénomènes concernent l'ensemble du territoire national mais les villes moyennes présentent toutefois certaines particularités. D'une part, elles se caractérisent par une bonne accessibilité au périurbain : les distances entre la commune-centre et les communes périphériques sont plus réduites que dans les grandes villes (Acadie, 2005). D'autre part, elles sont confrontées à une augmentation des logements vacants dans leurs centres. Alors que les centres des grandes villes réussissent à attirer de nouveaux habitants et notamment des classes moyennes, ceux des villes moyennes sont concurrencés par l'offre de logements des communes périphériques (FMVM, 2013). L'offre dans les centres est souvent plus ancienne, en habitat collectif et sans parking privé, alors que celle des communes périphériques se compose généralement de maisons individuelles avec des prix au mètre carré moins élevés (Charmes, 2017).

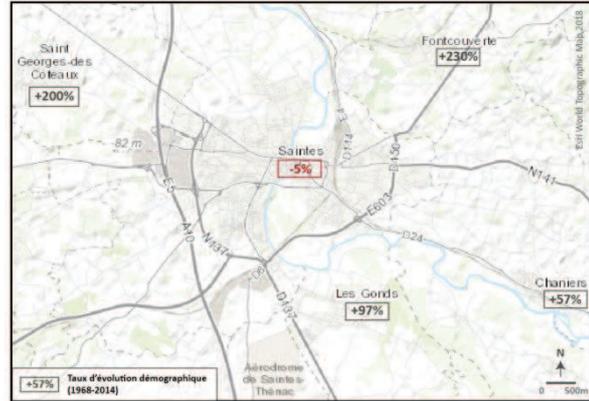
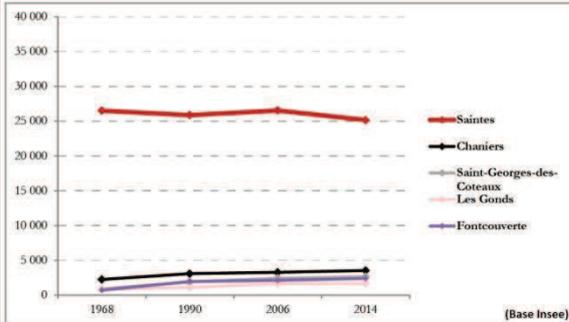
Ce mouvement centrifuge est toutefois plus ou moins marqué en fonction des situations locales des agglomérations. Toutes les villes moyennes ne sont pas confrontées à un fort déclin démographique et elles ne subissent pas les mêmes formes de concurrence de leurs communes périphériques. Une analyse comparée des trois agglomérations de Saintes, Périgueux et Saint-Omer met en évidence des situations locales contrastées (voir planche 5). Le poids démographique de la ville-centre par rapport aux communes périphériques varie en fonction des trois cas : alors que les communes de Saintes et de Périgueux ont un poids démographique prédominant par rapport aux autres communes de l'agglomération, la commune de Saint-Omer s'inscrit dans un cœur urbain avec des communes de poids presque similaires. De même, les dynamiques périurbaines sont relativement différentes entre ces études de cas : Saintes présente une relative stabilité démographique en parallèle d'une attractivité de ses communes périphériques alors que les communes de Périgueux et de Saint-Omer sont toutes deux marquées par une nette baisse de leurs populations entre 1970 et 1990 et par des dynamiques périurbaines différentes¹⁴¹.

¹⁴¹ Cette comparaison ne concerne qu'une partie des situations locales des villes moyennes : une comparaison avec une ville moyenne touristique aurait pu nuancer ces analyses.

DES VILLES CENTRES CONCURRENCÉES PAR L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENNELLE DE LEURS COMMUNES PÉRIPHÉRIQUES

■ **Saintes : une ville avec une population relativement stable malgré l'attractivité des communes périurbaines**

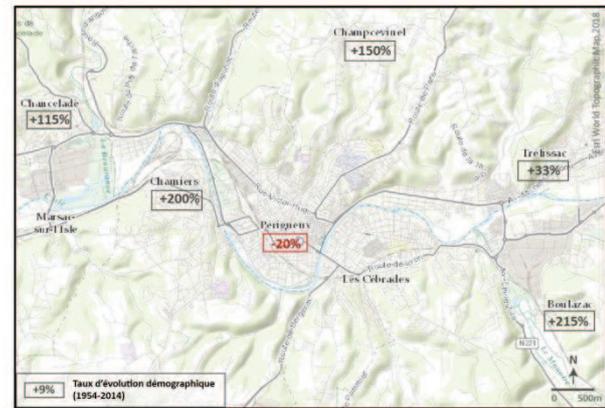
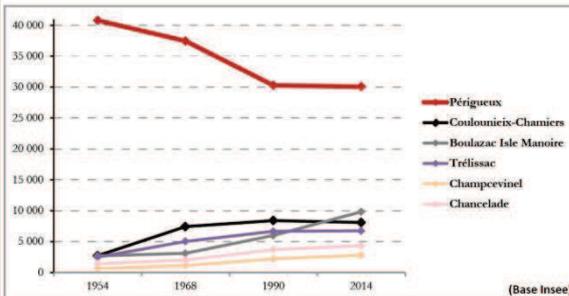
La commune de Saintes résiste à l'attractivité résidentielle de ses communes périphériques. Si les communes périphériques sont marquées par une forte attractivité résidentielle, notamment Fontcouverte et Saint Georges-des-Coteaux, la commune de Saintes reste avec une population relativement stable depuis 1968, oscillant entre 25 000 et 26 000 habitants.



Graphique et carte : Emilie Roudier, 2018

■ **Périgueux : une ville-centre affaiblie et entourée de communes avec une forte attractivité résidentielle**

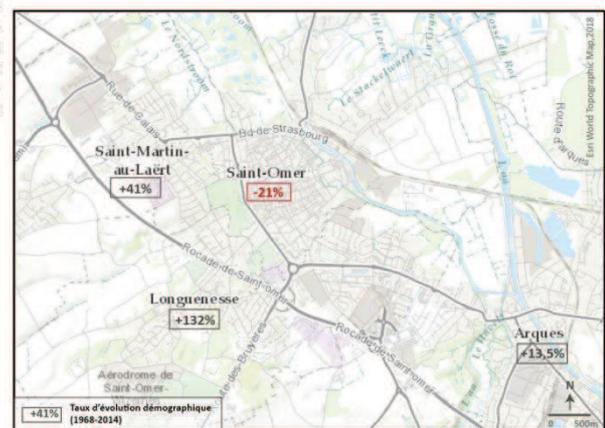
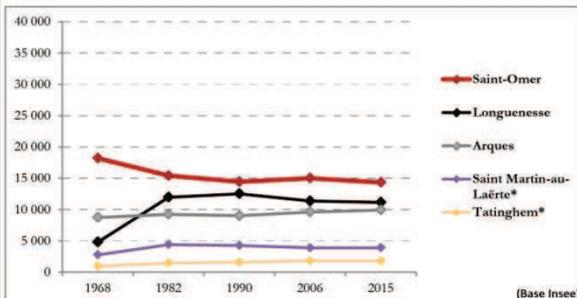
Depuis les années 1950, la population de Périgueux baisse au profit de sa périphérie immédiate (Di Méo, 1971). En trente ans, la commune a notamment perdu près d'un quart de sa population, en passant de 40 000 à 30 000 habitants, et tend à se stabiliser depuis 20 ans - entre 29 000 et 31 000 habitants - tandis que Boulazac Isle Manoire et Coulounieix Chamiers ont concentré les plus fortes dynamiques démographiques.



Graphique et carte : Emilie Roudier, 2018

■ **Saint-Omer : une petite ville-centre marquée par un déclin démographique**

La commune de Saint-Omer a été marquée par un déclin démographique : entre 1968 et 1990 elle a perdu un quart de ses habitants. Elle présente la particularité d'être une petite ville centre : elle constitue le principal pôle urbain de son agglomération avec ses 15 000 habitants mais les communes limitrophes de Longuenesse et de Arques ont toutes deux un poids démographique similaire, avec plus de 10 000 habitants. L'attractivité résidentielle des communes périphériques est moins marquée depuis les années 1990 et connaissent également des baisses de populations.



Graphique et carte : Emilie Roudier, 2018

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 5 : Comparaison des dynamiques démographiques des agglomérations de Saintes, Périgueux et Saint-Omer

Des fonctions mises en difficulté par les zones commerciales périphériques

Leurs fonctions traditionnelles d'animation commerciale sont aussi déstabilisées par le développement des pôles commerciaux dans les communes périphériques. Face au double mouvement de métropolisation et de périurbanisation, les villes moyennes ne sont plus des « passages obligés » (Béhar, 2018) dans l'accès aux commerces, aux services ou encore aux lieux de sociabilité.

L'aménagement de grands centres commerciaux aux portes des villes a été favorisé par la double évolution de la planification commerciale et des logiques d'achats. Des lois ont tenté d'encadrer leur développement dès les années 1970¹⁴² mais force est de constater que ces établissements se sont grandement multipliés, notamment dans ces agglomérations moyennes. Les activités des zones commerciales étaient à l'origine relativement complémentaires des commerces de proximité (Metton, 1989). Leur multiplication et le développement de galeries commerciales autour des supermarchés ont toutefois concurrencé de plus en plus frontalement les commerces de proximité et ont créé une suroffre par rapport à la demande locale (De Roo, 2005). Cette concurrence s'est faite en faveur des zones commerciales, situées en première couronne des villes moyennes, facilement accessibles en automobile et avec des parkings gratuits ; au détriment des centres villes confrontés à une dévitalisation de leur tissu commercial. De fait, 55% des villes de moins de 100 000 habitants possèdent un taux de vacance commerciale supérieur à 10% - seuil choisi par l'Institut Procos pour définir la dévitalisation de la commercialité - contre 27% pour les grandes villes (Procos, 2016). Ces évolutions ne sont néanmoins pas uniquement liées au développement du commerce en périphérie : le e-commerce, dont le nombre d'achats a été multiplié par neuf entre 2005 et 2015, contribue également à renforcer la concurrence avec les commerces de proximité des centres-villes¹⁴³. Ces problématiques de dévitalisation commerciale sont relativement anciennes et tendent à s'accroître dans les villes moyennes. Avant d'être mises à l'agenda en 2018 avec le plan « Action cœur de ville », ces problématiques ont été évoquées régulièrement dans des discours d'élus locaux, de l'Association Villes de France et dans des articles de presse¹⁴⁴. Elles ont également été abordées lors de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » (2007-2009), dans les projets inscrits dans le volet « renouvellement urbain ».

A une échelle plus fine, ce phénomène de dévitalisation commerciale est néanmoins plus ou moins prononcé en fonction des villes moyennes. Les villes moyennes avec une forte activité touristique ont notamment tendance à mieux résister à la concurrence des offres commerciales périphériques avec des taux de vacances plus faibles, même si des changements de boutiques peuvent être observés lors de la basse saison (Procos, 2016). Sur ce sujet, la comparaison entre Saintes, Périgueux et Saint-Omer met en évidence des dynamiques locales sensiblement différentes (voir planche 6).

¹⁴² Loi 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat dite Loi Royer

¹⁴³ Munch J. et Narring P. (dir.), Rapport sur la revitalisation des centres-villes, Juillet 2016

¹⁴⁴ Depuis 2015, il est possible d'observer une récurrence des articles sur la dévitalisation des centres-villes dans les villes petites et moyennes publiés dans la presse nationale et locale (Voir annexe 4). Ces articles s'appuient généralement sur l'exemple d'une ou deux villes, pour évoquer les fermetures des commerces de proximité et le vécu des commerçants et des riverains. La publication de l'ouvrage du journaliste Olivier Razemon intitulé *Comment la France a tué ses villes* en novembre 2016 a aussi participé à la médiatisation de cette problématique, compte tenu notamment du nombre d'articles sur l'ouvrage et sur les conférences assurées par le journaliste.

LA DÉVITALISATION COMMERCIALE DANS LES VILLES MOYENNES : DES SITUATIONS CONTRASTÉES



Centre historique de Périgueux - Emilie Roudier, 2017



Centre historique de Périgueux - Emilie Roudier, 2017

■ Périgueux : une résistance des commerces du centre-ville

Le centre-ville de Périgueux n'est pas marqué par une forte vacance commerciale comparativement à d'autres villes moyennes. Entre 2001 et 2015, le taux de vacance commerciale est en effet resté en dessous de 5% (1). Des changements de boutiques sont certes relevés en basse saison touristique mais l'offre commerciale du centre-ville résiste globalement à la forte concurrence des activités commerciales développées dans les communes de l'unité urbaine de Périgueux (2). Les commerces du centre-ville ne représentent en effet que 17% du nombre total de commerces dans l'agglomération périgourdine. Pour renforcer l'offre commerciale du centre-ville, la Ville de Périgueux mène des actions pour inciter les propriétaires à baisser le prix des loyers et à réduire le nombre de commerces vacants, en instaurant notamment une taxe sur les locaux vides (3).

(1) Procos, Observatoire Procos de la vacance commerciale, 2016

(2) Entretien Le Grand Périgueux, Chargé de mission urbanisme, Novembre 2016

(3) Article « Périgueux : ces propriétaires qui freinent le commerce », *Sud-Ouest*, publié le 22/03/18



Rue piétonne du centre historique - Emilie Roudier, 2017

■ Saintes : de la dévitalisation à la redynamisation commerciale du centre historique

Depuis 2012, le centre-ville de Saintes est marqué par une redynamisation de son tissu commercial, avec une diminution du taux de commerces vacants après plusieurs années de déclin d'activités (1). Cette dynamique ne concerne toutefois pas l'ensemble de la commune : on observe une augmentation récente des commerces vacants dans le tissu urbain de la rive droite, notamment sur le boulevard reliant la gare et le centre historique (2). Depuis 2015, la Ville de Saintes mène une politique volontariste pour confirmer cette attractivité commerciale du centre-ville : un projet de zone commerciale (la Guyanterie) a été abandonné par l'équipe municipale et un projet de coopérative de développement économique est mené actuellement pour concevoir une vitrine numérique pour les commerces de centre-ville (3).

(1) Rapport sur la revitalisation commerciale des centres-villes, Juillet 2016

(2) Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, Vice-Président, Octobre 2016

(3) Article « Action cœur de ville » Magazine municipal mensuel de la Ville de Saintes, n°35, Mai 2018



Rue piétonne du centre historique - Emilie Roudier, 2017

■ Saint-Omer : une vacance commerciale élevée

La commune de Saint-Omer est marquée par un déclin durable de la commercialité. Avec plus de 18,5% de commerces vacants, la commune de Saint-Omer fait partie des trente villes françaises ayant un taux de vacance commerciale supérieur à 15% (1). Les commerces vacants se situent principalement dans les rues adjacentes à la rue de Dunkerque, principale rue commerciale de la commune (2). L'offre commerciale actuelle attire toutefois une grande part de clients qui habitent à l'extérieur du bassin de vie de Saint-Omer : avec un taux d'attractivité commerciale de 30%, Saint-Omer présente un des plus forts taux de la région (3). Des mesures sont prises par la Ville de Saint-Omer pour redynamiser le tissu commercial, avec des actions sur l'organisation de la circulation et des cheminements piétons dans la rue de Dunkerque et avec la mise en œuvre d'une charte en faveur du commerce de proximité

(1) Procos, Observatoire Procos de la vacance commerciale, 2016

(2) AUD, La vacance commerciale sur le pays de Saint-Omer en 2017, Septembre 2017

(3) Article « Comment sauver le commerce en centre-ville », *la Voix du Nord*, publié le 07/04/2017

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

L'offre commerciale dans le centre-ville de Périgueux présente un taux de vacance faible, autour de 5%, similaire à celles de Saint-Malo, de Colmar ou d'Annecy, qui sont aussi des villes portées par un tourisme saisonnier. La commune de Saint-Omer présente à l'inverse un fort taux de vacance commerciale de 17,9%, avec une augmentation du taux de vacance de plus de 6% entre 2012 et 2015¹⁴⁵. La situation est plus contrastée à Saintes : la commune a été marquée par une dévitalisation commerciale dans les années 1990 puis par une reprise progressive d'un dynamisme commercial à partir de 2012. Un déséquilibre se creuse toutefois entre la rive gauche qui abrite le centre-ville historique et la rive droite, qui abrite notamment la gare. Si ces trois villes présentent des situations contrastées, elles ont en commun de mener des actions récentes pour renforcer et développer leurs offres commerciales.

Des fonctions affaiblies par la réorganisation des services de l'Etat

Leurs fonctions de centralité ne sont pas uniquement déstabilisées par les dynamiques résidentielles et commerciales observées dans leurs communes périphériques. Elles sont également affaiblies par les politiques successives de rationalisation des services de l'Etat depuis les années 2000. La loi organique relative aux lois de finances (2001)¹⁴⁶, la révision générale des politiques publiques (2007)¹⁴⁷ et la loi de modernisation de l'action publique (2014)¹⁴⁸ constituent les principaux jalons de ce processus de rationalisation. Les révisions du déploiement des services publics par l'Etat sont notamment justifiées par un triple souci de réduction des dépenses publiques, d'adaptation aux besoins des territoires et d'amélioration de la qualité de services (Lafarge, 2010). Les services tendent à être regroupés et concentrés dans les plus grandes villes, souvent au détriment des villes moyennes.

Les processus de révisions des cartes administratives, judiciaires, militaires et hospitalières ont recomposé les implantations des administrations publiques. Ces évolutions ont des conséquences dans l'ensemble des activités : les réductions du nombre de services entraînent des suppressions d'emplois qui sont susceptibles d'avoir des conséquences dans les activités commerciales et dans le poids démographique des communes (Lotz, 2017). A Saint-Omer, deux casernes militaires ont été fermées dans le cadre du programme militaire visant à rationaliser l'outil de défense sur le territoire français et les services de la Banque de France ont été supprimés en 2006 : ces évolutions ont occasionné à la fois des suppressions d'emplois sur la commune et des départs des habitants¹⁴⁹. A Saintes comme à Périgueux, le maintien des services publics est aussi régulièrement remis en question par ces politiques. A Saintes, le maintien du tribunal de grande instance est souvent en première ligne de chaque réforme de la carte judiciaire¹⁵⁰ tandis qu'à Périgueux, des menaces de fermetures pèsent également sur les services de la Banque de France¹⁵¹.

¹⁴⁵ AUD, Les Observatoires de l'AUD : la vacance commerciale sur le Pays de Saint-Omer en 2017, septembre 2017

¹⁴⁶ Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de Finances pour 2001.

¹⁴⁷ La RGPP est moins une réforme stricto sensu qu'une méthode de réforme, sous laquelle ont été validées, entre 2007 et 2012, 503 mesures (Musine, 2012).

¹⁴⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

¹⁴⁹ Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017

¹⁵⁰ Article « Justice : Saintes manifeste pour son tribunal », *Sud-Ouest*, publié le 15/02/18

¹⁵¹ Article « Fin d'un service public ? », *Sud-Ouest*, publié le 20/10/12

Les villes moyennes sont également déstabilisées par les évolutions des politiques universitaires. Dans les années 1990, les villes moyennes ont été au cœur des politiques de décentralisation universitaire avec le plan « Université 2000 ». L'objectif de l'Etat était de rééquilibrer tant qualitativement que quantitativement les offres d'enseignement supérieur entre l'Île-de-France et les Régions, entre les grandes villes et les villes moyennes (Grossetti, Losego, 2003). Des antennes universitaires ont été aménagées dans les villes moyennes et ont bénéficié du soutien des collectivités locales, qui ont vu dans cette politique un moyen de conforter leur développement économique (Cassaigne, 2010). Depuis 2010, la récurrence des colloques de l'association Villes de France sur le sujet de l'offre universitaire témoigne de l'attachement des élus locaux à ces offres d'études, qui représentent des facteurs de dynamisme pour leurs économies locales, et de leurs craintes d'une réorganisation de la carte universitaire en leur défaveur (Taulelle, 2013).

Des économies entre résistance et vulnérabilité

Enfin, ce sont aussi les fonctions de centres d'emplois des villes moyennes qui sont fragilisées. Les villes moyennes sont concurrencées par le mouvement de métropolisation, qui tend à favoriser la concentration des entreprises et des emplois dans les plus grandes villes (De Roo, 2004). Elles sont aussi plus vulnérables de par la configuration de leurs économies. Elles se caractérisent de manière globale par une surreprésentation des établissements industriels par rapport à la moyenne nationale, héritée notamment de la décentralisation industrielle des années 1960 (Floch et Morel, 2011) et, dans le même temps, par une moindre représentation des activités de tertiaires supérieures (prestations intellectuelles, conception-recherche) (Léo, Philippe et Monnoyer, 2012). Les mutations commerciales et des services publics tendent aussi à réduire le nombre d'emplois dans les villes moyennes.

Les situations économiques des villes moyennes varient néanmoins en fonction des activités développées dans leurs agglomérations et des dynamiques observées. Dans nos trois études de cas, les communes de Saintes, de Périgueux et de Saint-Omer sont toutes trois les principaux pôles d'emplois de leurs agglomérations et le secteur tertiaire représente le principal secteur d'emploi à l'échelle de leurs agglomérations. Elles se caractérisent toutefois par des poids différenciés du secteur industriel et par des perspectives de développement économiques relativement contrastées (voir planche 7). Saintes est un pôle économique local qui présente des fragilités de développement¹⁵², tout comme Saint-Omer qui est un pôle économique tertiaire dans une agglomération fortement dépendante des évolutions du secteur industriel¹⁵³ ; alors que Périgueux représente un pôle économique dynamique à l'échelle du département de la Dordogne¹⁵⁴. Cette comparaison montre la diversité des contextes locaux mais elle n'est toutefois pas représentative de l'ensemble des économies locales des villes moyennes¹⁵⁵.

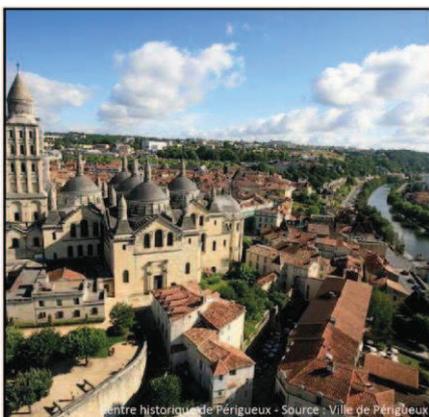
¹⁵² Plan Local d'urbanisme de la Ville de Saintes, 2014

¹⁵³ Direccte Nord-Pas-de-Calais, Trajectoire socio-économique de la zone d'emploi de Saint-Omer, Décembre 2014

¹⁵⁴ Plan Local d'Urbanisme Intercommunal du Grand Périgueux, 2017

¹⁵⁵ Les localisations géographiques des villes moyennes déterminent en partie leurs situations économiques et ont des conséquences dans leurs potentiels de croissance et de développement (Léo, Philippe et Monnoyer, 2012).

DES SITUATIONS ÉCONOMIQUES PLUS OU MOINS VULNÉRABLES SELON LES VILLES MOYENNES



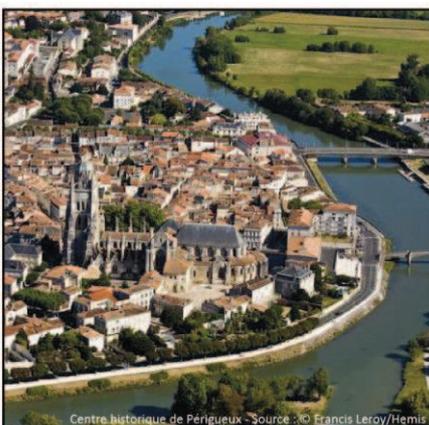
■ Périgueux : une économie locale relativement stable

La commune de Périgueux est le **principal pôle économique** de l'agglomération et du département de la Dordogne (1). Elle concentre à elle-seule la moitié des emplois de l'aire urbaine. Ce pôle est essentiellement **tertiaire** avec une forte spécialisation dans l'administration (collectivités locales, hôpital, cité administrative, enseignement), dans les services et les commerces. Le **centre hospitalier** est le premier employeur de la commune avec plus de 2 000 emplois suivi par le **technicentre SNCF** avec plus de 500 emplois. Depuis 2010, le nombre d'emplois progresse toutefois plus rapidement dans les communes périphériques (+16%) que dans la commune de Périgueux (+5%) (2). Des **délocalisations d'entreprises** de Périgueux vers la périphérie sont notamment relevées sur le territoire communal. Les perspectives économiques sont favorables à court et moyen-terme : l'intercommunalité souhaite s'appuyer sur **les activités touristiques** pour développer l'économie locale (3).

(1) Plan Local d'Urbanisme, Rapport de présentation, Ville de Périgueux, 2014

(2) Idem

(3) Article « Le Grand Périgueux veut attirer le tourisme d'affaires », *Sud-Ouest*, publié le 24/03/17



■ Saintes : une économie locale vulnérable

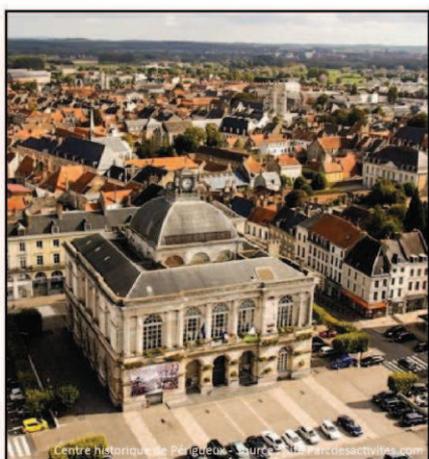
La commune de Saintes concentre le **plus grand nombre d'établissements économiques** et le **plus grand nombre d'emplois de l'agglomération**, avec plus de 17 000 emplois sur son territoire communal (1). L'économie locale est dominée par le secteur **tertiaire** : 73% des emplois de l'agglomération sont salariés dans l'économie résidentielle et 27% dans l'économie productive (industrie et agriculture) (2). Elle est toutefois marquée ces dernières années par une **baisse du nombre d'emplois** dans tous les secteurs d'activités. En 2016, 500 emplois ont été supprimés à Saintes, avec la fermeture de l'usine Saintronic, qui était l'un des plus gros employeurs de la commune, et le déménagement du siège du Crédit Agricole sur la commune de La Rochelle (3). Le **technicentre de Saintes**, troisième employeur de la ville, est également concernée par des suppressions de postes. Face à ces difficultés, des actions sont menées par la municipalité et par l'intercommunalité pour **relancer l'économie locale**, en s'appuyant notamment sur le **développement des activités touristiques** (4).

(1) Révision du Schéma de développement économique, Communauté d'Agglomération de Saintes, 2014

(2) Idem

(3) Article « Charente-Maritime : retour sur l'histoire de l'usine Saintronic à Saintes », *Sud-Ouest*, publié le 14/03/16

(4) Article « Coopération territoriale : Bordeaux Métropole signe avec Saintes et Marmande », *La Tribune*, publié le 11/10/18



■ Saint-Omer : une économie locale en mutation

L'économie de Saint-Omer et de son agglomération est marquée par un **fort ancrage des activités industrielles** et par un **développement des activités tertiaires** (1). L'entreprise **Arc International**, spécialisée dans la verrerie et les arts de la table, est le premier employeur de l'agglomération, avec plus de 5 200 salariés. L'économie locale est en conséquent fortement dépendante de l'entreprise et vulnérable à ses restructurations. A l'échelle de l'agglomération, la **commune de Saint-Omer** se démarque des autres communes par une diversification de ses activités vers le **secteur tertiaire** à partir des années 1980, après avoir longtemps été tournée vers l'industrie du textile et de la confection (2). Elle concentre notamment de **nombreux établissements du secteur public** : la sous-préfecture du Nord-Pas-de-Calais, une antenne de la Chambre de commerce et d'industrie du Grand Lille, et une Cour d'Assises. L'intercommunalité souhaite poursuivre la **mutation de l'économie locale vers le secteur tertiaire** avec la création d'une pépinière d'entreprises et d'emplois dans le secteur du tourisme (3).

(1) Directe Nord-Pas-de-Calais, Trajectoire socio-économique de la zone d'emploi de Saint-Omer, 2014

(2) Idem

(3) Article « L'office de tourisme monte en gamme », *La Voix du Nord*, publié le 27/01/17

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Cette analyse montre que les dynamiques démographiques, commerciales et économiques des villes moyennes ne sont pas une reproduction à une plus petite échelle des dynamiques observées dans les grandes agglomérations. Face aux mutations de leurs fonctions de centralité, les villes sont traversées par des dynamiques complexes et contrastées (voir annexe 14). Elles se caractérisent notamment par une perte d'attractivité démographique et commerciale plus ou moins prononcée en fonction des situations locales. Leurs économies sont fragilisées par la perte d'activités administratives et elles ne reposent pas sur les mêmes types d'activités. Face à ces dynamiques, elles se confrontent à l'attractivité résidentielle et commerciale de leurs communes périphériques. A partir de ces éléments de contextes, les projets d'aménagement menés sur les pôles gares ne s'insèrent pas dans des situations locales avec une forte demande locale et perspectives de croissance. Après avoir analysé les principales dynamiques d'aménagement et de développement, il convient désormais de s'intéresser aux caractéristiques des pratiques de déplacements dans les villes moyennes. Celles-ci sont toutefois étroitement liées : les formes urbaines ont des conséquences dans les pratiques de déplacement et, à l'inverse, les modes de déplacements et les offres de transports proposées ont des conséquences sur le développement urbain.

2.2.2. Les mobilités : une large utilisation de la voiture dans les déplacements quotidiens

L'objectif de cette section est double : analyser les pratiques de déplacements dans les villes moyennes et leurs agglomérations et identifier leurs spécificités notamment par rapport à celles des grandes agglomérations. Cette mise en perspective permettra de mettre en évidence les enjeux propres à l'intermodalité et au report modal fixés dans les projets de pôles d'échanges des villes moyennes. Les analyses seront réalisées par modes dans des sessions successives : nous verrons que les pratiques de déplacements se caractérisent par une prépondérance de l'utilisation de la voiture dans les déplacements quotidiens (1), au détriment des transports collectifs (2) et des modes actifs (3)¹⁵⁶. Nous nous attacherons néanmoins à en avoir une vision globale : les choix modaux des habitants reposent sur les propriétés de l'ensemble des modes de déplacements et sur leurs comparaisons (Orfeuill, 2008).

Le règne (presque) sans partage de l'automobile

Dans les villes moyennes et leurs agglomérations, les déplacements se caractérisent par une forte utilisation de la voiture particulière. Sa part modale y est de 70% alors que celle observée dans les grandes agglomérations varie entre 50% et 60% et a tendance à baisser sur les deux dernières décennies¹⁵⁷. Dans les agglomérations de Saintes, Périgueux et Saint-Omer, la voiture est utilisée pour réaliser plus de deux tiers des déplacements (voir planche 8). Des disparités subsistent toutefois d'une agglomération à l'autre : la part modale de la voiture particulière est sensiblement

¹⁵⁶ Les analyses se concentreront également sur ces trois grandes familles, et non sur des pratiques émergents (covoiturage, autopartage, etc.) qui ne sont pas recensées dans les enquêtes déplacements mobilisées (Certu, 2010 ; Certu, 2013).

¹⁵⁷ CEREMA, 2013, Enquêtes Déplacements Villes Moyennes, Ed. Certu

plus élevée à Quimper et à Niort (75%), et elle est plus faible à Beauvais et Arles (moins de 65%) (Gart, 2015). Le taux de motorisation des ménages¹⁵⁸ y est aussi plus élevé : 42% des ménages dans les agglomérations moyennes possèdent au moins deux véhicules, contre seulement 29% dans les grandes agglomérations¹⁵⁹.

Différents facteurs sont à l'origine de cette prépondérance de l'automobile dans les déplacements quotidiens. Les processus de périurbanisation en cours complexifient le développement de réseaux de transports collectifs dans l'ensemble des communes de l'agglomération¹⁶⁰ et tendent à favoriser, en conséquent, l'utilisation de la voiture (Orfeuill, 1994; Charmes, 2011; Santamaria, 2012). Les politiques locales ont aussi pendant longtemps été peu coercitives vis-à-vis de l'automobile. Le développement des axes routiers et l'accroissement des capacités de stationnement ont longtemps été des priorités pour les communes périurbaines et pour les communes centres pour ne pas contraindre leur accès aux habitants de l'agglomération largement tributaires de l'automobile¹⁶¹.

Les politiques locales tendent à évoluer sur ces enjeux face à l'augmentation des flux et des nuisances liées à l'automobile (congestion, pollution, bruit, encombrement de la voirie). Les agglomérations moyennes se posent désormais les mêmes questions que les plus grandes agglomérations et réorientent leurs politiques relatives aux déplacements¹⁶². Des actions sont ainsi de plus en plus mises en œuvre pour réduire l'utilisation de la voiture à l'échelle de la commune-centre et à l'échelle de l'agglomération. A Saint-Omer et à Périgueux, la réduction de la circulation automobile dans les centres villes est une priorité des collectivités locales depuis les années 2010. A Périgueux, l'un des objectifs prioritaires de l'intercommunalité est de lutter contre la saturation du réseau routier en centre-ville de Périgueux qui pénalise en heure de pointe à la fois les automobilistes et la bonne circulation des transports collectifs urbains. Un Plan Global de Déplacements a été finalisé en 2016 pour travailler sur la circulation routière et sur les alternatives à l'automobile¹⁶³. A Saint-Omer, la Ville conduit des actions dans le cadre du projet des « 3 places » pour améliorer le partage de la voirie entre les différents modes et pour avoir une circulation plus apaisée dans le centre-ville. Elle a aussi réorganisé l'ensemble de l'offre de stationnement du centre historique par des mesures de réglementation et par des suppressions de places¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Pour le Cerema, le taux de motorisation équivaut au nombre moyen de véhicules particuliers (VP) par ménage. Il est calculé selon la formule : (Nombre de VP possédés) / (Nombre de ménages). Source : site internet Cerema

¹⁵⁹ CERTU, 2010, La mobilité dans les villes moyennes. Exploitation des enquêtes déplacements 2000-2010, ED. Certu

¹⁶⁰ « *Les villes moyennes ne doivent pas baisser les bras devant l'automobile même s'il leur est difficile d'augmenter l'offre de transport du fait de la faible densité de population dans les zones périphériques en particulier [...]* ». (Gart, 1992, p.8)

¹⁶¹ Entretien Commissariat général à l'égalité des territoires, juillet 2015

¹⁶² Entretien Cerema, mai 2014

¹⁶³ Le Grand Périgueux, 2016, Plan global de déplacements, 42 p.

¹⁶⁴ Article « Saint-Omer : un stationnement revu pour 2018 », *L'indépendant*, publié le 21/12/17

LA VOITURE DANS LES VILLES MOYENNES : UN MODE DE TRANSPORT LARGEMENT PRIVILEGIÉ

Saintes : «ici on utilise sa voiture pour aller très près»*



Pont Bernard Poissy - Emilie Roudier, 2016



Cette citation fait référence à la large utilisation de la voiture particulière par les résidents de l'agglomération pour réaliser leurs déplacements quotidiens**. **Plus de deux déplacements sur trois internes à l'agglomération sont réalisés en voiture (67%)** et seulement un déplacement sur cinq est réalisé en modes actifs (16% marche à pied, 5% vélo). Les transports collectifs n'ont qu'une place très faible dans les habitudes de déplacements (2%). Des actions ont notamment été menées par les collectivités locales ces dernières années pour encourager la pratique du vélo : des pistes cyclables ont été aménagées sur les principaux axes routiers comme sur le pont Bernard Poissy qui relie les deux rives de Saintes (voir photo ci-contre). Un premier plan global de déplacements (PGD) est aussi en cours d'élaboration par l'intercommunalité pour réduire la place de l'automobile et promouvoir un usage coordonné de l'ensemble des modes de transport***.

*Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, Août 2016

**Etude Mobilis, Assistance à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique mobilité de la future Communauté d'Agglomération de Saintes, 2012

***CCTP Elaboration d'un plan global de déplacement sur l'agglomération de Saintes et d'une étude de circulation et de stationnement sur la ville-centre de Saintes, 2016

Périgueux : « il y a une pression des voitures qui est énorme »*



Place de la cathédrale Saint-Front - Emilie Roudier, 2017



Les déplacements dans l'agglomération périgourdine sont également largement réalisés en voiture particulière : ils représentent **72% des déplacements quotidiens y sont réalisés**** et cette part monte à 80% pour les déplacements domicile-travail réalisés dans le pôle urbain de Périgueux (commune de Périgueux et communes limotrophes). Les déplacements quotidiens réalisés en transports collectifs et en vélo restent faibles dans l'agglomération (4%). La marche à pied est plus utilisée au quotidien (19%) notamment pour les trajets domicile-travail réalisés uniquement dans la commune de Périgueux (23%) et beaucoup moins pour ceux réalisés dans l'agglomération (9%). La réduction de la circulation automobile dans le centre-ville de Périgueux constitue le principal objectif de la politique déplacement de l'intercommunalité : des aménagements sont notamment réalisés pour mettre en service un réseau BHNS et pour construire des parkings relais à proximité des arrêts***.

* Entretien AMO Périgueux en Mouvement, Mars 2017

**Cerema, Enquête déplacements villes moyennes, 2011

*** Le Grand Périgueux, Plan Global de Déplacement Grand Périgueux Mobilité 2015-2020, 2017

Saint-Omer : «aujourd'hui on arrive à Saint-Omer, c'est un océan de bagnoles»*



Place de l'Hôtel de Ville - Emilie Roudier, 2017



La **voiture particulière** constitue aussi le mode de déplacement principal dans le territoire de l'agglomération : elle est utilisée pour plus de **deux tiers des déplacements (73%)****, comme dans l'agglomération de Saintes et de Périgueux. Les déplacements réalisés en transports collectifs sont marginaux mais ils sont en constante augmentation depuis 2012. La restructuration du réseau de bus urbains a donné lieu à une augmentation du nombre de lignes de bus (de 4 à 6 lignes) et du nombre de voyageurs (de 212 000 à 470 000 usagers commerciaux***). Le vélo est aussi peu utilisé dans les déplacements (2%). La Ville a pour objectif de développer son usage notamment dans le centre-ville par la réalisation d'aménagements cyclables et la réduction de la vitesse automobile (zone 30, zone de rencontre)****. La marche à pied occupe une place similaire à celle observée à Saintes et Périgueux (19%).

*Entretien AMO Projet 3 places, Octobre 2017

** Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, Plan local d'Urbanisme Intercommunal, 2014

*** Entretien Communauté d'Agglomération du Pays de St Omer, Juillet 2017

**** AUD, La Place du vélo dans les villes moyennes, Juin 2017

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

La crise des transports collectifs

Face à l'utilisation prépondérante de l'automobile, les déplacements dans les villes moyennes et leurs agglomérations se caractérisent par une faible utilisation des transports collectifs (Certu, 2010 ; Gart, 2015). Leur part modale varie entre 2% et 6% alors qu'elle dépasse généralement les 10% dans les grandes agglomérations (GART, 2015). Celles relevées à Saintes, à Périgueux et à Saint-Omer se situent par ailleurs dans la fourchette basse de cet intervalle : entre 2% (Saintes) et 4% (Périgueux, Saint-Omer). Les réseaux de transports collectifs ne sont toutefois pas structurés autour des mêmes modes que dans les grandes agglomérations. Dans les agglomérations moyennes, les réseaux développés sont seulement des réseaux de bus urbains, plus ou moins développés en fonction des agglomérations¹⁶⁵. Les modes lourds et capacitaires, comme le tramway ou le métro, sont réservés aux plus grandes agglomérations.

La faible fréquentation des réseaux de transports collectifs est une problématique relativement ancienne. Elle est au centre des préoccupations des chercheurs, des collectivités locales, des associations d'élus locaux et des opérateurs de transports depuis plus de vingt ans. Les problématiques soulevées par les études récentes (Certu, 2010 ; Gart, 2015) sont peu ou prou similaires à celles évoquées dans les travaux et les échanges plus anciens (GART, 1992; Gart, 2006). Deux freins au développement des réseaux de transports collectifs sont identifiés : la périurbanisation et la faible demande locale. D'une part, l'étalement urbain dans des communes éloignées de la commune-centre rend difficile la configuration des lignes et la desserte de toutes les communes par une offre compétitive par rapport à la voiture¹⁶⁶. D'autre part, la faible demande locale n'encourage pas nécessairement le développement des réseaux de transports collectifs par l'augmentation des fréquences de passages et l'extension des lignes¹⁶⁷. La fréquentation de ces réseaux se caractérise par une clientèle essentiellement « captives ». Cette catégorie regroupe les personnes qui sont dépendantes des transports collectifs, car elles sont non titulaires du permis de conduire (jeunes), non propriétaires d'un véhicule personnel ou en raison de capacités de déplacements plus réduites (les personnes âgées).

Face à ces lacunes, les intercommunalités des villes moyennes consacrent une part conséquente de leurs budgets au renouvellement de leurs réseaux, notamment dans la mise en service d'offres en site propre. Les réseaux de bus en site propre se caractérisent par une plus grande capacité et par des itinéraires dédiés sur la voirie, ce qui permet de réduire les temps de trajets et d'avoir des tracés de lignes optimisés. Les intercommunalités des villes moyennes ont notamment représenté près de la moitié des lauréats des 2e et 3e appels à projets TCSP lancés à la suite du Grenelle de l'Environnement, même si certains de ces projets ont pu être remis en cause après les élections municipales de 2014¹⁶⁸ (Gart, 2015).

¹⁶⁵ Les réseaux de Saintes, de Périgueux et de Saint-Omer sont tous uniquement des réseaux de bus urbains, mais celui de Saintes est moins développé (3 lignes) que celui de Saint-Omer (6 lignes) et de Périgueux (4 lignes et 7 lignes express).

¹⁶⁶ Certu, 2008, Les chiffres du transport public en villes moyennes

¹⁶⁷ Entretien Keolis, mars 2017

¹⁶⁸ Des projets de TCSP ont été remis en cause à la suite des élections municipales de 2014 comme à Angoulême, Aubagne, Avignon, Caen, Chalon-sur-Saône, Montbéliard, Niort, ou Pau. Le Gart précise que la remise en cause de ces projets n'est pas nécessairement le résultat d'un changement d'orientation politique, en faveur de la voiture particulière. Certains de ces projets ont été remis en cause car leurs coûts étaient trop élevés (Gart, 2015).

La résistance des modes actifs

Face à la prépondérance de la voiture et au décrochage des transports collectifs, les modes actifs (vélo, marche à pied) occupent une part relativement importante des déplacements de ces agglomérations, en étant utilisé à peu près pour un déplacement sur quatre (Gart, 2015). Dans le détail, la marche à pied est toutefois largement plus pratiquée (23%) que le vélo (2%). Des disparités locales entre les villes moyennes peuvent être observées en fonction des actions mises en œuvre par les acteurs locaux et de la culture locale du vélo.¹⁶⁹ Dans les trois agglomérations de Saintes, Périgueux et Saint-Omer, la part modale de la marche à pied est légèrement en dessous de cette moyenne (16 à 19%), tandis que la part modale vélo est sensiblement au-dessus (4%). L'utilisation des modes actifs dans les agglomérations moyennes est toutefois plus faible que dans les grandes agglomérations (35 à 40% avec une plus forte utilisation du vélo).

Plusieurs freins sont identifiés à la pratique du vélo et de la marche à pied dans ces agglomérations. Les conditions de circulation et de stationnement évoquées précédemment tendent à favoriser l'usage de la voiture particulière, même pour les déplacements de courte-distance de moins de trois kilomètres¹⁷⁰. La faiblesse des aménagements cyclables et piétons sur les principaux axes routiers est aussi un élément plutôt défavorable à leurs pratiques (absence de pistes cyclables, trottoirs étroits, etc.). La marche à pied et le vélo présentent pourtant des potentiels d'utilisation importants dans ces agglomérations moyennes : la taille géométrique des villes centres et la distance moyenne entre la ville-centre et les communes de première couronne constituent deux éléments de contexte favorables à leurs utilisations. Pour exemple, le centre-ville de Périgueux est à moins de quinze minutes en vélo de tous les quartiers de la commune et de l'ensemble des communes de premières couronnes¹⁷¹. Sur de courtes-distances, les modes actifs sont compétitifs par rapport aux transports collectifs : à Saintes, la fréquence de passage des bus (toutes les 20 minutes) à la gare favorise les trajets à pied entre la gare et le centre-ville car celui-ci n'est situé qu'à 15 minutes à pied¹⁷².

Cette triple analyse montre que les pratiques de déplacements dans les agglomérations moyennes se distinguent en plusieurs points de celles des grandes agglomérations. La voiture particulière est plus utilisée dans les déplacements quotidiens, la marche à pied est sensiblement moins pratiquée tandis que les transports collectifs sont beaucoup moins fréquentés et développés et que la pratique du vélo est relativement marginale. Dans cette configuration des déplacements, les gares ferroviaires n'ont ainsi pas les mêmes fonctions. La gare centrale constitue moins un nœud de transports collectifs : seuls des réseaux de bus urbains et interurbains desservent la gare. En conséquence, l'intermodalité y est aussi moins pratiquée car elle repose généralement sur la pratique des transports collectifs. A peine 0,8 % des déplacements dans les agglomérations moyennes sont intermodales, contre 5,6 % en moyenne dans les grandes agglomérations (Certu, 2011). L'intermodalité se structure plus à partir de l'utilisation de la voiture individuelle et de la marche à pied que sur l'utilisation successive de réseaux de transports collectifs.

Conclusion 2.2.

¹⁶⁹ Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, août 2016

¹⁷⁰ Entretien Cerema, mai 2014

¹⁷¹ Schéma directeur cyclable et piéton sur le territoire de Péribus de la Ville de Périgueux, 2014

¹⁷² Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, août 2016

Les villes moyennes se caractérisent par des dynamiques d'attractivité démographique, économique et commerciale moins fortes que les grandes villes et par des pratiques de déplacements différentes, même si des différences peuvent être observées en fonction de leurs situations locales. Ce contraste invite à une relecture des principaux objectifs associés aux projets de pôles d'échanges et de quartiers de gares à l'aune de ces caractéristiques territoriales. Dès lors, les aménagements proposés dans ces projets sont-ils de même nature que dans les grandes villes ? Comment la programmation des quartiers de gares s'inscrit-elle dans des villes en crise d'attractivité et de centralité ? Comment les enjeux de report modal et d'intermodalité sont-ils pris en compte dans des agglomérations où la pratique de l'automobile est largement prédominante au détriment des transports collectifs ? Comment ces aménagements sont-ils aussi conçus autour de gares ferroviaires avec des fréquentations moins fortes et des offres ferroviaires non axées sur le TGV ? Ce contraste est également observé à l'échelle de la gouvernance des projets : les collectivités locales des villes moyennes présentent aussi un cadre d'action singulier.

*

2.3. La conduite de projet à l'aune des capacités d'action des collectivités locales

Les projets de pôles d'échanges et de quartier de gare impliquent à peu près les mêmes parties prenantes que dans les projets conduits dans les grandes villes. Il s'agit de projets complexes : d'une part, ils sont associés à des objectifs multiples issus de différents champs (aménagement, transport, développement, etc.), et d'autre part, ils nécessitent la mise en place de dispositifs multipartenariaux avec les différents échelons des collectivités territoriales et les acteurs ferroviaires, en raison de la fragmentation des compétences et des propriétés foncières. Ils sont généralement portés par les collectivités locales (commune et/ou intercommunalité), qui sont maîtres d'ouvrages, en fonction des périmètres mis en projet, des objectifs, de leurs compétences ou encore des stratégies politiques locales. Elles assurent à ce titre la conduite du projet auprès des partenaires¹⁷³ et une partie de son financement multipartenarial. Or, dans les villes moyennes, les collectivités locales disposent de ressources plus limitées pour conduire ces démarches : elles présentent notamment des capacités de coordination parfois plus complexes entre les collectivités (2.3.1.) et des capacités de financements et d'ingénierie plus restreintes (2.3.2.). L'analyse se concentrera sur les principales caractéristiques du cadre d'action des collectivités locales sans en réaliser pour autant une analyse exhaustive. A l'instar des problématiques territoriales, elle portera sur les éléments qui permettent d'appréhender la mise en contexte de ces projets dans les villes moyennes et s'attachera à mettre en évidence la diversité des situations locales.

2.3.1. Des articulations difficiles entre les compétences des collectivités locales

Ces projets s'inscrivent dans des enjeux d'aménagement, de développement et de déplacements à l'échelle de la ville moyenne et à l'échelle de son agglomération. La gare est en effet l'une des portes d'entrée de la ville moyenne mais elle est aussi la principale - et souvent la seule - gare de l'agglomération. Les communes et les intercommunalités sont impliquées dans la conception et le financement des projets : les projets de pôles d'échanges sont généralement portés par l'intercommunalité qui a la compétence transport, tandis que les projets de quartiers de gares sont soit portés par la ville moyenne, soit par l'intercommunalité en fonction de leurs compétences en aménagement du territoire et des stratégies locales. Dans tous les cas, elles prennent part aux dispositifs multipartenariaux mis en place.

Dans ces agglomérations moyennes, la coordination des stratégies d'aménagement entre la commune-centre et l'intercommunalité est toutefois souvent complexe. A l'origine, la mise en place de l'échelon intercommunal dans les années 1990 a consacré les fonctions de centralité des villes moyennes en instaurant une coopération entre les communes organisées autour d'une commune-centre. Les lois successives (loi Joxe en 1992¹⁷⁴, loi Chevènement en 1999¹⁷⁵) ont encouragé les communes à construire un projet commun de développement et d'aménagement et à mutualiser

¹⁷³ Dans les projets de pôles d'échanges et de quartiers de gares, la maîtrise d'ouvrage des études relève souvent d'un dispositif réunissant l'ensemble des partenaires mais elle est déléguée à l'une des collectivités locales qui est à la tête de ce dispositif et qui agit en son nom. La maîtrise d'ouvrage déléguée relève du contrat de mandat défini par l'article 1984 du Code civil.

¹⁷⁴ Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

¹⁷⁵ Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

des services et des compétences. Les communes périurbaines ont toutefois un poids de plus en plus prégnant dans les conseils communautaires des intercommunalités qui, en conséquent, affaiblit celui de la ville-centre¹⁷⁶. Cette évolution politique est liée à la fois à l'attractivité des communes périurbaines et à l'extension des périmètres intercommunaux vers les communes rurales¹⁷⁷. Les sièges des conseils communautaires sont répartis en fonction du nombre de communes et de leurs poids démographiques : chaque commune dispose d'au moins un siège, le reste des sièges est calculé en fonction de leurs poids démographiques dans l'intercommunalité et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges communautaires¹⁷⁸. Par ces règles, les communes périurbaines bénéficient ainsi d'une surreprésentation politique dans les conseils communautaires alors que les villes-centres sont plus faiblement représentées (Desjardins, 2007 ; Charmes, 2017).

Cette configuration se retrouve dans nos trois études de cas¹⁷⁹. Alors que la commune de Saintes représente 40% de la population de l'intercommunalité, elle ne dispose que de 28% des sièges au conseil communautaire de la communauté d'agglomération, soit 20 élus parmi les 70 élus qui y siègent (voir tableau 5, ci-après). Cette part est encore plus réduite pour les communes de Périgueux et de Saint-Omer : Périgueux détient moins d'un quart des sièges (23%) alors qu'elle représente près du tiers de la population tandis que la commune de Saint-Omer ne représente qu'un huitième des sièges (12%). Le poids politique prépondérant des communes périurbaines se cristallise dans l'élection de la présidence des intercommunalités, assurée souvent par le Maire d'une commune périurbaine et non par le Maire de la commune centre. A Saintes, la présidence de la communauté d'agglomération est assurée par le Maire de Fontcouverte, commune de 2400 habitants et limitrophe de la commune-centre ; tout comme à Périgueux où elle est assurée par le Maire de Boulazac Isle Manoire, deuxième commune de l'agglomération et longtemps ville-centre d'une intercommunalité « concurrente » (Communauté de Communes Isle la Manoire en Périgord) de 2001 à 2013. A Saint-Omer, si la présidence de l'intercommunalité est assurée par le Maire de Saint-Omer depuis 2014, elle a longtemps été assurée par le Maire d'Arques, commune limitrophe, de 2008 à 2014.

Cette configuration politique tend ainsi à complexifier la mise en œuvre de politiques et de projets d'aménagement dans la commune-centre au nom de l'intérêt communautaire ; et ce d'autant plus quand la présidence de l'intercommunalité n'est pas assurée par la commune-centre. Des arbitrages difficiles sont susceptibles d'avoir lieu sur les objectifs des projets et sur les retombées attendues pour les communes périurbaines qui contribuent au financement des projets. Des décalages peuvent aussi être observés entre les stratégies d'aménagement de la commune-centre et de l'intercommunalité en fonction de leurs compétences. Cette situation n'est pas spécifique aux agglomérations moyennes mais elle est d'autant plus complexe à gérer dans des agglomérations où la commune-centre connaît un affaiblissement de ses fonctions de centralité au bénéfice des communes périurbaines.

¹⁷⁶ Ces conseils constituent des organes clés du fonctionnement des intercommunalités : ils sont dédiés à la gestion et à la délibération des affaires de l'intercommunalité comprises dans l'exercice de ses compétences. Ils actent notamment les orientations des politiques locales et les projets d'aménagement (lancement des études, financements, objectifs, etc.).

¹⁷⁷ La loi de 2010 sur la réforme des collectivités territoriales prévoit de compléter, de simplifier et de rationaliser la carte intercommunale de la France.

¹⁷⁸ Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

¹⁷⁹ Des cartes des trois intercommunalités de Saintes, Périgueux et Saint-Omer sont insérées en annexe 15.

		SAINTES	PERIGUEUX	SAINT-OMER
EPCI	Nom de la structure	Communauté d'Agglomération de Saintes	Communauté d'Agglomération Le Grand Périgueux	Communauté d'Agglomération du Pays Saint-Omer
	Nbr de communes	36	43	53
	Présidence Maire de la ville-centre	Non <i>(depuis 2014)</i>	Non <i>(depuis 2014)</i>	Oui <i>(depuis 2014)</i>
POPULATION	EPCI <i>(Base Insee)</i>	60 000 hab.	103 200 hab.	105 000 hab.
	Ville-centre <i>(Base Insee)</i>	25 000 hab.	30 000 hab.	15 000 hab.
	Part ville-centre dans la population totale (%)	40%	30%	14%
CONSEIL COMMUNAUTAIRE	Nbr d'élus de la ville-centre <i>(Sites des EPCI)</i>	20	22	12
	Nbr d'élus total du conseil <i>(Site des EPCI)</i>	70	95	98
	Part ville-centre dans le nombre d'élus total (%)	28%	23%	12%

Tableau 5 : Comparaison de la gouvernance locale de Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018)

2.3.2. Des ressources financières et techniques modestes

Dans ces systèmes d'acteurs, les collectivités locales assurent la conduite des projets de pôles d'échanges et de quartiers de gares mais elles n'ont pas des mêmes capacités d'action que les grandes collectivités. Elles disposent généralement de ressources financières plus faibles que celles des grandes villes, et de ressources techniques plus restreintes qui sont notamment susceptibles de peser sur la conduite et la réalisation de leurs projets d'aménagement.

Leurs capacités de financement s'appuient sur des recettes fiscales plus limitées que les collectivités des grandes villes. D'une part, leurs recettes sont fragilisées par la baisse constante des dotations territoriales¹⁸⁰ entre 2007 et 2017 : elles ont moins de rentrées d'argent de la part de l'Etat pour les accompagner dans leurs actions. D'autre part, elles sont aussi limitées par leurs ressources propres (impôts locaux, impôts fonciers, taxes), et d'autant plus dans les communes centres. A l'échelle de la commune, leurs produits de la taxe d'habitation sont notamment limités par leurs moindres attractivités territoriales et par le poids du logement social dans les centres des villes moyennes (De Roo, 2004). A l'échelle de l'intercommunalité, le poids plus limité des activités économiques et des

¹⁸⁰ Les dotations sont des prélèvements opérés sur le budget de l'État et distribués aux collectivités territoriales. Ces dotations ont quatre missions : aide au fonctionnement courant, aide à l'investissement, financement d'accroissement de charges et compensation des exonérations et dégrèvements.

entreprises dans ces territoires engendrent des recettes deux fois plus faibles du versement transport¹⁸¹ pour les intercommunalités comparativement à celles des grandes villes¹⁸².

Ces recettes restreignent, en ricochet, les dépenses des collectivités locales. Celles-ci sont dédiées principalement aux frais de fonctionnements, à la gestion des équipements et au remboursement de leurs emprunts. Les services techniques de ces collectivités sont en conséquent souvent plus restreints, notamment en ingénierie de projet, même si des transferts d'agents municipaux ont été réalisés au moment de la création des intercommunalités (Acadie, 2005). De plus, les dépenses des communes-centres sont d'autant plus contraintes qu'elles assurent de fortes charges de centralité¹⁸³ par rapport aux autres communes de l'intercommunalité (Diact, 2007). Elles assurent notamment le financement d'équipements dédiés aux habitants de l'ensemble de l'agglomération mais qui n'ont pas été transférés aux intercommunalités (bibliothèque municipale, piscine municipale, etc.).

Ce double déficit de ressources financières et techniques est évoqué et pris en compte dans les dispositifs d'aide aux collectivités locales portés par l'Etat. L'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » puis le plan « Action cœur de ville » ont tous deux accompagné les collectivités par des aides financières dédiées à un accompagnement technique (recrutement chef de projet, appel à un bureau d'étude) et à la réalisation des projets (étude, aménagement, etc.). Lors de l'annonce du plan « Action cœur de ville » le 27 mars 2018, le Ministre de la Cohésion des Territoires a fait référence à cette situation déficitaire pour justifier les actions prévues pour les 222 « villes moyennes » retenues en affirmant : « *ces villes ont souvent des projets, mais manquent d'ingénierie pour les mener à bien. Nous simplifierons les procédures et nous financerons aussi cette ingénierie* »¹⁸⁴. Ces ressources financières et techniques restreintes sont susceptibles de contraindre la conduite de ces projets complexes, nécessitant la mise en place de dispositifs multipartenariaux et la maîtrise de sujets multiples, et leurs réalisations, par l'absence de capacités de financements nécessaires.

*

¹⁸¹ Le versement transport (VT) est une contribution locale des employeurs qui permet de financer les transports en commun. Elle est recouvrée par l'Urssaf au titre des cotisations sociales pour être reversée aux autorités organisatrices de transports (commune, département, région, etc.).

¹⁸² Entretien Keolis, mars 2017

¹⁸³ La charge de centralité est l'intégralité du déficit de fonctionnement généré par un équipement ou un service de la grande ville-centre si cet équipement, ou ce service, présente : soit un caractère exceptionnel, ou unique, à l'échelle de l'agglomération ou du département (exemple : un stade de 20 000 places), soit un mode de fonctionnement spécifique dans les grandes villes (exemple : une bibliothèque centrale). Le coût de débordement est le surcoût lié pour tout équipement par son utilisation par un usager extérieur au territoire de référence.

¹⁸⁴ Discours de Jacques Mézard lors de l'annonce du Plan « Action cœur de ville » à Châtelleraut le 27 mars 2018

Conclusion 2.3.

Cette analyse ne porte pas sur l'ensemble des ressources des collectivités locales mais elle montre néanmoins que les capacités de financement de ces collectivités sont restreintes et contraintes et que leurs services techniques disposent globalement d'effectifs moins étoffés. Cette situation est liée à la fois à la mise en œuvre de politiques publiques, non favorables au maintien de leurs moyens et de leurs activités, et à la coordination parfois complexe entre les stratégies d'aménagement des communes et des intercommunalités. Ce déficit de moyens humains et financiers se confronte aux caractéristiques des projets de pôles d'échanges et de quartiers de gare qui sont des projets complexes et de grandes envergures, avec des budgets souvent conséquents partagés entre l'ensemble des partenaires. Les collectivités locales ont-elles les ressources nécessaires pour assurer la conception puis la réalisation des projets ? Ces lacunes produisent-elles des difficultés dans l'avancement des processus de projet ? Sont-elles un frein à leurs ambitions d'aménagement et de développement ? Ces contrastes, voire ces oppositions, entre les caractéristiques de ces projets et les moyens des collectivités locales invitent à questionner l'intérêt même des collectivités locales pour ces projets d'aménagement complexes : pourquoi de nombreuses villes moyennes ont-elles choisi de lancer ces projets d'aménagement complexes si elles ne possèdent pas les moyens pour les mener à bien ?

*

Conclusion du chapitre 2 : des projets adaptés au contexte des villes moyennes ?

Ce chapitre a permis de mettre en lumière les caractéristiques territoriales et de gouvernance des villes moyennes. Loin de se définir uniquement par des poids démographiques plus modestes que les grandes villes, les villes moyennes sont traversées par des dynamiques complexes et contrastées, et sont confrontées à des capacités d'action plus limitées.

Les projets menés sur les pôles gares des villes moyennes s'inscrivent ainsi dans des contextes locaux qui se distinguent nettement de ceux des grandes villes mais qui semblent également moins favorables à ces opérations d'aménagement. D'un côté, les objectifs de densification et de développement généralement associés aux projets des quartiers de gare contrastent avec l'attractivité résidentielle limitée des villes moyennes ainsi qu'avec leurs dynamiques économiques et commerciales. Dans les projets de pôles d'échanges, les objectifs d'amélioration des conditions d'accès aux gares et d'intermodalité entre les modes de transport se confrontent à une faible pratique de l'intermodalité, à un usage faible des transports collectifs et à des fréquentations de gares souvent modestes. De l'autre côté, la conduite de ces projets complexes, multipartenariaux et souvent coûteux, sont portés par des collectivités locales avec des capacités d'action et des marges de manœuvre plus limitées pour en assurer la conduite et le financement.

La confrontation entre les caractéristiques de ces projets et les caractéristiques territoriales et politiques des villes moyennes soulève deux questionnements. D'une part, elle invite à nuancer, voire reconsidérer, les référentiels associés aux réaménagements des pôles gares. Les référentiels largement relayés dans les travaux de recherches basés sur des terrains métropolitains ne peuvent être appliqués aux contextes des villes moyennes, dans la mesure où ils se distinguent nettement du contexte métropolitain. D'autre part, elle questionne l'intérêt des communes et des intercommunalités des villes moyennes pour ces projets qui semblent a priori peu adaptés à leurs dynamiques territoriales et à leurs capacités d'action.

Face à ces oppositions, nous proposons d'étudier précisément les projets d'aménagement menés sur les pôles des villes moyennes et de les analyser en tant que tels. Il s'agira d'identifier, d'une part, les éléments de mimétisme avec les projets métropolitains déjà largement étudiés dans les travaux de recherches, et d'autre part, les recompositions propres à ces projets qui permettent de mettre à jour les singularités des villes moyennes et de leurs processus de projet. Pour cela, notre enquête de terrain portera sur les conditions de lancement de ces projets dans les villes moyennes, pour comprendre l'intérêt et les stratégies des collectivités locales vis-à-vis de ces démarches (chapitre 3), puis sur les conditions de conception de ces projets (chapitre 4), pour étudier la confrontation entre les objectifs de projet et les capacités d'action des collectivités locales dans ces jeux d'acteurs complexes.

Chapitre 3

La « mise en projet » des pôles gares ou le champ des possibles des ambitions locales

Le premier volet de l'enquête de terrain étudie la « mise en projet »¹⁸⁵ des pôles gares des villes moyennes. L'objectif du chapitre est double : identifier les principaux leviers de projet et analyser les stratégies d'aménagement des collectivités locales et de leurs partenaires. Il s'agira dès lors d'explicitier l'intérêt des collectivités locales vis-à-vis de ces projets : quels sont les éléments qui motivent le lancement de ces projets dans les villes moyennes ? Sont-ils justifiés par une volonté des collectivités locales de copier les stratégies d'aménagement mises en œuvre dans les grandes villes ? Sont-ils présentés comme une réponse à leurs problématiques locales ?

Ce chapitre porte sur la genèse des projets lancés à Saintes, à Périgueux et à Saint-Omer. Le lancement des projets correspond ici au début des phases d'études préalables à la réalisation du projet. Déclinées en diverses appellations (étude de faisabilité, étude de préfiguration, etc.), les études ont pour objectif de vérifier sa faisabilité technique et sa viabilité économique. Cette étape est ici considérée comme le point de départ du processus de projet opérationnel : elle matérialise l'évolution entre la volonté d'agir sur l'aménagement d'un espace et la transformation concrète de celui-ci par l'élaboration d'un scénario d'aménagement.

Pour chaque cas, les recherches visent à identifier et à expliciter les principaux éléments de contextes à l'origine de ces projets. Ces éléments peuvent être de trois ordres : spatiaux (dysfonctionnements des sites, problématiques d'accès), politiques (objectifs des politiques publiques, orientations stratégiques de développement définies à moyen et/ou long-terme par les collectivités territoriales) et organisationnel (portage de la démarche, rôle des partenaires dans la prise de décision). Leur analyse repose sur des documents techniques relatifs aux projets (cahier des charges, comptes-rendus des réunions deancements), sur des documents institutionnels (compte-rendu de conseil communautaire, documents de planifications, etc.), sur la réalisation d'entretiens semi-directifs avec les acteurs impliqués ainsi que sur des analyses territoriales thématiques (cartographie, données socio-économiques, articles scientifiques).

Les trois premières sections sont dédiées respectivement à la genèse des projets d'aménagement prévus à Saintes (3.1.), Périgueux (3.2.) et Saint-Omer (3.3.). Des comparaisons entre les études de cas seront réalisées ponctuellement dans ces trois sections avant d'être croisées dans une conclusion générale qui sera dédiée à l'analyse des conditions de lancement de ces projets dans les villes moyennes (3.4.).

¹⁸⁵ En référence à l'expression « mise en tourisme » du géographe Rémy Knafou popularisée dans ses différents travaux.

3.1. Saintes : du projet transport au projet urbain ?

Lancé en 2011, le réaménagement du pôle gare de Saintes comprend la transformation des abords de la gare ferroviaire, du tissu urbain à proximité du parvis et d'une partie des voies ferrées, sur plus de soixante hectares (voir planche 9). Les objectifs du réaménagement sont doubles : d'une part, réorganiser les espaces de desserte et de stationnement pour améliorer les conditions d'intermodalité et d'accès au bâtiment voyageurs et, d'autre part, requalifier l'ensemble du quartier dans une démarche plus globale de redynamisation du tissu urbain situé sur la rive droite de la Charente¹⁸⁶. Ces objectifs ont toutefois évolué avant le lancement des premières études : alors qu'à l'origine seul un projet de pôle d'échanges multimodal était prévu sur les abords de la gare, la Ville de Saintes a pris la décision d'étendre le périmètre de projet et d'étudier l'opportunité de réaménager le quartier de la gare. Dès lors, quelles sont les problématiques et les politiques locales qui ont motivé le lancement de ce « grand projet » autour de la gare de Saintes ? Dans quelle mesure la Ville de Saintes a-t-elle joué un rôle clé dans l'inclinaison des objectifs vers le renouvellement urbain ? Quels rôles ont joué les partenaires des collectivités territoriales (Intercommunalité, Département, Région) et des acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, RFF) dans le lancement de la démarche ? L'enquête s'appuie sur une lecture approfondie et sur une analyse du cahier des charges de l'étude, des documents de planification locaux et régionaux en matière d'urbanisme et de transport, ainsi que sur la consultation d'articles de presse issus de la presse locale, et sur une dizaine d'entretiens réalisés avec les différents partenaires de la démarche (voir annexe 7).

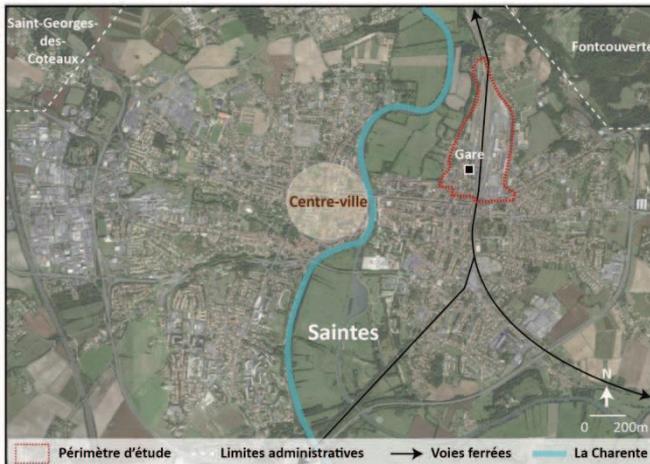
L'analyse portera tout d'abord sur la genèse du projet de pôle d'échanges multimodal en gare de Saintes, motivé à la fois par des problèmes de site et par des politiques locales et régionales sur l'organisation des déplacements (3.1.1.). Elle s'intéressera ensuite aux problématiques locales qui ont incité la Ville de Saintes à conduire un projet de requalification de l'ensemble du quartier de la gare (3.1.2.) puis elle explicitera le rôle moteur de la Ville de Saintes vis-à-vis des différents partenaires dans le lancement et le portage de ce grand projet (3.1.3.).

3.1.1. A l'échelle régionale : améliorer les conditions d'accès à un nœud du réseau ferroviaire

Le réaménagement du pôle gare se limite dans un premier temps à un projet de pôle d'échanges porté par les collectivités territoriales sur les abords de la gare de Saintes. Le projet est motivé à la fois par la dégradation des conditions d'intermodalité et par l'évolution des politiques locales et régionales relatives au développement des solutions alternatives à l'automobile. Cette volonté d'action est justifiée par la double fonction stratégique de la gare de Saintes : elle est la seule gare de son agglomération et elle est desservie par les cinq principaux axes du réseau ferroviaire régional.

¹⁸⁶ Cahier des Clauses Techniques et particulières Etude de faisabilité et préfiguration d'un pôle d'échanges multimodal à Saintes, Rive droite, quartier de la gare, 2011, p.7

LE RÉAMÉNAGEMENT DU PÔLE GARE DE SAINTES : PÉRIMÈTRE MIS EN PROJET ET SITUATION



Un grand projet d'aménagement sur la rive droite de la Charente

L'étude de faisabilité et de programmation est menée sur un **vaste périmètre** de projet de plus de soixante hectares. Il s'étend dans la partie nord-est du territoire communal, à proximité des limites administratives entre la commune de Saintes et la commune de Fontcouverte.

Les espaces mis en projet sont situés sur la rive droite de La Charente et à un kilomètre du centre-ville situé sur la rive gauche. A une échelle micro-locale, le périmètre de projet s'inscrit dans un interstice entre les prairies inondables sur les berges de la Charente, communément appelées «les Prés» et le faisceau ferroviaire.



Un seul périmètre d'étude composé d'espaces ferroviaires, des abords de la gare et du quartier

Le périmètre mis en projet comprend plusieurs types d'espace.

Il s'étend essentiellement sur des espaces dédiés aux **activités ferroviaires**. Les voies ferrées et les ateliers SNCF sont situés du côté opposé au bâtiment voyageurs. Ils correspondent à peu près à **deux tiers de la surface du périmètre mis en projet**. Les voies ferrées ne sont pas toutes dédiées à la circulation des trains : certaines d'entre elles sont dédiées au stationnement et à l'acheminement des trains vers les ateliers de réparations.

Le **dernier tiers du périmètre d'étude** - dans la partie ouest - comprend les **abords du bâtiment voyageurs** : il s'agit des espaces dédiés au stationnement et à la desserte des modes de transports ainsi qu'aux cheminements piétons. L'aménagement intérieur du bâtiment de la gare n'est pas concerné par la démarche de projet.

Le périmètre s'étend ensuite à l'ouest sur les **îlots urbains** situés en face du bâtiment voyageurs et du parvis et sur deux petits îlots au sud des ateliers SNCF. Il s'agit d'un tissu urbain peu dense : ces îlots sont composés essentiellement de petites habitations individuelles, qui sont surtout des maisons de villes mitoyennes aménagées sur des parcelles relativement étroites et construites vraisemblablement au XIXe et XXe siècle au moment du développement du quartier de la gare et des activités industrielles (Blier, 1963).

Sources fonds de carte : Google Maps, 2018

Sources périmètres : CCTP Etude de faisabilité et de préfiguration d'un pôle d'échanges en gare de Saintes, rive droite, quartier de la gare (2012)

Sources commentaires : Emillie Roudier, 2018

Conception et réalisation : Emillie Roudier, 2018

Planche 9 : Eléments de contexte sur le réaménagement du pôle gare de Saintes

La gare de Saintes : une triple problématique d'accès

La réorganisation des espaces de desserte et de stationnement autour du bâtiment voyageurs est motivé par des dysfonctionnements observés sur le parvis de la gare relatifs à une saturation des espaces de stationnement, une faible multimodalité et des contraintes de circulation¹⁸⁷ (voir planche 10).

Le décalage entre l'offre de stationnement proposée autour de la gare et la demande des usagers de la gare est l'un des principaux dysfonctionnements à l'origine du projet. La voiture particulière constitue le principal mode de rabattement et de diffusion vers la gare de Saintes : parmi les 1200 voyageurs quotidiens, plus de la moitié se rendent ou repartent de la gare en voiture (57% en tant que conducteur ou passager du véhicule)¹⁸⁸. Une saturation des espaces de stationnement est observée à deux échelles : à l'échelle du parvis de la gare, le parking situé sur le parvis de 50 places est régulièrement saturé tout comme les places de stationnement dans les rues environnantes. Des conflits d'usage sont observés dans ces espaces : à l'échelle du parvis, des stationnements en dehors des emplacements délimités contraignent la bonne circulation des bus tandis qu'à l'échelle du quartier, le report du stationnement des usagers de la gare dans les rues voisines contraint celui des riverains.

La qualité des aménagements dédiés aux solutions alternatives à l'automobile a aussi motivé la transformation des abords du bâtiment voyageurs. D'une part, le parking s'étend sur l'ensemble du parvis et les espaces de desserte et de stationnement dédiés aux autres modes sont, en conséquence, de taille relativement restreinte (trois quais pour les bus, un parking de cinq places pour les deux roues) et les cheminements piétons entre le bâtiment voyageurs, la voirie et le parvis sont aussi en mauvais état. D'autre part, les aménagements actuels ne prennent pas non plus en compte l'ensemble des modes alternatifs : aucune place de stationnement n'est notamment réservée aux voitures électriques ou au covoiturage.

Enfin, les contraintes d'accès au parvis limitent également la circulation et la desserte devant le bâtiment voyageurs. D'une part, la configuration en impasse du site de la gare contraint la circulation des modes motorisés et les accès piétons. Le faisceau ferroviaire cloisonne les axes de circulation routière dans le tissu urbain et crée une voie sans issue à l'ouest du bâtiment de la gare (voir planche 10). L'enclavement du site est renforcé par l'absence de franchissements piétons et routiers à proximité immédiate : le premier franchissement se situe à 350 mètres au sud, le second à plus d'un kilomètre au nord. D'autre part, la configuration en pente du parvis contraint l'accès aux bus du réseau urbain : la surélévation du parvis par rapport à la voirie ne permet pas aux bus d'entrer et de sortir du parvis¹⁸⁹. Le parvis constitue dès lors un nœud de transports collectifs partiel : seuls les cars du réseau interurbain et du réseau TER peuvent ainsi desservir directement la gare, sur le parvis.

¹⁸⁷ Entretien Ville de Saintes, mai 2014

¹⁸⁸ Pour le reste un quart utilise la marche à pied (25%), et une part moins importante utilise soit les transports collectifs (10%), soit d'autres modes de transport (taxi, vélo, etc.)

¹⁸⁹ Entretien Keolis Saintes, novembre 2016

LES ABORDS DE LA GARE DE SAINTES : UN PARVIS RÉDUIT ET DÉDIÉ SURTOUT AU STATIONNEMENT AUTOMOBILE



Parvis de la gare de Saintes

1. Le parvis de la gare abrite un parking de 50 places. Le diagnostic fait état d'un décalage entre l'offre proposée et la demande des usagers : le parking est saturé au quotidien et des stationnements en dehors des emplacements autorisés créés régulièrement des conflits d'usage avec la circulation des bus sur le parvis.



Rond point entre l'Avenue de la Marne et l'entrée du parvis

2. La configuration du parvis contraint l'accès aux bus urbains : la voie de circulation dédiée à la sortie du parvis est en forte pente et n'est pas adaptée à la circulation et à la rotation des bus urbains. L'arrêt est situé sur l'Avenue de la Marne, à l'entrée du parvis, mais il n'est pas visible depuis la sortie du bâtiment voyageurs. Cet emplacement est considéré comme un obstacle à l'intermodalité.



Avenue de la Marne

3. Le mauvais état et l'encombrement des trottoirs par le stationnement automobile dans les rues adjacentes à la gare contraignent l'accès au parvis et au bâtiment voyageurs et ne sécurisent pas les déplacements piétons vers la gare.



Fond de carte : Google Maps, 2018 / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018



Quais dédiés aux cars interurbains et TER

4. Le nombre de quais existants dédiés à la desserte des cars interurbains et TER est considéré comme insuffisant par rapport à l'offre (cinq lignes pour 30 cars par jour en 2010) et les conditions d'attente des usagers sont considérées comme non satisfaisantes (non mises aux normes pour les personnes à mobilité réduite, un seul abri).



Arceaux dédiés au stationnement vélo

5. Le nombre de stationnements dédiés aux vélos et aux deux roues motorisés est insuffisant et non facilement identifiable sur le parvis de la gare.

Sources photographiques : MTI Conseil, 2011-2012

Sources commentaires : Rapport final de l'étude de faisabilité et de préfiguration d'un pôle d'échanges en gare de Saintes, rive droite, quartier de la gare réalisée par MTI Conseil (2012)

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Un consensus des collectivités territoriales sur l'évolution des modes de déplacements

En parallèle de ces dysfonctionnements, la réorganisation des accès à la gare de Saintes est aussi soutenue par des politiques locales et régionales. La conduite d'un projet de pôle d'échanges fait consensus parmi les collectivités territoriales mais leurs attentes vis-à-vis du projet varient sensiblement en fonction des partenaires et de leurs champs de compétences¹⁹⁰.

A l'échelle locale, le lancement du projet s'inscrit dans les nouveaux objectifs politiques de l'intercommunalité. La prise de compétence transport de l'intercommunalité, passée d'une Communauté de Communes à une Communauté d'Agglomération, est présentée comme un élément de contexte favorable à la réorganisation de la multimodalité sur le site de la gare¹⁹¹. De même, dans le Schéma de Cohérence Territoriale du Pays Saintonge Romane (SCoT) le pôle d'échanges est aussi présenté comme un projet d'aménagement prioritaire pour l'agglomération de Saintes. En janvier 2010, le porté à connaissance de l'Etat¹⁹² relatif à ce document précise qu'« à l'échelle de l'agglomération de Saintes, le besoin de développement d'une offre de transports en commun et d'un pôle d'échanges multimodal permettrait à ce territoire de passer d'un rayonnement local à un véritable positionnement régional »¹⁹³.

Cet intérêt pour la gare de Saintes est à mettre en perspective avec les fonctions qu'elle occupe à l'échelle de son agglomération : la gare de Saintes en constitue le principal point d'accès au réseau ferroviaire et le principal nœud de transport (voir planche 11). Une seconde gare, la gare de Beillant, est certes aménagée sur le territoire de la commune de Saint-Sever-de-Saintonge mais elle n'est desservie que par deux trains express régionaux au quotidien. Aucune autre gare et halte n'est aménagée sur le territoire de l'intercommunalité ce qui lui confère une fonction d'autant plus stratégique dans l'organisation des déplacements :

« Pour la ville, elle est forcément importante et pour l'agglomération elle est indispensable car c'est notre seule desserte ferroviaire sur le territoire, nous n'avons pas d'autres haltes. L'ensemble des habitants passe par Saintes pour prendre le train, obligatoirement. Forcément, en termes de réflexion de déplacements, on est sur cette gare. » [Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, Service transport, août 2016].

En polarisant la desserte ferroviaire, la gare de Saintes concentre ainsi l'intérêt des acteurs locaux et des actions dont l'objectif est de faire évoluer les pratiques de déplacements.

¹⁹⁰ Le département, qui assure la compétence du transport scolaire et départemental, était également impliqué dans l'étude de faisabilité et de programmation. Si le département a bien joué un rôle dans l'engagement puis dans l'élaboration du projet, nous choisissons de ne pas focaliser nos recherches sur cet échelon, écarté des sujets liés à la mobilité par la loi Maptam (2014).

¹⁹¹ Mobilis, 2012, Assistance à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique mobilité, Rapport Phase 1, 71 p.

¹⁹² L'État est le garant de l'application des lois, de la cohésion sociale et territoriale et du respect des engagements communautaires sur le territoire national. Dans ce cadre, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, le représentant de l'État dans le département "porte à la connaissance" de l'établissement maître d'ouvrage "les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme" et "notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement, ainsi qu'en matière d'inventaire général du patrimoine culturel." (cf articles L. 121-2 et R. 121-1 du code de l'urbanisme). Les éléments qu'il fournit permettent de replacer la politique de ce territoire au cœur des échelles de planification et de décisions sur lesquelles elle a un impact.

¹⁹³ Cahier des Clauses Techniques et particulières Etude de faisabilité et préfiguration d'un pôle d'échanges multimodal à Saintes, Rive droite, quartier de la gare, 2011, p.7.

LA GARE DE SAINTES DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE LOCAL ET RÉGIONAL

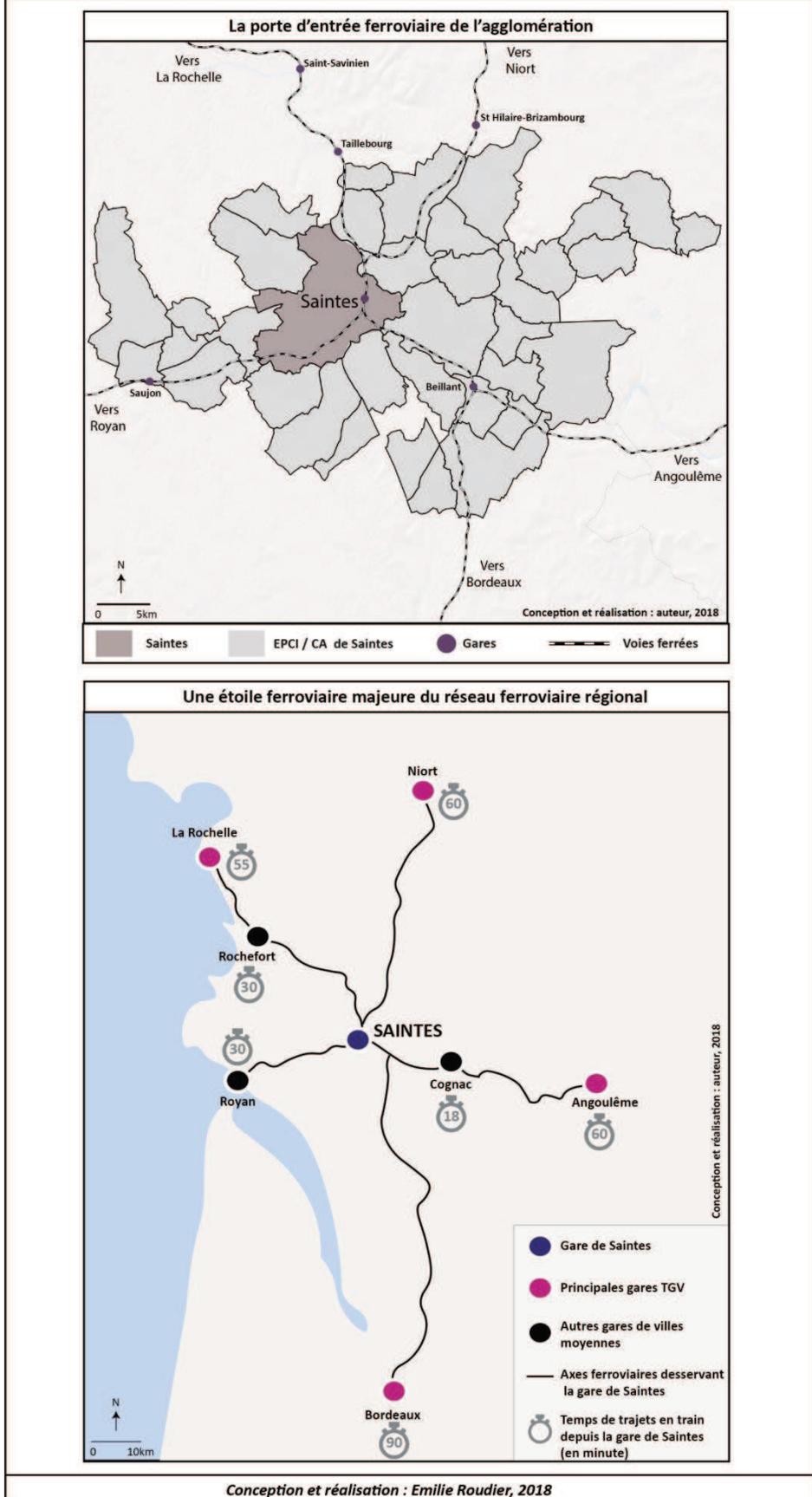


Planche 11 : La gare de Saintes dans le réseau ferroviaire à l'échelle locale et à l'échelle régionale

A l'échelle régionale, le projet de pôle d'échanges est soutenu par les objectifs du schéma de mobilité durable de la Région Poitou-Charentes, dont l'élaboration a été lancée en 2010. Initié par la Région, ce document directeur vise à encourager la conduite d'actions en faveur du développement de l'intermodalité dans les gares desservies par le TER, en matière d'aménagements physiques et de services aux usagers. Le soutien de la Région repose en partie sur la fonction de la gare de Saintes à l'échelle régionale. Elle est l'une des gares les plus fréquentées : avec 450 000 voyageurs annuels, elle est la cinquième gare la plus fréquentée, juste derrière les quatre gares TGV (Poitiers, La Rochelle, Niort, Angoulême)¹⁹⁴. Elle occupe une fonction de carrefour sur le réseau en étant une des principales étoiles ferroviaires de la région : la gare de Saintes constitue un point d'interconnexion entre plusieurs axes ferroviaires, chacun représentant les « branches » de l'étoile (voir planche 11). Les cinquante trains quotidiens se répartissent sur ses cinq axes ferroviaires et ont respectivement pour origine et/ou pour destination La Rochelle, Angoulême, Niort, Royan, et Bordeaux. Point central du réseau, la gare de Saintes est aussi une plateforme de correspondance privilégiée. Il s'agit même d'une véritable caractéristique de la gare de Saintes :

« Ici, on n'est pas du tout dans la configuration de Rochefort. Ici à Saintes, on change de train, on est dans un jeu de correspondances. D'ailleurs, c'est un vrai sujet ici, tenir les correspondances. Dans 90% des cas, il y a une correspondance. » [Entretien Région Poitou-Charentes, mars 2017].

La gare de Saintes est toutefois considérée uniquement comme un pôle secondaire et non comme un pôle principal : elle se caractérise par un trafic de moyenne distance et/ou par une forte pointe le vendredi soir, et non par un trafic de moyenne et longue distance quotidien. Elle assure une fonction de « hub » entre les différents pôles urbains régionaux sans être pour autant desservie par le TGV.

Porté à la fois par des politiques locales et régionales, le projet de réorganisation des accès à la gare est également soutenu par SNCF Gares & Connexions : le pôle d'échanges constitue une réponse à des objectifs d'amélioration des conditions d'accès aux trains et aux bâtiments voyageurs, dans le but d'augmenter leur fréquentation. Le soutien au projet est toutefois moins marqué que celui de l'intercommunalité et de la Région. Il a été lancé peu de temps après la création de la branche « Gares et Connexions » - créée fin 2009 - et les acteurs nécessaires n'avaient pas encore le recul nécessaire pour être porteur de projet et force de propositions auprès des collectivités territoriales.¹⁹⁵

3.1.2. A l'échelle locale : requalifier le quartier de la gare et la rive droite

Le projet de pôle d'échanges a ensuite été intégré à un projet de requalification de l'ensemble du quartier de la gare. A cette échelle, l'objectif est à la fois de réhabiliter le tissu urbain existant et d'aménager de nouvelles emprises à proximité du bâtiment voyageurs. Si le projet de pôle d'échanges multimodal est soutenu par plusieurs partenaires, le choix d'élargir le périmètre de projet à l'ensemble du quartier est quant à lui surtout soutenu par la Ville de Saintes.

¹⁹⁴ La gare de Saintes accueille cependant plus de deux fois moins de voyageurs que la gare d'Angoulême, classée quatrième.

¹⁹⁵ Entretien Gares & Connexions, février 2017

A l'échelle de la ville : rééquilibrer le développement urbain entre les deux rives de la Charente

Le projet de requalification du quartier de la gare s'inscrit dans une politique communale de rééquilibrage de l'ensemble du tissu urbain entre la rive gauche et la rive droite de la Charente¹⁹⁶. La transformation du quartier de la gare est considérée comme un levier pour redynamiser l'ensemble de la rive droite.

La problématique du déséquilibre de développement entre les deux rives est relativement ancienne. Dès le XIXe siècle, la rive gauche est beaucoup plus développée que la rive droite où se situe la gare ferroviaire (voir planche 12). Dans cette configuration dissymétrique, la rive gauche abrite le centre historique de la commune : les habitations les plus anciennes, les principaux commerces et les vestiges gallo-romains. La première couronne du centre ancien s'est développée à partir des années 1970, avec la construction de quartiers pavillonnaires dédiés à l'habitat individuel (le Moulin Guerry, La Cité fleurie), et des quartiers d'habitations collectives (Orfond). Le développement urbain de la rive droite a été plus tardif et de moindre ampleur. Au XIXe siècle, le tissu urbain se concentrait sur l'avenue Gambetta, qui était située dans la continuité du seul pont reliant les deux rives et il s'est ensuite développé vers la gare ferroviaire avec l'installation des premiers bâtiments des ateliers SNCF en 1877 puis en 1911. La création d'emplois sur le site des ateliers dédiés à la réparation des trains a entraîné l'arrivée de nouveaux ouvriers qui se sont principalement installés dans le quartier de la gare, au plus près des ateliers (Blier, 1963)¹⁹⁷. Les deux rives se caractérisent par un déséquilibre démographique mais également par des représentations différenciées : pour un élu de la Ville de Saintes, la rive droite souffre d'un déficit d'image par rapport à la rive gauche. Elle est confrontée à un phénomène de paupérisation avec une augmentation des logements vacants et des fermetures de commerces, contrairement à la rive gauche¹⁹⁸. Le contraste entre les deux rives est accentué par la configuration géographique de la commune : les prairies inondables situées le long de la Charente créent une coupure dans le tissu urbain et contraignent la construction d'ouvrages de franchissement, qui sont concentrés sur 700 mètres (deux ponts routiers et une passerelle dédiée aux piétons et aux cyclistes).

¹⁹⁶ Ville de Saintes, 2014, Plan local d'urbanisme, Rapport de présentation, 372 p.

¹⁹⁷ « *Les employés de chemin de fer, de plus en plus nombreux, construisent leur maison le plus près possible de leur lieu de travail, donc sur la rive droite de la rivière. Peu à peu, malgré la menace des inondations, les prairies situées de chaque côté de l'avenue rectiligne sont remblayées et se parsèment d'habitations toujours plus abondantes.* » (Blier, 1963)

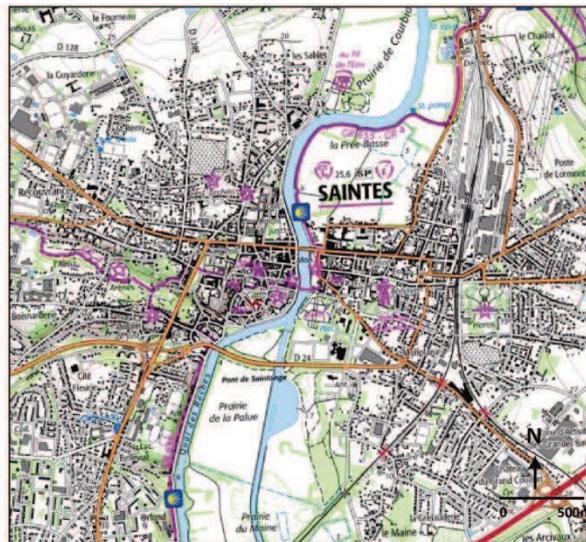
¹⁹⁸ Entretien Ville de Saintes, janvier 2017

SAINTES : UN DÉSÉQUILIBRE HISTORIQUE ENTRE LA RIVE GAUCHE ET LA RIVE DROITE DE LA CHARENTE



Un développement urbain historiquesur la rive gauche de la Charente

Source : Géoportail, 2017 - Carte de l'état major (1820-1866)



Un développement du tissu urbain sur la rive droite de la Charente plus tardif

Source : Géoportail, 2017 - Carte topographique IGN (septembre 2017)

Planche 12 : Un déséquilibre historique entre la rive gauche et la rive droite de la Charente

Dans cette configuration, la gare ferroviaire de Saintes n'est pas située à proximité du centre-ville de la commune : une distance d'un kilomètre et demi sépare les deux polarités. Lors des entretiens, tous les partenaires rencontrés ont par ailleurs utilisé l'adjectif « excentré » pour qualifier le site de la gare, en soulignant son éloignement vis-à-vis du centre-ville historique. Un élu local est même allé plus loin en affirmant que « la gare n'est pas située en cœur de ville » et qu'elle « n'est pas sur la bonne rive »¹⁹⁹. Le débat sur la construction de la gare sur la rive droite n'est pas récent : dès le XIXe siècle, les acteurs locaux et ferroviaires ont affirmé que le positionnement de la gare de Saintes représentait un « *inconvenient inévitable* » (Blier, 1963). Le choix du site a reposé sur des contraintes techniques : le tracé ferroviaire entre Rochefort et Saintes longeait le fleuve de la Charente sur la rive droite et la construction de la gare sur la rive gauche aurait créé de fortes contraintes de construction (contournement du tracé, construction d'un ouvrage de franchissement de la Charente). Cette localisation a toutefois pour avantage de limiter les nuisances liées au transport ferroviaire sur les habitations du centre-ville (pollutions, fumées, bruit, etc.). Une analyse cartographique de la situation de la gare à l'échelle de l'agglomération invite cependant à nuancer ce constat : à l'échelle de la commune de Saintes, la gare occupe certes une position relativement excentrée mais elle occupe une position géographique centrale dans l'agglomération en étant située dans la ville-centre et à proximité des communes les plus peuplées de l'unité urbaine.

¹⁹⁹ Entretien Communauté d'Agglomération Saintes, novembre 2016

A l'échelle de l'agglomération : renforcer les fonctions de la ville-centre

Le projet de requalification du quartier de la gare s'inscrit aussi dans le cadre d'une politique de renforcement des fonctions de centralité de la commune de Saintes dans son agglomération. Dans le cahier des charges de l'étude, le projet a pour objectif de renforcer la position de la ville dans son agglomération par la diversification de l'offre de logements sur la commune et par le développement d'activités économiques. Cet objectif fait référence à la fragilisation des fonctions traditionnelles de centralité de la commune de Saintes face aux dynamiques de périurbanisation observées dans son agglomération. Si la population communale de Saintes reste relativement stable depuis cinquante ans (25 000 habitants)²⁰⁰, celles de ses communes périphériques ont doublé voire triplé depuis les années 1970 (voir chapitre 2, 2.2.). Par ailleurs, les morphologies urbaines de ces communes sont caractéristiques des communes périurbaines en étant composées majoritairement d'habitats individuels et situées à proximité des principales infrastructures routières de l'agglomération (départementale, nationale), qui permettent un accès rapide et direct à Saintes en automobile. Le réaménagement du quartier de la gare est ainsi considéré comme un moyen de travailler sur l'attractivité de la rive droite à l'échelle de la commune et sur l'attractivité de la commune de Saintes à l'échelle de son agglomération.

3.1.3. La Ville de Saintes : « cheffe de file »²⁰¹ de la démarche multipartenariale

Ces deux projets de pôle d'échanges et de quartier de la gare sont regroupés au sein d'une seule et même étude de faisabilité et de programmation, dont l'appel d'offres a été publié au mois d'août 2011. Celui-ci fait l'objet d'une démarche multipartenariale, qui rassemble l'ensemble des partenaires institutionnels (Région, Département, Intercommunalité²⁰²), et les partenaires ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, RFF), associés à l'activité ferroviaire et propriétaires fonciers.

La Ville de Saintes assure le portage des études, et plus globalement, de l'ensemble du projet (voir figure 6). Ce statut résulte moins d'une forte volonté de la municipalité de conduire le projet que d'un choix par défaut. Le portage des études a fait débat entre la Ville et l'intercommunalité : la Ville de Saintes souhaitait que le portage des études soit assuré par l'intercommunalité mais celle-ci a refusé la proposition de la Ville²⁰³. L'évolution de statut de l'intercommunalité, de Communauté de Communes en Communauté d'Agglomération, et le transfert de la compétence transport, du Syndicat mixte à la future Communauté d'Agglomération, ne créent pas les conditions favorables à la conduite des études (Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, août 2016).

²⁰⁰ Avec près de 60 000 habitants, l'agglomération de Saintes est la quatrième agglomération du département de Charente-Maritime, derrière celles de Royan, de Rochefort et de La Rochelle.

²⁰¹ Cette notion est utilisée dans l'esprit de la loi Maptam (2014) qui instaure des collectivités « chefs de file ». Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, une collectivité « chef de file » est désignée pour organiser les modalités de leur action commune.

²⁰² L'Etat avait bien financé l'étude de faisabilité mais s'était ensuite retiré du processus de projet, suite au refus de l'intercommunalité de la Communauté de Communes du Pays de Santon de financer la Ligne à Grande Vitesse. [Entretien Ville de Saintes, mai 2014].

²⁰³ Entretien Ville de Saintes, mai 2014

Pour assurer la conduite des études, la Ville de Saintes a été confrontée toutefois à un déficit d'ingénierie territoriale sur les questions de transports car elle n'avait pas en charge cette compétence. La mobilisation du Réseau de Ville, mis en place avec la commune de Cognac²⁰⁴, a permis de répondre à ce déficit au moment du lancement de l'étude : le directeur du réseau a été mobilisé pour la conduite du projet. Il avait conduit quelques mois auparavant un projet de « Charte de l'intermodalité » pour la gare de Saintes avec à peu près les mêmes partenaires liés au transport ferroviaire (Etat, Région, SNCF, RFF) et au transport urbain (Syndicat Mixte, Communauté de Communes, Ville, Transporteur Keolis).

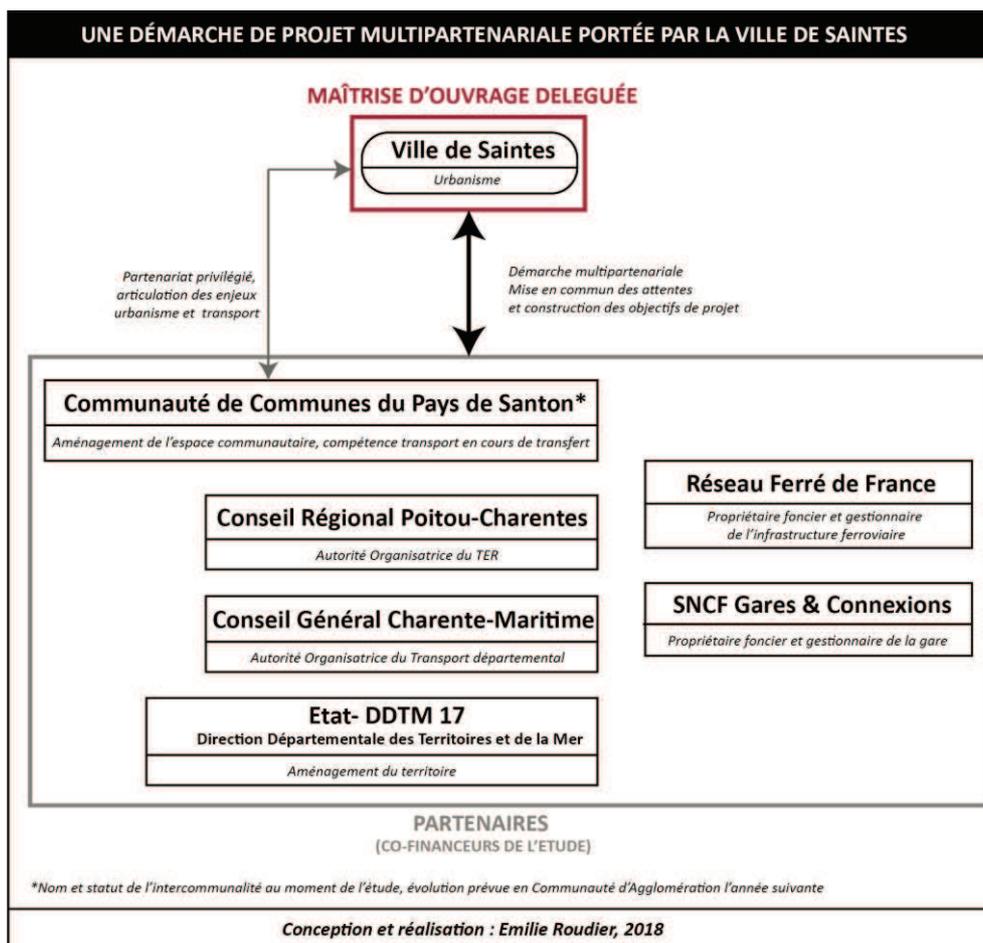


Figure 6 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans le réaménagement du pôle gare de Saintes

²⁰⁴ Un réseau de ville avait été mis en place à partir de 1992, associant les villes de Saintes, Cognac et Rochefort : le réseau « Charente Océan ». Cette structure devait permettre de travailler sur une stratégie de développement commune et cohérente, dans le but de renforcer l'attrait de ces trois villes. Actif pendant plusieurs années, le réseau de ville a été peu mobilisé à partir de 1999 mais relancé un peu plus de dix ans plus tard entre la Ville de Saintes et la Ville de Cognac uniquement, à partir de 2010. Ces deux villes sont situées à moins de trente kilomètres, reliées toutes deux par le fleuve de la Charente, mais dans deux départements différents : la Charente-Maritime pour Saintes et la Charente pour Cognac. La coopération a été de nouveau mobilisée dans le but de travailler de manière conjointe sur des ambitions de développement territorial liées au tourisme, au patrimoine, aux transports, à la culture et à la démocratie locale. Source : Article « Les élus cognaçais et saintais se rencontrent », *Sud-Ouest*, publié le 28/05/14

Conclusion 3.1.

La mise en projet du pôle gare de Saintes est marquée par un basculement des objectifs de projet avant le lancement de l'étude de faisabilité. Alors qu'au départ seul un projet de pôle d'échanges est envisagé pour améliorer les conditions d'intermodalité et d'accès au bâtiment de la gare, ce projet est ensuite intégré dans le réaménagement entier du quartier de la gare par la ville de Saintes, qui concerne à la fois le tissu existant et des emprises ferroviaires. Dans les étapes qui précèdent son lancement, le projet devient ainsi « *plus urbain et moins transport* »²⁰⁵.

L'analyse du cahier des charges de l'étude montre toutefois que le volet transport et le volet urbain bénéficient d'un soutien différencié de la part des acteurs impliqués dans la démarche. Le projet de pôle d'échanges est soutenu par l'ensemble des partenaires et justifié par des objectifs politiques locaux et régionaux, qui déclinent à leurs échelles des objectifs de politiques publiques (réduction de la dépendance automobile, développement des solutions alternatives, encouragement à l'intermodalité notamment avec le train, etc.). Le projet de quartier de gare est surtout porté par la Ville de Saintes et justifié par des objectifs locaux d'aménagement et de développement fixés dans des documents de planification.

Au-delà de ce contraste, les deux projets sont justifiés en partie par des problématiques territoriales propres aux villes moyennes. Les dysfonctionnements observés sur les abords de la gare mettent en évidence la prépondérance de l'usage de la voiture dans les pratiques de déplacements, au détriment des transports collectifs et des autres modes alternatifs ; tandis que les deux projets constituent tous deux une réponse à la fragilisation des fonctions de centralité de Saintes dans son agglomération. Les principaux objectifs de projet sont néanmoins similaires aux projets conduits dans les grandes villes : la transformation du quartier de la gare est considérée comme un vecteur d'attractivité territoriale dans toutes ses dimensions (démographique, économique, commerciale, etc.), un levier pour changer l'image du quartier et un moyen pour améliorer l'accessibilité de la gare et de la commune.

*

²⁰⁵ Entretien Région Poitou-Charentes, mai 2014

3.2. Périgueux : du projet urbain au projet de transport

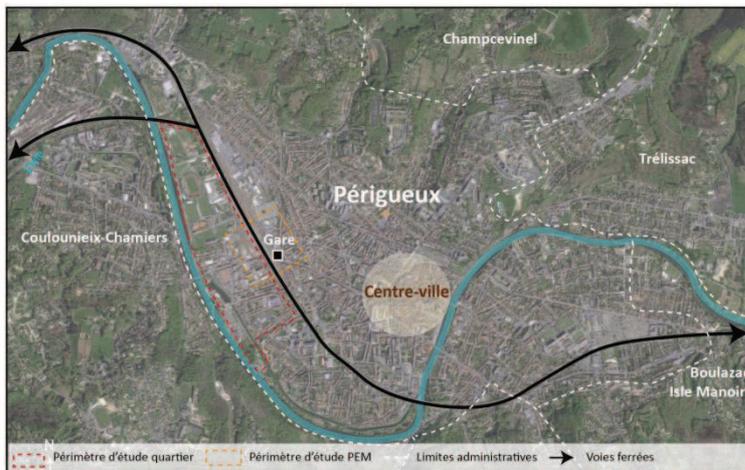
A Périgueux, le réaménagement du pôle gare comprend également un projet de pôle d'échanges et un projet de requalification du quartier de la gare. Les deux projets conduits sur le pôle gare de Périgueux s'insèrent néanmoins dans un montage de projet différent. Ils font chacun l'objet d'un processus de projet distinct : un projet de ZAC²⁰⁶ du « Grand quartier de la gare » piloté par la Ville de Périgueux a été lancé à partir de 2010 et un projet de pôle d'échanges multimodal piloté par l'intercommunalité du Grand Périgueux à partir de 2014. Les réflexions sur l'aménagement du quartier sont plus anciennes, motivées notamment par des enjeux de développement urbain ; tandis que celles sur le pôle d'échanges sont un peu plus récentes et encouragées par des évolutions d'offres de transport et par la stratégie de l'agglomération en matière de déplacements. Les périmètres de projet sont toutefois imbriqués l'un dans l'autre : le périmètre du projet de pôle d'échanges est situé dans le périmètre de réflexion du Grand quartier de la gare (voir planche 13). Comment s'est construite cette stratégie de revalorisation du pôle gare de Périgueux ? Comment s'articule le lancement de ces deux projets pilotés par la Ville de Périgueux et par le Grand Périgueux ? Quels ont été les principaux éléments déclencheurs ? Sont-ils communs aux deux démarches ? Quels en sont les enjeux et à quelles échelles s'inscrivent-ils (locale, régionale, nationale) ? L'enquête de terrain sur la mise en projet du pôle gare de Périgueux repose sur une analyse des cahiers des charges des études relatives aux deux projets, des documents institutionnels (PLU, SCoT, Contrat d'axe ferroviaire), d'articles de presse locale et d'entretiens avec les acteurs de la démarche²⁰⁷.

L'analyse se décline en deux temps. Elle portera tout d'abord sur la genèse du projet de « Grand quartier de la gare », motivé par des opportunités foncières et par des politiques locales en faveur d'un renforcement des fonctions de centralité de Périgueux dans son agglomération (3.2.1.). Elle abordera ensuite la genèse du projet de pôle d'échanges, qui a été lancé plus récemment et qui a été motivé par des évolutions de l'offre de transport (BHNS, TER) et de la politique déplacement de l'intercommunalité (3.2.2.). Un temps à la fin de chacune de ces sections sera consacré à l'analyse des acteurs impliqués dans chaque démarche et de leurs portages, partagés entre les collectivités locales.

²⁰⁶ « Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains (notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés). La ZAC constitue une procédure d'initiative et d'intérêts publics, même si sa réalisation est susceptible d'être confiée à un aménageur privé. Elle s'utilise essentiellement pour des opérations d'une certaine envergure ». Source : <http://outil2amenagement.cerema.fr/zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html>

²⁰⁷ Voir Liste d'entretiens en annexe 7

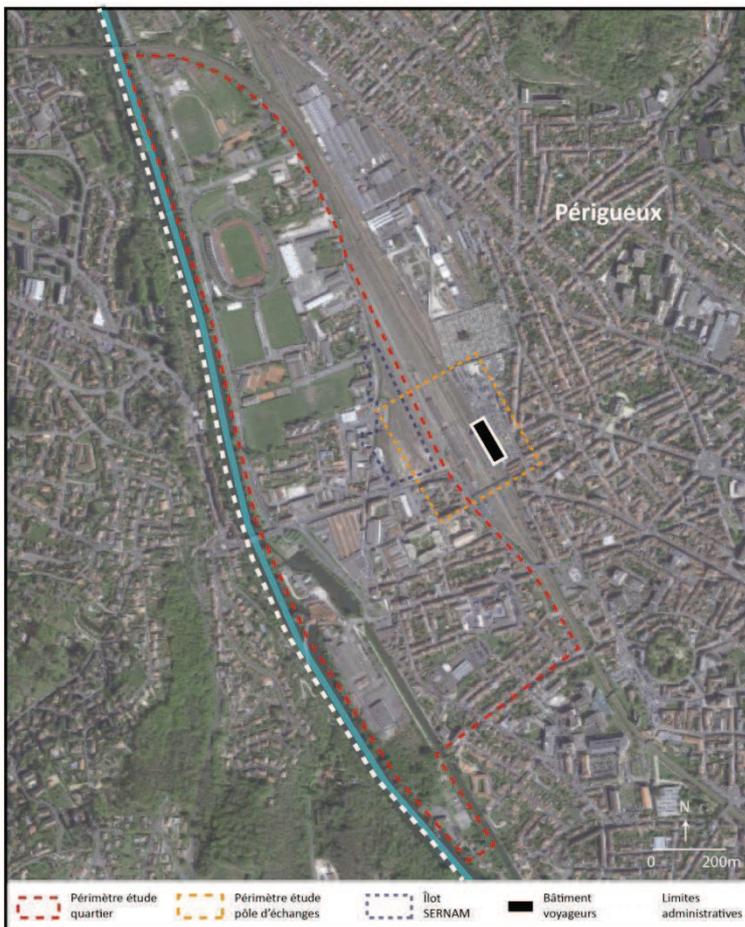
LE RÉAMÉNAGEMENT DU PÔLE GARE DE PÉRIGUEUX : PÉRIMÈTRES MIS EN PROJET ET SITUATION



Un pôle gare situé en contrebas du centre historique de Périgueux

Le réaménagement du pôle gare de Périgueux s'étend sur un vaste périmètre de projet de près de 100 hectares, ce qui représente environ un dixième du territoire communal. Les espaces mis en projet sont situés dans la partie ouest du tissu urbain qui est en **contrebas par rapport au centre historique**, distant d'un kilomètre.

Deux démarches de projet sont menées sur ces espaces : un projet de pôle d'échanges sur les abords des deux côtés des voies ferrées et un projet de quartier de gare s'étend sur l'espace interstitiel **entre les voies ferrées et le cours de l'Isle**.



Le Grand quartier de la gare et le pôle d'échanges : deux projets imbriqués

Le projet de pôle d'échanges et le projet de quartier de gare constituent deux démarches de projet distinctes mais leurs périmètres sont imbriqués l'un dans l'autre au **niveau de l'îlot SERNAM**, situé du côté opposé au bâtiment voyageurs (voir figure ci-contre).

Le périmètre d'étude pour le réaménagement du quartier de la gare comprend différents types d'espaces : des équipements sportifs existants (stade de rugby, pistes d'athlétisme), des établissements industriels en activités et en friches, des espaces d'habitations notamment dans la partie sud. Ce périmètre s'étend également sur les bords de l'Isle.

Le périmètre d'étude pour le **projet de pôle d'échanges multimodal** concerne un **périmètre beaucoup plus restreint** qui se concentre sur les abords situés à l'ouest et à l'est des voies ferrées et qui inclut également la passerelle de franchissement des voies ferrées. Les espaces en face du bâtiment voyageurs sont déjà aménagés tandis que les espaces situés du côté opposé, sur l'îlot Sernam, sont des espaces en friches.

Sources fonds de carte : Google Maps, 2018 / Sources commentaires : Emilie Roudier, 2018

Sources périmètres : Cahier des clauses techniques et particulières études préalables à la création d'une ZAC du Grand quartier de la gare (2013) & et Cahier des clauses techniques et particulières étude de faisabilité et de programmation d'un PEM en gare de Périgueux (2014)

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 13 : Eléments de contextes sur le réaménagement du pôle gare de Périgueux

3.2.1. Le « Grand quartier de la gare » : un projet ancien de renouvellement urbain

Le quartier de la gare mis en projet correspond aux emprises situées à l'ouest des voies ferrées, du côté opposé au bâtiment voyageurs. Il est compris dans un interstice entre la rivière de l'Isle et les voies ferrées qui traversent toutes deux la commune d'ouest en est (voir planche 13). La transformation de ce quartier marqué par la désindustrialisation est une préoccupation ancienne de la municipalité qui l'envisage depuis plus de vingt ans.

A l'échelle de la ville : exploiter la principale réserve foncière communale

La transformation de ce quartier s'inscrit dans une politique de renouvellement urbain conduite par la Ville de Périgueux. Elle est présentée comme un levier pour changer l'image d'un quartier dégradé, voire abandonné, véhiculée par les friches industrielles²⁰⁸. A partir du XIXe siècle, le développement du quartier est étroitement lié au développement des activités industrielles, notamment avec les ateliers de réparation SNCF²⁰⁹. Ce quartier industriel historique est toutefois confronté à des phénomènes de déprise économique et démographique : depuis les années 1980, la baisse du nombre d'emplois a entraîné une baisse du nombre d'habitants, des fermetures d'établissements et une augmentation des établissements en friches. Cet héritage industriel est encore présent dans le quartier : les ateliers de réparation SNCF emploient encore près de 500 personnes²¹⁰ et d'autres entreprises spécialisées dans l'industrie de la transformation dans le quartier sont en croissance, comme l'entreprise de conserverie Crown (voir planche 14).

La mise en projet du quartier est aussi liée à la configuration du tissu urbain communal : ce quartier concentre précisément les principales réserves foncières de la commune²¹¹. La commune s'étend sur une superficie relativement restreinte (10 km²) qui est déjà presque entièrement urbanisée. Pour le géographe Guy Di Méo, Périgueux était déjà « *prisonnière de ses limites administratives* » dès les années 1970 (Di Méo, 1971). Les seules emprises mutables et disponibles pour la construction de nouveaux logements et équipements se situent principalement dans cet interstice entre le faisceau ferroviaire et l'Isle. Le tissu déjà urbanisé présente toutefois un fort taux de vacance : plus de 900 logements vacants ont été relevés dans la commune, principalement dans l'hypercentre et dans le quartier situé devant la gare²¹².

²⁰⁸ Creham, 2011, Etude de redynamisation durable du quartier de la gare, Présentation du schéma directeur de programmation, 138 p.

²⁰⁹ « En 1870, l'arrivée du chemin de fer impulse un dynamisme nouveau à la Capitale du Périgord. L'édification de la gare entraîne une profonde métamorphose urbaine : les terrains alentours, dédiés à l'agriculture et au maraîchage, sont aménagés pour y implanter des activités industrielles, des logements ouvriers, des maisons de ville, de l'artisanat et des commerces. Mais au cours des deux dernières décennies, la gare ne joue plus son rôle moteur de développement. » [Site internet de la Ville de Périgueux, Historique du quartier de la gare]

²¹⁰ Ces derniers sont dédiés à la rénovation et à la modernisation des voitures corail ainsi qu'à la révision de la climatisation des trains express régionaux, des corails et des TGV, et à la révision des blocs sanitaires. Au niveau organisationnel, le technicentre de Périgueux a fusionné avec le technicentre de Saintes pour devenir le technicentre Charente-Périgord.

²¹¹ Entretien Ville de Périgueux, novembre 2016

²¹² Entretien Le Grand Périgueux, novembre 2016

UN QUARTIER MARQUÉ PAR SON HÉRITAGE INDUSTRIEL



Locaux de l'entreprise Crown

Le quartier présente un patrimoine industriel important. L'entreprise Crown est notamment une usine historique à Périgueux, dont les bâtiments sont situés entre la gare et l'Isle. Toujours en activités, elle emploie plus de 70 personnes sur le site.



Anciens locaux de la carrosserie Zizard

De nombreux établissements industriels sont aussi fermés dans le quartier, confronté à un ralentissement des activités, à l'image de cette carrosserie qui a fermé en 2012 et qui est située à proximité de l'îlot SERNAM.



Anciens locaux de l'entreprise Selta

Les locaux de l'ancienne usine Selta, dédiée à la fabrication des cigarettes, sont situés juste à côté de la passerelle du quartier de la gare. L'usine a été érigée dans le courant du XIX^e siècle et a été définitivement fermée en 1998.



Tissu résidentiel dans le quartier

Le quartier présente un tissu urbain mixte : il est composé de petites maisons de villes (voir photo ci-dessus), de pavillons isolés ainsi que de petits habitats collectifs. Un fort taux de logements vacants est aussi relevé dans le quartier.



Vue sur l'Isle depuis le quartier de la gare

Le quartier est situé sur les bords de l'Isle, qui traverse la commune de Périgueux.



Voie verte sur les bords de l'Isle

Une large voie verte est aménagée sur les berges de la rivière (parc, piste cyclable, voie piétonne). Sur une distance de plus de vingt kilomètres, la voie verte traverse l'agglomération d'ouest en est.

Sources commentaires : Note de synthèse, Diagnostic et enjeux urbains et paysagers, ZAC du Grand quartier de la gare (2013)

Sources photographiques : Emilie Roudier, 2016 / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

A l'échelle de l'agglomération : renforcer les fonctions de centralité de Périgueux

La transformation du quartier de la gare ne s'inscrit pas seulement dans des enjeux d'aménagement urbain à l'échelle de la commune : elle s'insère aussi dans une stratégie de renforcement des fonctions de centralité de Périgueux à l'échelle de l'agglomération. Dans le cahier des charges de l'étude, l'un des objectifs du projet est précisément de « *stopper l'affaiblissement du poids et du rôle de la ville centre dans son agglomération et son bassin de vie* »²¹³. Cet objectif fait référence directement à la triple attractivité résidentielle, commerciale et économique des communes situées dans la périphérie immédiate de Périgueux qui concurrencent la commune-centre depuis les années 1960.

D'une part, le réaménagement du quartier de la gare est présenté comme un levier d'attractivité démographique. Il constitue une opportunité pour diversifier l'offre de logements sur le territoire de la commune et pour concurrencer l'attractivité des communes périurbaines. Alors que la population périgourdine est marquée par des baisses constantes entre 1960 et le début des années 2010, celles des communes situées autour de Périgueux ont connu de fortes hausses et des extensions de leurs tissus urbanisés (Boulazac Isle Manoire, Trélissac, Champcevinel, Chancelade, Coulounieix-Chamiers) (voir chapitre 2, 2.2.). La population de Périgueux a toutefois sensiblement augmenté entre 2014 et 2017 mais la commune est confrontée à un phénomène de paupérisation de sa population, dont un tiers vit sous le seuil de pauvreté²¹⁴.

D'autre part, ce réaménagement est aussi présenté comme un levier pour renforcer les fonctions de pôle économique de Périgueux. A l'échelle de son agglomération, la commune constitue le principal pôle d'emploi : elle concentre des établissements publics et administratifs (préfecture, collectivités territoriales, tribunal, hôpital, enseignement, etc.), des sièges d'entreprises ainsi que des activités touristiques sur son territoire²¹⁵. Son attractivité est toutefois fragilisée par les délocalisations d'entreprises dans les communes périphériques, qui offrent des emprises foncières plus importantes et moins coûteuses²¹⁶. Au lancement du projet, il est notamment précisé que Périgueux perd chaque année des entreprises²¹⁷. En dépit de cette concurrence interne, l'ensemble de l'agglomération périgourdine est néanmoins le principal pôle économique à l'échelle du département²¹⁸, devant l'agglomération de Bergerac confrontée à un ralentissement des activités dans le secteur de la viticulture²¹⁹.

²¹³ Cahier des clauses techniques et particulières Etudes préalables à la création d'une ZAC et études de programmation de l'ilot Sernam Grand quartier de la gare, 2013, p.4

²¹⁴ Article « Périgueux : une paupérisation révélée par les chiffres », *Sud-Ouest*, publié le 20 avril 2012

²¹⁵ Entretien Le Grand Périgueux, novembre 2016

²¹⁶ Entretien Ville de Périgueux, novembre 2016

²¹⁷ Cahier des clauses techniques et particulières Etudes préalables à la création d'une ZAC et études de programmation de l'ilot Sernam Grand quartier de la gare, 2013, 14 p.

²¹⁸ Entretien Le Grand Périgueux, Service urbanisme, novembre 2016

²¹⁹ Article « Les vins de Bergerac affronte une crise sérieuse », *les Echos*, publié le 26/08/12

Un projet porté par la Ville de Périgueux

Ce projet est porté historiquement par la Ville de Périgueux sous différentes mandatures (voir figure 7). Si les objectifs de projet précis ont pu évoluer d'une mandature à l'autre²²⁰, l'ensemble des équipes a mené des réflexions dans une perspective commune de renouvellement urbain du quartier et de renforcement de l'attractivité de la commune, par la requalification des friches existantes et la réalisation d'une opération, avec une mixité des fonctions (logements, bureaux, commerces). Dès le début des années 2000, la requalification de ce morceau de ville était inscrite dans le programme « Périgueux 2010 » de l'équipe municipale de Xavier Darcos mais le projet n'a été lancé officiellement que sous la mandature de Michel Moyrand (2008-2014). Entre 2010 et 2011, un diagnostic du quartier et des propositions d'aménagement ont été formulées dans une première étude de « redynamisation durable du quartier de la gare » (2010-2011). Cette étude a donné lieu à de nouvelles études préalables pour la création d'une ZAC du quartier de la gare lancées en 2013. Le projet a ensuite été repris par la mandature d'Antoine Audi (2014-2019) malgré un changement de majorité politique aux élections de 2014 :

« On ne voulait pas faire de rupture sur le sujet du Grand Quartier de la Gare car, qu'on soit de droite ou de gauche, y a une nécessité absolue à agir sur ces quartiers. » [Entretien Ville de Périgueux, janvier 2017].

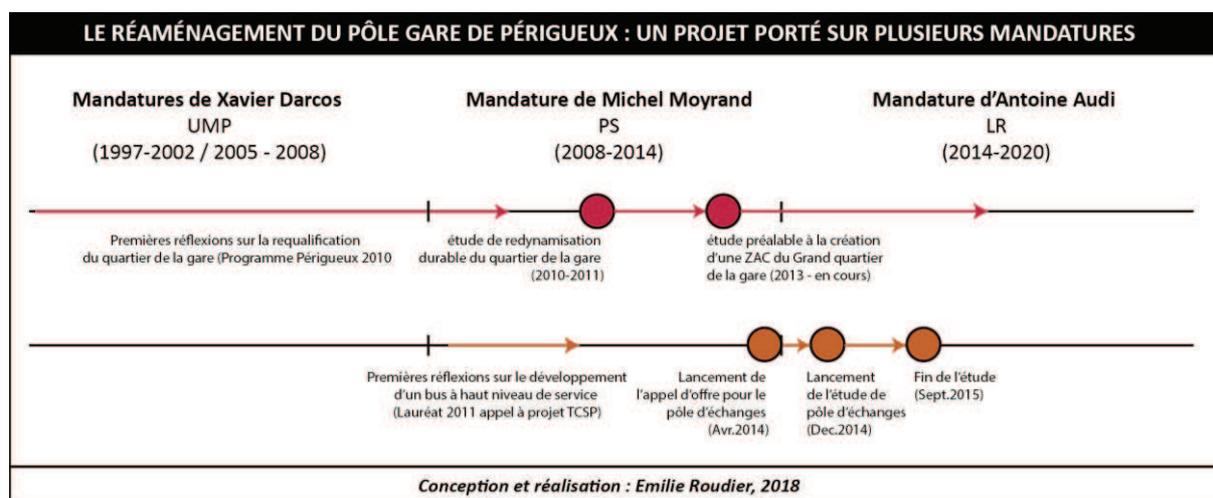


Figure 7 : Repères chronologiques sur la conduite du projet par la Ville Périgueux

La Ville a assuré le portage historique du projet mais elle pilote les études avec l'intercommunalité : les dernières études lancées font l'objet d'un groupement entre la Ville de Périgueux et le Grand Périgueux, qui sont à ce titre tous deux maîtres d'ouvrage du projet. Dans ce groupement, la Ville de Périgueux assure la fonction de coordinateur pour la ZAC, de par sa compétence urbanisme. Ce statut lui confère la conduite des études préalables avec un chef de projet dédié à ce projet dans ses équipes. Le Grand Périgueux est un partenaire étroit du projet dans la mesure où

²²⁰ La reprise politique du projet en 2014 par une nouvelle équipe municipale marque également une remise à plat des objectifs de projet et de sa programmation et une relance des études préalables [Entretien AMO en charge du quartier de la gare, octobre 2017]

l'intercommunalité est propriétaire foncier d'un îlot situé sur le périmètre de la ZAC et qu'elle conduit les études de faisabilité et de programmation du pôle d'échanges menées en parallèle. Assistée d'un bureau d'études, la Ville anime une démarche multipartenariale impliquant les différentes collectivités territoriales²²¹, et notamment la Région qui est un partenaire de ce projet inscrit dans le Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle (voir planche 16).

3.2.2. Le pôle d'échanges multimodal : un projet récent de transformation des abords de la gare

Le projet de pôle d'échanges sur les abords de la gare est évoqué dès les premières études sur le réaménagement du quartier mais les études de faisabilité n'ont été lancées qu'en 2014²²². Le périmètre mis en projet comprend les accès existants à proximité du bâtiment voyageurs, les friches situées de l'autre côté des voies ferrées au nord du bâtiment voyageurs sur l'îlot Sernam ainsi que la passerelle piétonne reliant les deux espaces (voir planche 14). La gare n'est pas une gare biface, c'est-à-dire avec des accès directs aux trains des deux côtés de la passerelle : avant le projet, l'accès se fait uniquement du côté du bâtiment voyageurs, au sud des voies. Si ce projet est motivé par des objectifs liés à la requalification du quartier de la gare, il a surtout été lancé dans un contexte d'évolution récente des offres de transport (bus à haut niveau de service et desserte TER) et de mise en œuvre d'une politique volontariste de l'agglomération périgourdine en matière d'organisation des déplacements. L'amélioration des conditions d'accès à la gare et d'intermodalité entre les modes de transport, notamment avec le train, est considérée comme un levier pour renforcer les fonctions de nœud d'échanges de Périgueux dans son agglomération²²³.

La mise en service de deux nouvelles dessertes en transports collectifs

La recomposition des offres de transport urbain et ferroviaire a constitué le principal élément déclencheur du projet de pôle d'échanges multimodal. La mise en service prévue du bus à haut niveau de service (BHNS) et le renforcement annoncé de la desserte TER sur le territoire de l'agglomération ont successivement motivé le lancement du projet, et notamment l'aménagement de nouveaux espaces du côté opposé au bâtiment voyageurs.

²²¹ Les entretiens réalisés et la littérature technique consultée ne nous ont pas permis d'identifier précisément le système d'acteurs impliqué dans la conduite des études préalables : en conséquence nous n'avons pas pu élaborer un schéma du jeu d'acteurs.

²²² Creham, 2011, Etude de redynamisation durable du quartier de la gare, Présentation du schéma directeur de programmation, 138p.

²²³ Dessin de ville, 2014, Etudes préalables à la création d'une ZAC, Comité de pilotage 26 septembre 2014, 40 p.

LES ABORDS DE LA GARE DE PÉRIGUEUX : DU PARVIS A L'ÎLOT SERNAM



Parvis de la gare

1. Le parvis de la gare est de taille relativement réduite et il est principalement dédié au stationnement et à la circulation automobile (dépose taxis, dépose-minute, parking courte durée). Les traversées piétonnes matérialisées sur le parvis sont considérées comme non adaptées aux flux de voyageurs et à la circulation automobile (traversées en dehors des emplacements, insécurité). Les accès dédiés aux vélos sont inexistantes (absence de pistes cyclables).



Fond de carte : Google Maps, 2018
Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018



Desserte bus sur la rue Denis Papin

2. La gare de Périgueux est desservie par des bus urbains et par des cars interurbains : la **desserte des transports collectifs** est réalisée le long de la rue Denis Papin, qui longe le parvis de la gare. Le diagnostic de l'étude identifie un **manque d'arrêts** de bus par rapport aux flux de véhicules et de voyageurs et des **conditions de circulation difficiles** pour les bus aux abords de la gare en l'absence de voie dédiée.



Parking longue durée à l'ouest du parvis

3. La gare de Périgueux dispose d'un **parking longue durée** payant, situé dans la continuité du parvis. Ce parking est globalement sous utilisé par les usagers de la gare, qui stationnent majoritairement dans les rues environnantes et non soumises à une réglementation de stationnement (stationnement gratuit). Des **conflits d'usage** sont observés entre les usagers de la gare et les riverains du quartier.



Passerelle de franchissement

4. La passerelle de la gare permet le franchissement du large faisceau ferroviaire. L'accès est réalisé des deux côtés à partir de la voirie et non depuis les quais de la gare : l'accès aux quais est possible uniquement depuis le côté du bâtiment voyageurs. La **vétusté et le mauvais état** de la passerelle dégrade les conditions d'accès piétons depuis l'ouest des voies ferrées.



Îlot SERNAM

5. L'îlot Sernam est situé le long des voies ferroviaires, du côté opposé au bâtiment voyageurs, et au pied de la passerelle de franchissement. Cette emprise de 5,5 hectares était dédiée auparavant au transport de marchandises et au service de messagerie.

Sources photographiques : MTI Conseil, 2015 / Emilie Roudier, 2016-2017

Sources commentaires : Rapport final de l'étude de faisabilité et de programmation du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux réalisé par MTI Conseil (2015)

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

L'avancement du projet de bus à haut niveau de service, porté par l'agglomération, a déterminé le périmètre de projet et la vocation du futur pôle d'échanges multimodal. Cette nouvelle offre en transports collectifs concerne la mise en service de bus à grande capacité d'accueil, avec une forte régularité de desserte et des temps de circulation en site propre. Des premières réflexions sur le développement de ce mode de transport sont menées par l'agglomération au tournant des années 2010 afin de rendre l'offre en transports collectifs plus attractive et réduire la circulation automobile²²⁴. Un premier scénario de desserte retenu en 2013 propose que la desserte de la gare par la ligne BHNS soit réalisée au nord des voies ferrées et non devant le bâtiment voyageurs afin de garantir les meilleures conditions de circulation aux bus (voir annexe 16). Or, cette situation ne permet ni un accès direct aux trains ni des conditions de dessertes optimales car les arrêts sont situés à proximité d'anciennes friches ferroviaires. Ce tracé définitif de la ligne BHNS constitue le principal élément déclencheur du projet de pôle d'échanges :

« Le BHNS ne pouvait fonctionner que s'il y avait une complémentarité avec le rail. C'était évident que ça ne pouvait pas fonctionner autrement. Il fallait trouver deux ou trois points d'ancrage dans l'agglomération. Donc le premier, forcément, c'était celui de la gare. Mais aménager une desserte BHNS telle que la gare était aménagée ce n'était pas possible. Et derrière c'était des friches, qui semblaient intéressantes. Et du moment que le tracé du BHNS passait derrière la gare, ce fut l'élément déclencheur du projet. » [Entretien Le Grand Périgueux, Service transport, septembre 2017]

En parallèle du projet BHNS, la signature du contrat d'axe ferroviaire de la Vallée de l'Isle a également joué un rôle moteur dans le lancement du projet de pôle d'échanges. Porté par l'ancienne Région Aquitaine, ce document vise à accompagner l'adaptation et le renforcement de l'offre TER sur un axe donné, par la mise en œuvre de politiques vertueuses en matière d'intermodalité et d'urbanisme²²⁵. Dans le contrat d'axe, l'amélioration et le cadencement de la desserte ferroviaire sur l'axe Mussidan-Niversac est présenté comme un facteur favorable à la hausse du nombre de voyageurs et à la réorganisation des accès de la gare de Périgueux (voir planche 16). Cet axe traverse précisément d'ouest en est le territoire de l'agglomération de Périgueux, et plus largement son bassin de vie (voir annexe 17).

Enfin, le projet de pôle d'échanges a aussi été motivé par des dysfonctionnements observés sur le site de la gare (voir planche 15). Les problèmes relevés portent principalement sur le stationnement automobile : lacunes sur l'organisation des espaces de stationnement (manque de visibilité), capacités d'accueil du parvis non adaptées aux flux et avec une faible multimodalité (aménagements entièrement dédiés à l'automobile) et insuffisance de l'information voyageur. Pour les acteurs locaux, la passerelle de franchissement des voies ferrées est également non adaptée aux enjeux des projets à venir et non favorable à l'intermodalité avec le train. Cet ouvrage, dédié historiquement aux ouvriers et hérité des anciennes activités industrielles, est dégradé et ne fait plus l'objet des mêmes usages²²⁶.

²²⁴ L'agglomération est notamment sélectionnée lors du deuxième appel à projets TCSP (transports en commun en site propre) lancé par l'Etat en 2011. L'Etat accordait des financements aux collectivités locales également autorités organisatrices de la mobilité, portant les projets sélectionnés, des financements pour les aider à mettre en œuvre ces projets sur leurs territoires.

²²⁵ Région Aquitaine, 2013, Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle, 26 p.

²²⁶ Entretien Le Grand Périgueux, novembre 2016

LE CONTRAT D'AXE DE LA VALLÉE DE L'ISLE : UN DES PREMIERS CONTRATS D'AXE FERROVIAIRE EN FRANCE



Le Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle est l'une des quatre premières démarches de contrat d'axe ferroviaire engagées sur le territoire national (Alès-Nîmes, Avignon-Carpentras, Béarn). Ce document a été signé par la Région et l'ensemble des communes et intercommunalités, compétentes en matière d'urbanisme et de transport, soit 19 partenaires. Il constitue une **feuille de route des principaux projets déjà engagés ou à lancer en matière de coordination urbanisme et transport**. Ces projets s'inscrivent dans quatre axes d'actions : développement des offres de transport et intermodalité, amélioration de l'attractivité des gares et haltes ferroviaires et leurs accès, développement des territoires autour des gares et haltes ferroviaires, valorisation des quartiers de gares et haltes ferroviaires (1). **En dehors du projet de pôle d'échanges et de Grand quartier de la gare, d'autres projets concernent l'agglomération de Périgueux** : la suppression de la halle Périgueux Saint-Georges, qui avait une fréquentation très limitée, et la mise en service de nouvelles haltes dans les communes de l'unité urbaine (construction de la halte de Boulazac d'ici 2020, réouverture de la halte de Marsac) (2).

- (1) Région Aquitaine, Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle, Décembre 2009
(2) Comité de ligne Etoile de Périgueux – Relevé de conclusions – 11 mai 2017

Planche 16 : Eléments de contexte sur le Contrat d'Axe de la vallée de l'Isle

La mise en œuvre d'une politique intercommunale volontariste en matière de déplacements

En parallèle de ces évolutions de l'offre de transport, le lancement du projet de pôle d'échanges s'inscrit plus largement dans les objectifs de la politique déplacement de l'intercommunalité.

A la suite des élections 2014, l'intercommunalité considère la mobilité comme une politique prioritaire²²⁷. Cette stratégie repose sur une triple problématique observée à l'échelle de l'agglomération : la saturation du réseau routier en heures de pointe, la faible fréquentation des transports collectifs urbains²²⁸ et le manque d'aménagements cyclables et piétons sur les principaux axes routiers. Les principaux objectifs de l'intercommunalité sont dès lors de réduire la circulation automobile dans le centre-ville de Périgueux, en diminuant les flux de transit et en développant les solutions alternatives²²⁹.

Pour ce faire, plusieurs études sont lancées par l'intercommunalité sur tous les fronts de la mobilité à partir de 2014. Celles-ci étaient menées dans le but d'élaborer de nouveaux documents locaux (schéma directeur cyclable et piéton, plan de circulation, plan global de déplacements), de nouveaux aménagements pour réduire la place de la voiture en centre-ville (contournement routier du centre-ville, aménagement de places piétonnes dans le centre-ville) et développer le réseau de transports collectifs, avec notamment un réseau de bus BHNS, évoqué précédemment.

²²⁷ Article « Périgueux veut pacifier son centre-ville et développer ses transports publics », *Mobilicités*, publié le 19 décembre 2016

²²⁸ Les déplacements au sein de l'agglomération du Grand Périgueux sont caractérisés par une faible part des transports en commun (3,5%).

²²⁹ Le Grand Périgueux, 2016, Plan global de déplacements, 42 p.

L'étude de faisabilité et de programmation d'un pôle d'échanges en gare de Périgueux s'inscrit dans la continuité de ces études. Le réaménagement des abords de la gare constitue un levier pour développer l'intermodalité dans les déplacements et pour réduire la circulation automobile comme l'explique un technicien du service transport de l'intercommunalité:

« Au départ, on réfléchissait à un pôle d'échanges même plutôt dans le centre-ville, on ne savait pas trop. Ce n'était pas forcément positionné à la gare. Le contrat d'axe s'est précisé et puis c'est devenu évident, et puis on était dans une période où on a revalorisé tous les autres modes de déplacement, on a fait la chasse à la voiture et ça aussi c'était un peu noble. On disait : on n'est pas seulement sur de la voirie et de la voiture, on trouve des complémentarités entre les modes. Et la première complémentarité, avec le transport collectif et la voiture particulière, c'est forcément le train. » [Entretien Le Grand Périgueux, septembre 2017]

Le lancement du projet de pôle d'échanges cristallise les enjeux de cette politique locale en regroupant l'ensemble des modes de transports et en assurant l'accès à l'offre ferroviaire.

Les fonctions stratégiques de la gare de Périgueux à l'échelle locale et régionale

La concentration des attentes des collectivités territoriales vis-à-vis de la gare de Périgueux est à mettre en perspective avec les fonctions stratégiques occupées par la gare de Périgueux à l'échelle locale et à l'échelle régionale. Pour un élu de la Région Aquitaine, la gare de Périgueux est un nœud majeur du réseau ferroviaire :

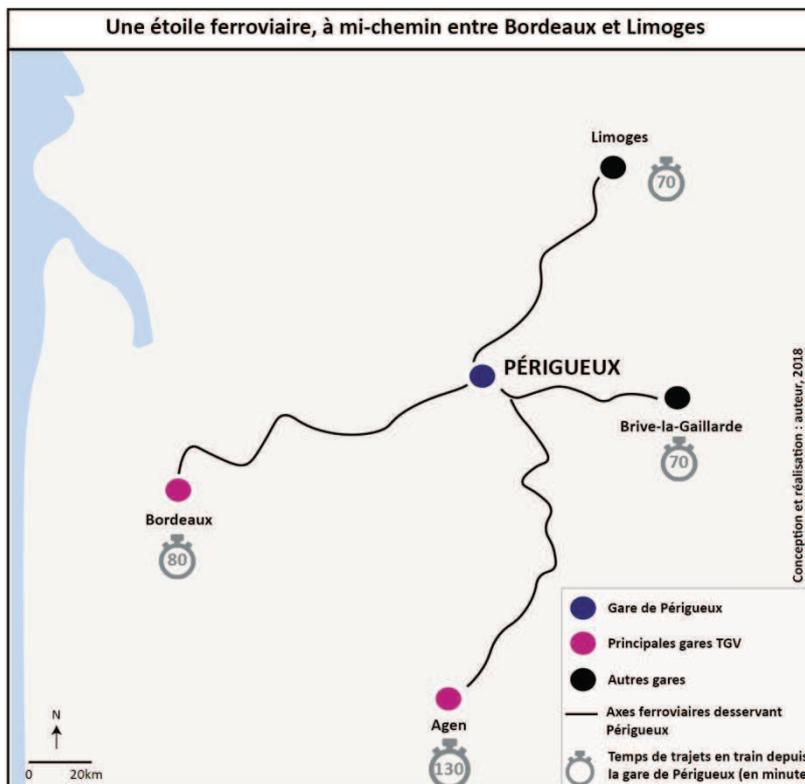
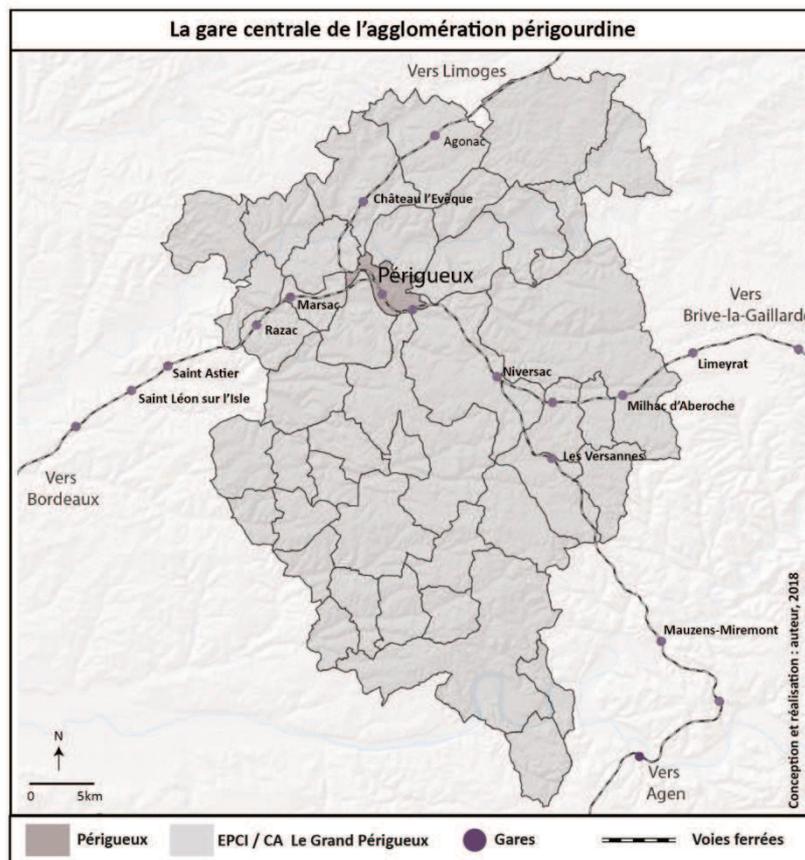
« C'était une gare importante pour plusieurs raisons. La première c'est qu'il y a beaucoup de voyageurs qui l'utilisent tous les jours sur du transport domicile-travail, domicile-études. [...] C'est aussi une gare qui avait un aspect stratégique car on venait d'anticiper en réalité l'élargissement de la Région et c'est une gare qui est au centre entre Bordeaux et Limoges. On a toujours eu un œil très vigilant sur cette gare de Périgueux. » [Entretien Région Aquitaine, avril 2017]

Avec plus de 850 000 voyageurs annuels²³⁰, Périgueux est précisément la sixième gare la plus fréquentée, derrière celle d'Agen et avant celles de Dax (740 000) et de Pau (790 000). Contrairement à ces trois gares, Périgueux n'est pas desservie par le TGV mais par soixante trains express régionaux et trains d'équilibre du territoire au quotidien. Cette forte fréquentation est en partie liée à sa fonction de carrefour ferroviaire régional. Avec une configuration en étoile, similaire à celle de Saintes, ses branches permettent de relier Bordeaux (1h15), Limoges (1h), Brive-la-Gaillarde (1h) et Agen (2h20) (voir planche 17, ci-après). Ce niveau de fréquentation est aussi lié au nombre de pôles générateurs de déplacements concentrés sur la commune : Périgueux est une gare réceptrice²³¹, c'est-à-dire qu'il y a plus de personnes qui sortent de la gare de Périgueux le matin en heures de pointe pour se rendre à leur lieu de travail ou leur lieu d'études que de personnes qui vont prendre le train pour se déplacer ensuite en dehors de la commune.

²³⁰ Entretien Région Nouvelle Aquitaine, octobre 2016

²³¹ MTI Conseil, 2015, Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, Diagnostic, 50 p.

LA GARE DE PERIGUEUX DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE LOCAL ET RÉGIONAL



Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 17 : La gare de Périgueux dans le réseau ferroviaire à l'échelle locale et à l'échelle régionale

Périgueux accueille le plus grand nombre d'établissements économiques de l'agglomération, en captant notamment 32% des flux domicile-travail internes à l'agglomération et concentre un grand nombre d'établissements du secondaire²³², et des établissements d'enseignement supérieur (IUT, IUP, ESPE, Département d'études juridiques et économiques, etc.) avec 1400 étudiants. La gare de Périgueux occupe ainsi une fonction centrale dans son agglomération, qui est desservie par dix gares réparties sur quatre axes ferroviaires.

Une conduite de projet imbriquée avec celle du « Grand quartier de la gare »

Le lancement de ce projet a été porté par le Grand Périgueux et son service transport. La démarche rassemble les différents échelons des collectivités territoriales (Région Aquitaine, le Département de la Dordogne, Grand Périgueux, Ville de Périgueux), l'Etat ainsi que les acteurs ferroviaires représentés par SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau, garants du fonctionnement de la gare et propriétaires fonciers de certains espaces contenus dans le périmètre de projet. L'imbrication du projet avec celui du Grand quartier de la gare confère un statut de partenaire privilégié à la Ville de Périgueux en charge de la ZAC. Le cahier des charges de l'étude de PEM indique précisément la conduite de l'étude de ZAC et de l'étude de PEM doivent « *se faire en étroite concertation, avec pour objectif de garantir une cohérence d'ensemble, notamment s'agissant du plan de circulation proposé dans le cadre de l'étude globale de la ZAC* »²³³.

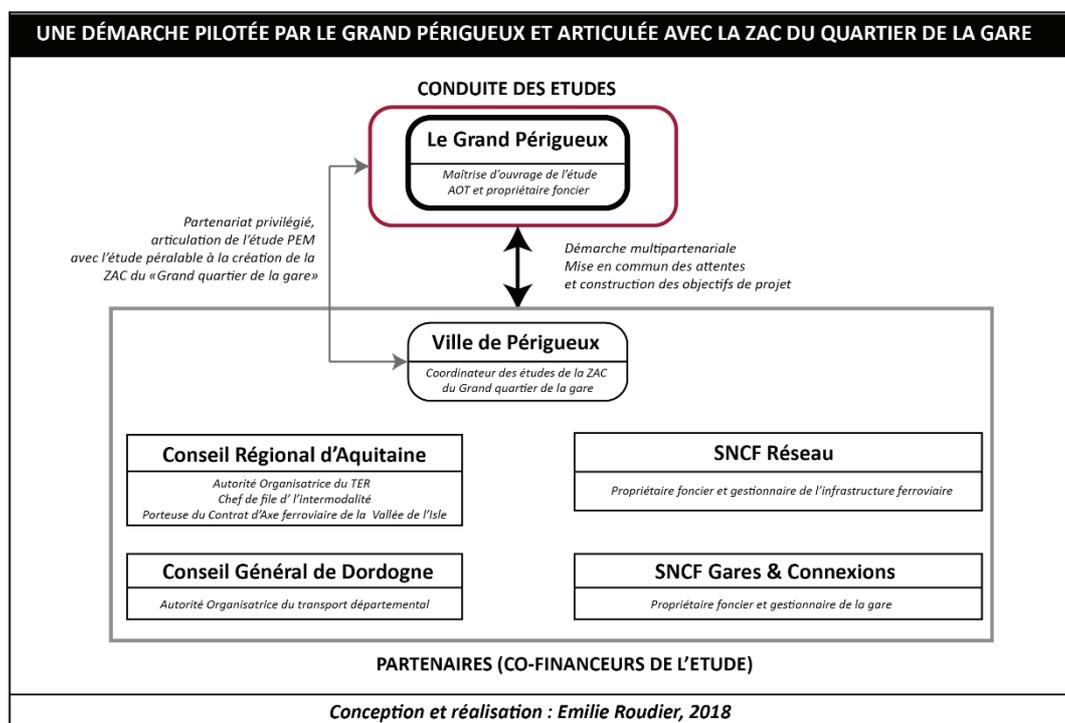


Figure 8 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans le réaménagement du pôle d'échanges de Périgueux

²³² La commune de Périgueux concentre à elle-seule sept lycées [Entretien Région Aquitaine, mars 2017].

²³³ Cahier des clauses techniques et particulières Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, 2014, p.6

Conclusion 3.2.

La mise en projet du pôle gare de Périgueux se caractérise par la dualité : double projet (ZAC du Grand quartier de la gare et pôle d'échanges multimodal), double périmètre (quartier et accès), double temporalité (réflexion sur le quartier sur le long-terme, sur l'aménagement d'un pôle d'échanges multimodal à moyen-terme), double gouvernance (Ville et Agglomération), double ambition (l'échelle locale et régionale). Le renouvellement du quartier s'inscrit dans une réflexion ancienne et constitue le point de départ d'une réflexion sur la transformation et la valorisation du quartier de la gare dans la commune et l'agglomération périgourdine. Au contraire, le projet de pôle d'échanges est une demande plus récente qui a surtout été motivé par des enjeux relatifs à l'évolution des offres de transports. La ZAC du Grand quartier de la gare et le projet de pôle d'échanges multimodal s'inscrivent cependant dans un enjeu commun de coordination urbanisme et transport mis en œuvre à l'échelle régionale.

Les lancements de ces projets ont été motivés par des problématiques locales similaires à celles observées dans la commune de Saintes et dans son agglomération, bien qu'elles présentent des configurations territoriales et politiques différentes. Perte de centralité, perte d'attractivité démographique et économique dans le quartier de la gare, pratiques de déplacements orientées autour de l'usage de la voiture : autant de problématiques communes auxquelles la revalorisation du pôle gare est censée répondre.

La démarche de Périgueux se distingue toutefois de celle de Saintes à deux niveaux. D'une part, l'aménagement du pôle d'échanges multimodal s'inscrit dans des enjeux de franchissement du faisceau ferroviaire et de gare biface et de nouvelle offre de transport ferroviaire régional à l'échelle de l'agglomération. D'autre part, la transformation du pôle gare se décline en deux études qui mettent en évidence une nécessaire articulation des collectivités locales dans la conduite de ces projets.

*

3.3. Saint-Omer : d'une politique de transport volontariste à une stratégie de développement territorial

Le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer se distingue de ceux de Saintes et de Périgueux en termes de périmètre, de conduite et de montage. Il se décompose en plusieurs projets d'aménagement dédiés respectivement à la requalification du quartier situé en face du bâtiment voyageurs, la réorganisation des espaces dédiés à la desserte et au stationnement des modes de transport mais également la réhabilitation du bâtiment voyageurs et l'aménagement d'une passerelle piétonne et d'un contournement routier (voir planche 18). Lancés successivement à partir de 2007, ces projets sont portés par l'agglomération qui en assure la maîtrise d'ouvrage, sauf la requalification du quartier portée par la Ville. Dans ces démarches, les collectivités locales sont en revanche toutes accompagnées par l'agence d'urbanisme locale dans la conduite de projet. L'agence a été créée en 1974 à l'initiative de Raymond Senellart, alors maire de Saint-Omer et président du district urbain réunissant Saint-Omer et Longuenesse²³⁴. Elle intervient en matière d'urbanisme et de développement du territoire auprès des communes et des intercommunalités membres de son association²³⁵.

Ces projets s'inscrivent dans des enjeux multiples relatifs au renouvellement urbain, à l'organisation des déplacements, au développement économique et à la protection du patrimoine. Quels éléments ont motivé ce réaménagement global du pôle gare de Saint-Omer ? Comment s'articulent sur le temps long lesancements de ces différents projets ? Quel rôle a joué l'agence d'urbanisme auprès des collectivités locales pour assurer leursancements ?

L'enquête de terrain propose une analyse détaillée des conditions de lancement du projet de pôle d'échanges et du projet de réhabilitation du bâtiment voyageurs et une analyse plus succincte du renouvellement du quartier.²³⁶ Le travail de recherche s'appuie principalement sur des documents de planification et de communication des acteurs locaux, des articles de presse, des entretiens avec les acteurs de ces projets et moins sur des documents techniques. Le positionnement externe vis-à-vis du projet, non traité par notre structure d'accueil, ne nous a pas permis de consulter les cahiers des charges relatifs aux études, malgré plusieurs demandes réalisées auprès des acteurs locaux.

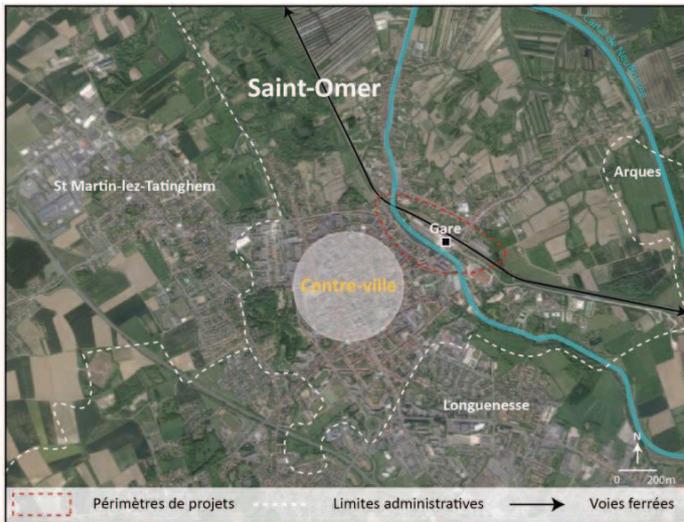
L'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » menée entre 2007 et 2009 à Saint-Omer constitue l'un des points de départ du réaménagement du pôle gare (3.3.1.). Le projet de pôle d'échanges a ensuite été motivé par des dysfonctionnements de site mais surtout par la mise en œuvre d'une politique déplacement volontariste de l'agglomération (3.3.2.) puis le lancement du projet de réhabilitation du bâtiment voyageurs a été rendu possible à la fois par la fermeture du bâtiment et par la stratégie de rachat de l'agglomération (3.3.3.).

²³⁴ Ancienne forme d'intercommunalité, le district urbain entre Saint-Omer et Longuenesse a été créée en 1962.

²³⁵ Le périmètre d'intervention de l'agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer Flandre intérieure est de 176 communes, 273 317 habitants, 1 758,3 km² en 2018 (Site internet AUD).

²³⁶ Nous avons souhaité privilégier les recherches sur le bâtiment voyageurs et sur les accès et moins sur le périmètre du quartier. Le renouvellement du quartier n'était pas engagé lors de notre travail de terrain et faisait l'objet d'enjeux spécifiques liés aux secteurs sauvegardés et à la politique de la ville. Des recherches ont toutefois été réalisées sur le projet de quartier en cours mais aucun entretien n'a été réalisé sur celui-ci.

LE RÉAMÉNAGEMENT DU PÔLE GARE DE SAINT-OMER : PÉRIMÈTRES MIS EN PROJET ET SITUATION



Un pôle gare aux portes du centre-ville

Le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer s'étend sur **les deux rives du Canal de Neuffossée**. La gare est située dans un interstice entre le canal et les voies ferrées, entre l'ancienne ville fortifiée et les anciens faubourgs de Lyzel et du Haut-Pont. Elle est par ailleurs relativement proche du centre historique : moins d'un kilomètre sépare les deux polarités.

A l'échelle de la commune, les espaces sont situés au sud du territoire, dans la partie la plus urbanisée. Cette partie concentre la majorité des habitations de la commune : plus de 80% du territoire est couvert de marais et de surfaces agricoles qui ne sont pas des surfaces urbanisables.



Des projets situés sur les deux rives du canal

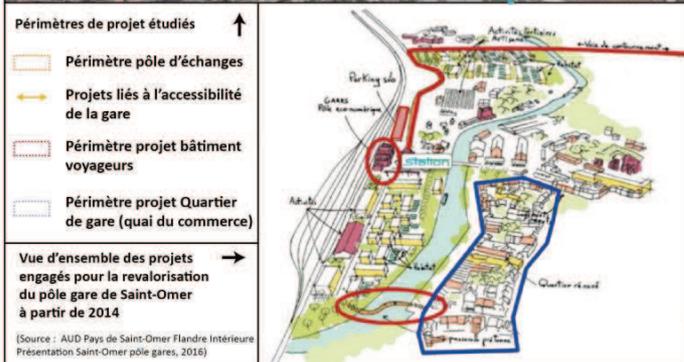
Le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer est composé de cinq démarches de projet.

Le **réaménagement du bâtiment voyageurs** concerne uniquement le bâtiment historique, accessible uniquement depuis le parvis.

Le **projet de pôle d'échanges** comprend les espaces situés aux abords immédiats du bâtiment, dans l'interstice entre le canal et le faisceau ferroviaire, et sur des espaces situés au nord des voies ferroviaires, reliés au parvis par un souterrain routier et piéton.

Le **projet de réhabilitation du quartier** de la gare est mené sur le quai du commerce, situé sur la rive opposée du Canal de Neuffossée, ancien quartier dédié principalement aux activités industrielles et à l'habitat ouvrier.

Enfin, le **projet de liaison piétonne** prévoit le franchissement du canal et le **projet de contournement routier** porte sur la réorganisation des axes de circulation, contraint à la fois par le canal et par les voies ferrées.



Sources fonds de carte : Google Maps, 2018 / Sources périmètres : AUD, 2016 / Sources commentaires : Emilie Roudier, 2018

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 18 : Eléments de contexte sur le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer

3.3.1. L'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » au service du renouvellement du quartier de la gare

La mise en projet du pôle gare de Saint-Omer prend ses racines lors de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins ». Celle-ci constitue le point de départ de plusieurs projets lancés successivement depuis 2009 (voir figure 9, ci-dessous).

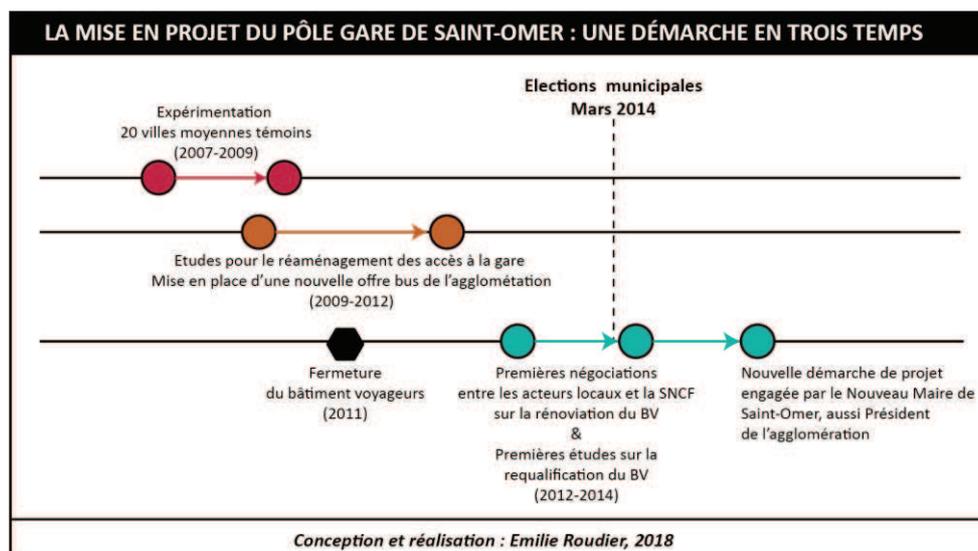


Figure 9 : Repères chronologiques sur les lancements des différents projets sur le pôle gare de Saint-Omer

A l'échelle de la ville : la valorisation de la principale réserve foncière communale

Encouragé par l'agence d'urbanisme locale, la commune Saint-Omer et l'intercommunalité proposent la candidature de la ville à l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins », menée par la Diact entre 2007 et 2011 (voir chapitre 2). L'étude proposée par la commune et l'intercommunalité était inscrite dans le volet « renouvellement urbain »²³⁷ : elle avait pour objectif de définir une stratégie de revitalisation du centre ancien²³⁸ de Saint-Omer pour recréer de l'attractivité démographique et économique²³⁹. C'est à l'issue de cette expérimentation que le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer est envisagé plus précisément par les acteurs locaux. La gare n'était pourtant pas comprise au départ dans le périmètre de l'étude : elle a été intégrée par la suite, après des premiers échanges entre les acteurs locaux²⁴⁰.

²³⁷ Lancée en 2007, cette expérimentation proposait aux villes moyennes d'être accompagnée par la Diact, sous la forme de financement et d'accompagnement technique, pour des projets s'insérant dans des enjeux relatifs à l'enseignement supérieur, les transports, la santé et le renouvellement urbain.

²³⁸ Cette expression fait référence plus ou moins à l'ancienne ville intra-muros, délimitées par les anciens remparts entourant la ville historique de Saint-Omer, dont la délimitation est reprise notamment par les grands boulevard de Strasbourg, de Vauban, de Clémenceau.

²³⁹ Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, Réalisation de l'expérimentation DIACT « 20 villes moyennes témoins », Rapport final, Décembre 2009

²⁴⁰ Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017

Réalisée à partir d'un diagnostic territorial, d'entretiens et d'ateliers avec les collectivités territoriales et d'autres partenaires (Architecte des bâtiments de France, SNCF, etc.), l'étude marque une réorientation des stratégies d'aménagement mises en œuvre par les collectivités locales du centre-ville vers la gare. Les emprises foncières situées à ses abords immédiats, et plus largement dans le quartier de la gare, jouent un rôle déterminant dans le développement urbain de la commune. Situées aux portes du centre historique, ces emprises constituent les principales réserves foncières de la commune, comme l'explique un technicien de l'intercommunalité :

« Cette étude a mis en avant l'aspect stratégique du foncier autour de la gare. C'était le seul foncier disponible pour la ville de Saint-Omer » [Entretien Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer, juillet 2017]

Cette situation est sensiblement similaire à celle de la commune de Périgueux, étudiée dans la section précédente. Toutefois dans le cas de Saint-Omer, l'ensemble du territoire communal n'est pas urbanisé. Le territoire de la commune s'étend sur une superficie de 16,4km² mais près de 80% du territoire est composé d'espaces agricoles ou de maraîchers non urbanisables. La surface urbanisable est limitée à 110 hectares et elle est presque entièrement urbanisée.

A l'échelle de la commune, le réaménagement du pôle gare s'inscrit aussi dans une stratégie de rééquilibrage entre la partie haute et la partie basse de la commune. La partie haute correspond à l'hyper-centre de la ville abritant les rues commerçantes, les équipements et les services institutionnels, tandis que la partie basse correspond aux espaces situés sur les rives du Canal, comprenant le quai du commerce (voir planche 18). Si les activités industrielles et commerciales situées dans la partie basse ont contribué au développement économique et urbain de la commune, ces espaces se sont dégradés suite au départ de ces activités²⁴¹. La gare occupe ainsi une position d'interface entre ces deux parties en étant aux portes des remparts et à l'entrée du faubourg de Lyzel, développé entre les deux bras du canal de Neuffossée.

A l'échelle de l'agglomération : répondre à la fragilisation des fonctions de centralité

Le réaménagement du pôle gare est aussi justifié par des problématiques de centralité auxquelles est confrontée la commune de Saint-Omer à l'échelle de son agglomération.

L'action sur le pôle gare est présentée comme un moyen de renforcer ses fonctions traditionnelles de pôle urbain, économique et commercial. Celles-ci sont fragilisées par l'attractivité des communes périphériques et par des mutations de ses activités. D'un côté, la commune de Saint-Omer est confrontée à une baisse constante de sa population : elle a notamment perdu près de 700 habitants, soit 5% de sa population, en passant de 15 746 habitants à 15 000 habitants (Insee). Dans le même temps, la restructuration de l'entreprise industrielle Arc international, premier employeur de l'agglomération spécialisé dans la verrerie et l'art de la table, a entraîné une nette baisse du nombre d'emplois : alors que la verrerie cristallerie d'Arques employait dans les années 1990 jusqu'à 11 000 salariés, un plan de restructuration dans les années 2000 a diminué de moitié le nombre d'emplois

²⁴¹ Entretien Ville de Saint-Omer, novembre 2017

sur le site industriel. La construction de zones commerciales dans les communes situées dans son unité urbaine et son bassin de vie a aussi fragilisé le tissu commercial du centre-ville de Saint-Omer en multipliant les lieux d'achats des habitants de l'agglomération²⁴². Dans le diagnostic de l'étude, l'affaiblissement des fonctions de centralité de Saint-Omer est mis en perspective avec les dynamiques observées dans les communes de son unité urbaine à la même époque. Des programmes de logements, de grands équipements commerciaux et de pôles tertiaires sont notamment construits dans les communes situées dans l'intercommunalité de Saint-Omer (Saint-Martin-lez-Tahinghem, Arques, Tilques ou Salperwick). En parallèle, la Ville de Saint-Omer est également confrontée à des problématiques de gestion du patrimoine communal et des espaces vacants. Le départ de services de l'Etat entraîne la formation de friches sur la commune et les difficultés financières rendent également difficiles la protection et la réhabilitation du patrimoine historique présent sur le territoire de Saint-Omer (théâtre, abbaye, casernes, etc.)²⁴³.

Le renforcement des fonctions de centralité de Saint-Omer est associé à la revalorisation de sa fonction de porte d'entrée ferroviaire. La gare de Saint-Omer est la gare principale de l'intercommunalité, comme la gare de Saintes. Située sur l'axe ferroviaire reliant Calais-ville, Hazebrouck et Lille-Flandres, la gare de Saint-Omer est desservie par cinquante trains express régionaux et elle accueille 2400 voyageurs quotidiens²⁴⁴. Une autre gare est située, plus au nord, sur le territoire de la commune d'Eperlecques, la gare de Watten-Eperlecques. Elle est desservie par le même axe mais elle présente un moindre niveau de desserte ferroviaire²⁴⁵. La gare de Saint-Omer occupe également une position géographique plus centrale dans l'agglomération et elle est située à proximité des communes les plus urbanisées de l'agglomération (voir planche 19). Les deux gares de Saint-Omer et de Watten-Eperlecques sont toutes deux situées dans la partie nord du territoire intercommunal ; la partie sud ne bénéficie d'aucune desserte ferroviaire. A l'échelle de la région, la gare de Saint-Omer n'est pas l'une des plus grandes gares. En effet, elle se positionne à la seizième place des gares les plus fréquentées à l'échelle de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais, loin derrière les gares des plus grands pôles urbains ou des gares desservies par le TGV (Arras, Boulogne, Dunkerque, Béthune, etc.).

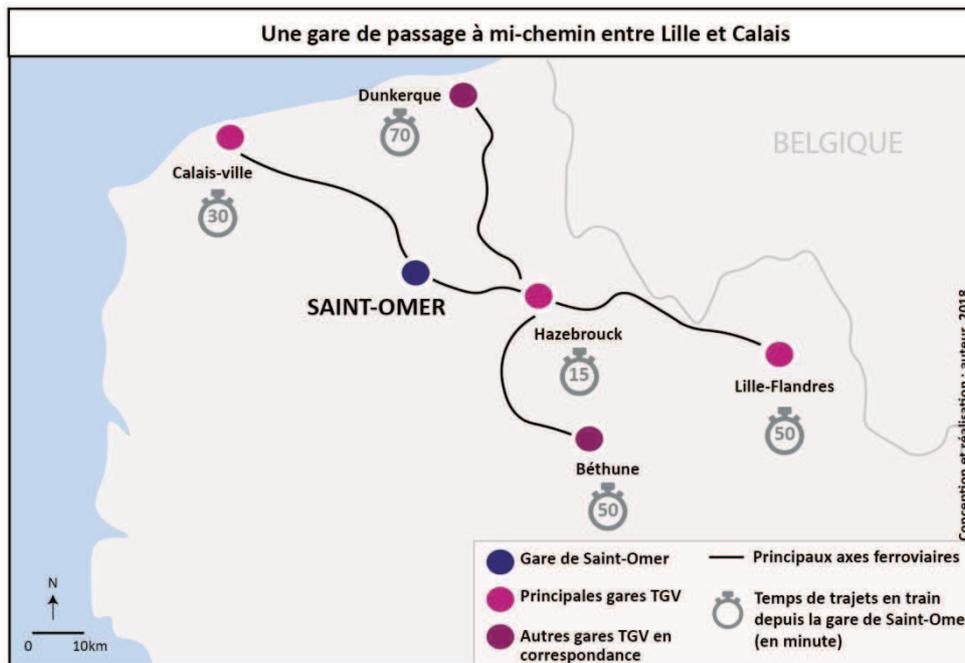
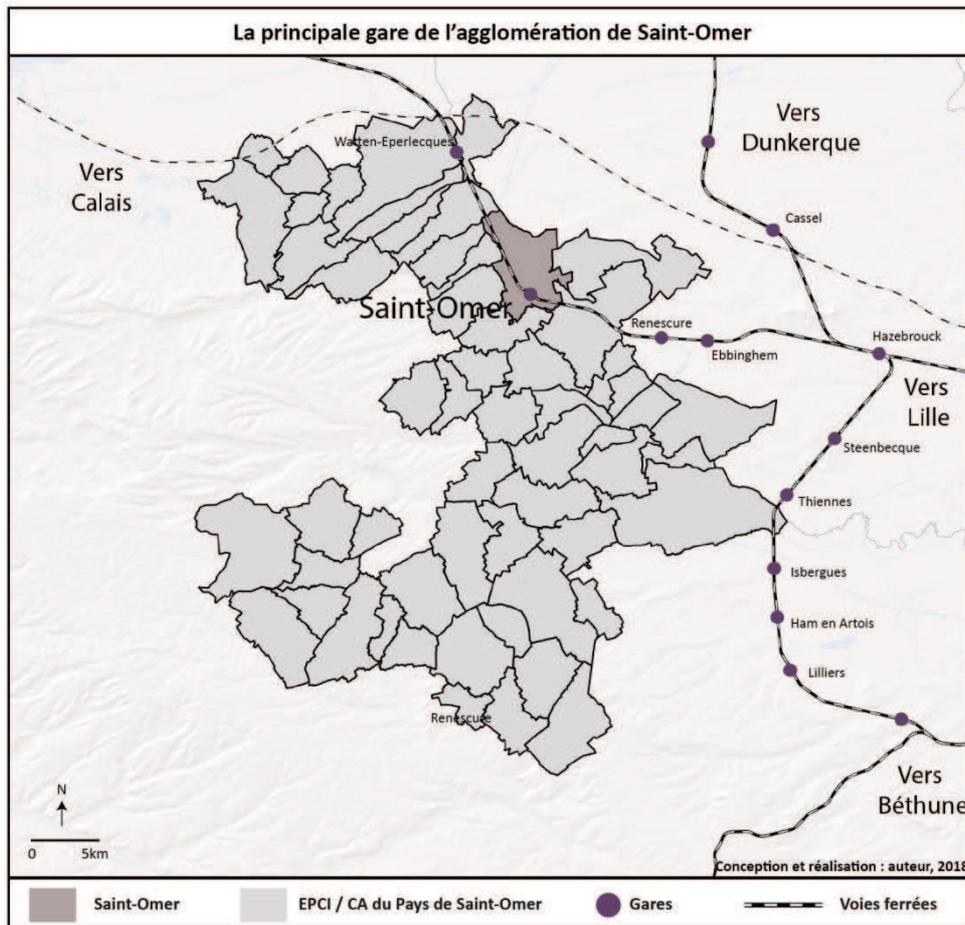
²⁴² Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, Réalisation de l'expérimentation DIACT « 20 villes moyennes témoins », Rapport final, Décembre 2009

²⁴³ Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017

²⁴⁴ Pendant un peu moins de vingt ans, un aller-retour quotidien vers Paris, via Hazebrouck, était proposé en gare de Saint-Omer : un départ de Saint-Omer était assuré à 6h20 et un retour à 19h50, pour une durée de 2h. Lors de la fermeture annoncée de la desserte TGV en 2010, le maire de Saint-Omer Bruno Magnier, avait affirmé : « *cette ligne TGV non utilisée est mauvaise pour l'image de Saint-Omer* ». Il avait plaidé pour engager un travail sur les correspondances entre le TER et le TGV en gare de Lille. Des correspondances avec le réseau TGV sont également accessibles depuis Saint-Omer à partir des gares de Calais et d'Hazebrouck. Source : Article La Voix du Nord, « Ligne TGV : François Decoster scandalisé par Bruno Magnier », publié le 16/10/2010

²⁴⁵ Sur les heures de pointe du matin, Saint-Omer propose par exemple 4 trains par heure contre deux pour la gare de Watten-Eperlecques.

LA GARE DE SAINT-OMER DANS LE RÉSEAU FERROVIAIRE LOCAL ET RÉGIONAL



Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 19 : La gare de Saint-Omer dans le réseau ferroviaire à l'échelle locale et à l'échelle régionale

3.3.2. La mise en œuvre d'une politique de déplacement volontariste à l'origine du projet de pôle d'échanges

Le lancement du projet de pôle d'échanges a principalement été motivé par des problématiques d'accès à la gare, par le développement d'une nouvelle offre bus et, plus largement, par des objectifs politiques locaux en matière d'organisation des déplacements.

Des problèmes de stationnement à la reconfiguration de l'offre bus

Les premières réflexions pour aménager un « pôle d'échanges multimodal » en gare de Saint-Omer ont été engagées en parallèle de l'étude « 20 villes moyennes témoins »²⁴⁶. La réorganisation des abords de la gare a tout d'abord été motivée par des contraintes d'accès à la gare par l'ensemble des modes de transport²⁴⁷. D'une part, l'offre de stationnement voiture proposée sur le parvis de la gare était régulièrement saturée, mettant en évidence un décalage entre l'offre et la demande des usagers de la gare. La voiture constitue en effet le mode principal de déplacement sur le territoire de l'intercommunalité, toutes tranches d'âges et tous motifs confondus²⁴⁸. D'autre part, des difficultés de stationnement et de dessertes étaient aussi observées sur le parvis de la gare pour les autres modes de transports (transports collectifs, vélo, piétons, taxis, etc.) :

« Il y avait déjà des bus existants mais le transport dans l'agglomération est tout récent, il a à peine dix ans : il existe des bus comme ça, sur un parvis, il n'y avait pas un vrai pôle. Les trains étaient là et il fallait organiser tout ça et mettre en place aussi les perspectives de déplacements doux vélo/piétons, ainsi que les infrastructures pour mettre en place demain le co-voiturage, autopartage, véhicule électrique, etc. »
[Entretien Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer, août 2016]

Dans son constat, le directeur de l'agence d'urbanisme fait référence à la fois à des dysfonctionnements dans l'organisation des espaces existants sur le parvis de la gare et à l'objectif de diversification des espaces de stationnement et de desserte vers d'autres modes de transports non encore présents sur le site de la gare.

L'amélioration de l'offre de bus urbains constitue le deuxième élément déclencheur du projet de pôle d'échanges. Actée en 2010, ces évolutions de l'offre existante avaient pour objectif de mettre en place une desserte plus fine du territoire et d'augmenter la fréquentation du réseau. L'arrêt situé à la gare constituait le principal nœud du réseau : il était desservi par l'ensemble des lignes de bus, au nombre de cinq dans la nouvelle offre contre trois auparavant²⁴⁹. C'est dans ce contexte que la

²⁴⁶ Celles-ci sont notamment évoquées tout au long du rapport final de l'étude et mentionnées dans le projet de « plateforme multimodale » en gare de Saint-Omer.

²⁴⁷ Entretien Ville de Saint-Omer, Directeur général des services, Juillet 2017. Lors de l'enquête de terrain, nous n'avons pas pu consulter l'étude de faisabilité et du programmation du pôle d'échanges multimodal et les enquêtes d'intermodalité en gare de Saint-Omer. Nous appuyons donc notre propos sur le constat présenté par le directeur de service de la Ville de Saint-Omer qui a participé au lancement du projet.

²⁴⁸ Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, 2014, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, Présentation du diagnostic mobilité, 28 p.

²⁴⁹ Entretien CAPSO, juillet 2017

CAPSO a pris la décision de redimensionner l'arrêt de bus situé devant la gare pour en faire « un véritable lieu de l'intermodalité », selon le cahier des charges de l'étude de pôle d'échanges multimodal²⁵⁰. Ce lien entre la restructuration du réseau et la réorganisation des accès en pôle d'échanges a été explicité par un technicien de la Ville de Saint-Omer :

« Tout cela intervenait également dans un contexte où l'agglomération travaillait sur sa politique de transport, donc il y avait toute une étape de redéfinition du réseau de transport en commun. Et c'est là qu'est apparu le sujet du « pôle d'échanges multimodal ». L'agglomération est rentrée par ce biais-là dans le réaménagement de la gare. » [Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017]

En parallèle, le lancement du projet de pôle d'échanges a aussi été motivé par des politiques volontaristes mises en œuvre à l'échelle locale et à l'échelle régionale. A l'échelle de l'intercommunalité, la transformation des pratiques de déplacements constitue l'une des priorités de la collectivité. Cette situation est notamment soulignée par un chargé de mission de l'ancienne Région Nord-Pas-de-Calais, partenaire de la démarche :

« Si on parle « abords de gares », l'agglomération de Saint-Omer était assez proactive. Elle est assez petite, comparativement à d'autres agglos mais elle a des volontés très fortes en matière de mobilité. C'est vraiment eux qui sont à l'initiative de tout ça. » [Entretien Ancienne Région Nord-Pas-de-Calais, décembre 2016]

Cette comparaison souligne le rôle moteur de la politique mise en place par l'agglomération dans le lancement du réaménagement des accès à la gare. A l'échelle de la région, le projet a aussi été soutenu par la politique volontariste vis-à-vis de l'amélioration des conditions d'accès aux gares desservies par le TER. L'objectif de la Région est d'encourager ces projets de pôles d'échanges pour développer les moyens de rabattement pour augmenter le nombre d'usagers du TER²⁵¹. A partir de 2010, la Région accorde ainsi des financements conséquents dans ces projets conduits aux abords des gares, notamment en dehors de ses périmètres d'intervention, pour accompagner les collectivités locales dans leurs actions²⁵².

²⁵⁰ Région Hauts-de-France, décembre 2016

²⁵¹ Région Hauts-de-France, décembre 2016

²⁵² Région Hauts-de-France, décembre 2016

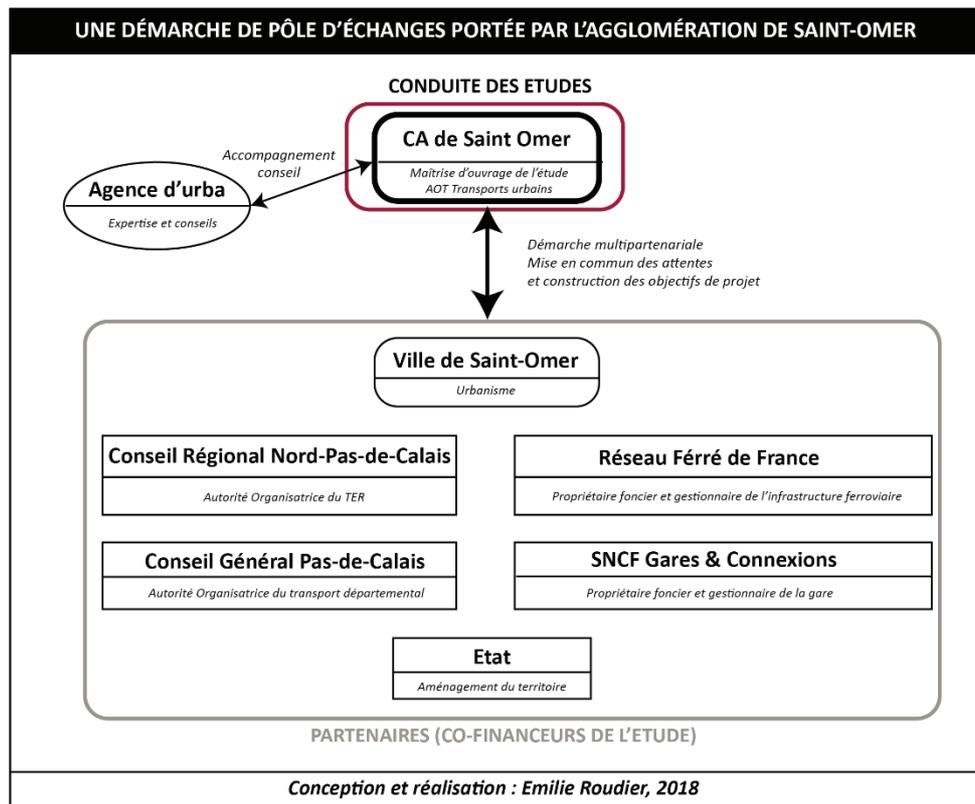


Figure 10 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans le réaménagement du pôle d'échanges de Saint-Omer

L'amélioration des accès à la gare depuis les communes de son agglomération

Dans le même temps, la valorisation de ces aménagements sur le pôle d'échanges a aussi motivé d'autres réflexions pour améliorer l'accès à la gare depuis le centre-ville et depuis les communes de l'agglomération. Deux projets sont ainsi lancés par l'agglomération pour l'aménagement d'une passerelle piétonne permettant le franchissement du canal et d'un contournement routier afin de désengorger la rocade de Saint-Omer.

Cette stratégie de désenclavement est notamment liée aux contraintes d'accès du site de la gare de Saint-Omer. La gare occupe une position d'interface entre le centre historique et le faubourg de Lysel²⁵³, sur la rive droite du Canal de l'Aa. A une échelle plus fine, la gare se situe dans un interstice entre le canal et le faisceau ferroviaire (voir planche 18). Ces éléments constituent une double contrainte d'accès au site de la gare et créent des coupures dans le tissu urbain²⁵⁴. Seul un pont relie directement la gare au centre historique. Un autre ouvrage de franchissement est situé à plus de 300 mètres au nord de la gare. Cette configuration contraint fortement l'accès à la gare par voie

²⁵³ Les habitations du faubourg de Lysel étaient occupées principalement à cette époque par des maraîchers et se sont développées le long des deux axes routiers.

²⁵⁴ Historiquement, cet emplacement était au contraire stratégique pour les exportations à grande échelle des productions agricoles et maraîchères de l'audomarois. A partir de 1870, celles-ci étaient expédiées vers Paris, Lille, Roubaix, Boulogne-sur-Mer par le chemin de fer alors qu'auparavant elles étaient uniquement transportées par voies d'eau via le canal. (Présentation du marais audomarois, « Arpentez Saint-Omer Côté Marais », Pays d'Art et d'Histoire).

routière mais également pour l'ensemble des modes de transport qui passent par le pont en face de la gare. Le directeur de l'agence d'urbanisme précise toutefois que le sujet du désenclavement de la gare n'est pas une problématique récente :

« En parallèle il y a un autre problème, celui de l'accessibilité de la gare, qui est là depuis trente ans dans les documents d'urbanisme. Au niveau de l'agglomération, elle est située dans une impasse et donc depuis trente ans, dans les documents d'urbanisme, il est clairement indiqué la réalisation d'une voie de contournement (qui va devenir un vrai boulevard urbain car l'agglomération s'est développée autour d'Arc et de Longuenesse ces trente dernières années et tout ce qui est aussi Pays de Saint-Omer. » [Entretien Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer, août 2016]

Ce constat est également soutenu par un technicien de la Ville de Saint-Omer en charge de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » :

« Actuellement, il y a des travaux en cours sur la passerelle [piétonne]. A l'époque [de l'expérimentation], il y avait déjà des idées de passerelle, de relier, c'était pressenti. Il y avait beaucoup d'études dessus. » [Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017]

L'intercommunalité lance ainsi deux démarches de projet pour améliorer l'accès à la gare. Le projet de territoire de l'agglomération de Saint-Omer à horizon 2020 présenté dans le magazine local publié en 2013 fait état de ces réflexions et de l'imbrication de ces différentes démarches :

« La constitution d'un véritable pôle multimodal autour de la gare (2014), la réalisation d'un nouveau franchissement du canal dans le prolongement de la rue de Dunkerque (2015-2016) et l'aménagement d'une voie de contournement vers Arques (2018-2020) précéderont la mise en œuvre d'un projet urbain²⁵⁵ sur ce secteur. » [Présentation « Saint-Omer 2020, Cœur d'agglomération », Ville de Saint-Omer et CAPSO, 2013]

La deuxième étape de la revalorisation du pôle se fait ainsi essentiellement par une entrée transports et mobilité. Les engagements d'une réflexion sur ces deux volets dessinent les premiers traits d'une approche globale de la revalorisation du pôle gare et l'imbrication des différents projets. Elle montre également que cette stratégie globale est essentiellement portée par l'agglomération de Saint-Omer avec la volonté de renforcer les fonctions de cœur d'agglomération de Saint-Omer.

²⁵⁵ Le projet urbain fait ici référence à un projet de réhabilitation des habitations situées sur le quai du commerce, qui était au cœur de l'étude « 20 villes moyennes témoins ». Ce quartier a été aménagé après le démantèlement des fortifications, à la fin du XIXe siècle et abrite notamment d'anciens entrepôts industriels dédiés aux brasseries, aux briqueteries, aux chaudronneries.

3.3.3. La transformation du bâtiment voyageurs : une opportunité patrimoniale et foncière pour l'agglomération

Enfin, la fermeture définitive du bâtiment voyageurs est à l'origine d'un dernier projet de requalification du bâtiment. La transformation de ce bâtiment historique en pôle « éco-numérique » constitue l'un des projets phares de la commune de Saint-Omer et de l'intercommunalité, présidée par le Maire de Saint-Omer à partir de 2014.

L'opportunité liée à la fermeture du bâtiment voyageurs

La fermeture du bâtiment voyageurs, décidée en 2011 par les Architectes des Bâtiments de France²⁵⁶ (ABF), a accéléré la réflexion sur la réhabilitation de ce bâtiment monumental, dont les activités étaient déjà en train de se réduire avant la fermeture officielle²⁵⁷. La gare de Saint-Omer a un bâtiment voyageurs beaucoup plus grand que la majorité des autres villes moyennes. Propriété de la SNCF, il est un héritage à la fois du rayonnement des activités agricoles et industrielles de Saint-Omer du XIXe siècle et du député Alexandre Ribot, originaire de Saint-Omer. Abrayant plus de 2000m², le bâtiment a été construit sur le modèle d'un château : il comprend un pavillon central, supplanté d'une horloge, et de deux pavillons latéraux (voir figure 11). Avant 2011, la grande salle des pas perdus, au rez-de-chaussée, était ouverte au public mais certaines activités commençaient à être déplacées en dehors du bâtiment. Une activité commerciale était encore présente ainsi que les services dédiés aux activités ferroviaires mais la dégradation du bâtiment ancien était déjà constatée (chutes de pierre, instabilité des plafonds, défauts de fondations, etc.) par SNCF et par les usagers. Suite à une visite du bâtiment, les architectes de l'ABF ont décidé en 2011 une fermeture définitive du bâtiment au public, en raison du manque de sécurité des lieux. Cette décision est exécutoire et n'a pas été concertée avec les collectivités locales. Les activités de vente des titres de transports sont déplacées dans des installations provisoires, à proximité du parvis. Aucun projet d'aménagement n'est toutefois lancé en parallèle :

« En 2011, le bâtiment ferme car son état sanitaire est dégradé, il y a des chutes de pierre, c'est construit sur le marais et donc des pierres commencent à partir et donc la SNCF décide de fermer la gare. Face à cette problématique-là, on est sur un bâtiment qui fait plus de 2000m², un bâtiment historique inscrit et non classé. La différence c'est que quand vous avez un bâtiment historique classé, vous avez automatiquement 50% de financement qui vient de la part de l'Etat alors que quand vous avez un bâtiment inscrit c'est le propriétaire qui gère et il y a juste des préconisations architecturales. » [Entretien Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer, août 2016]

²⁵⁶ Les architectes des bâtiments de France ont dans leurs missions de service public l'entretien et la conservation des monuments protégés ou non, ainsi qu'un rôle général de conseil gratuit et indépendant sur les autres édifices du patrimoine culturel. Ils aident au montage des dossiers financiers et techniques de restauration et s'assurent de la bonne réalisation des travaux selon les règles de l'art. Par ailleurs, les architectes des bâtiments de France veillent à la bonne insertion des constructions neuves et des transformations aux abords des monuments protégés et sont présents dans chaque département placé sous l'autorité du préfet, au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP).

²⁵⁷ Région Hauts-de-France, décembre 2016

La période de 2011 à 2014 marque une première étape dans la mise en projet du bâtiment de la gare. D'une part, cette situation motive la SNCF à ouvrir des discussions avec les acteurs locaux et la Région sur l'avenir du bâtiment, mais celles-ci s'avèrent non concluantes. La SNCF ne souhaite pas s'engager dans la réhabilitation du bâtiment, mais l'agglomération de Saint-Omer ne le souhaite pas non plus : elle n'a pas les capacités financières et elle souhaite que cette responsabilité soit assurée par l'acteur ferroviaire²⁵⁸. Une première estimation de la réhabilitation du bâtiment chiffrait celle-ci à hauteur de plusieurs millions d'euros. En parallèle, les acteurs commencent à mener des premières réflexions sur l'avenir du bâtiment avec de premières études de programmation faisant émerger des besoins notamment en espaces de co-working et en services de crèches²⁵⁹.

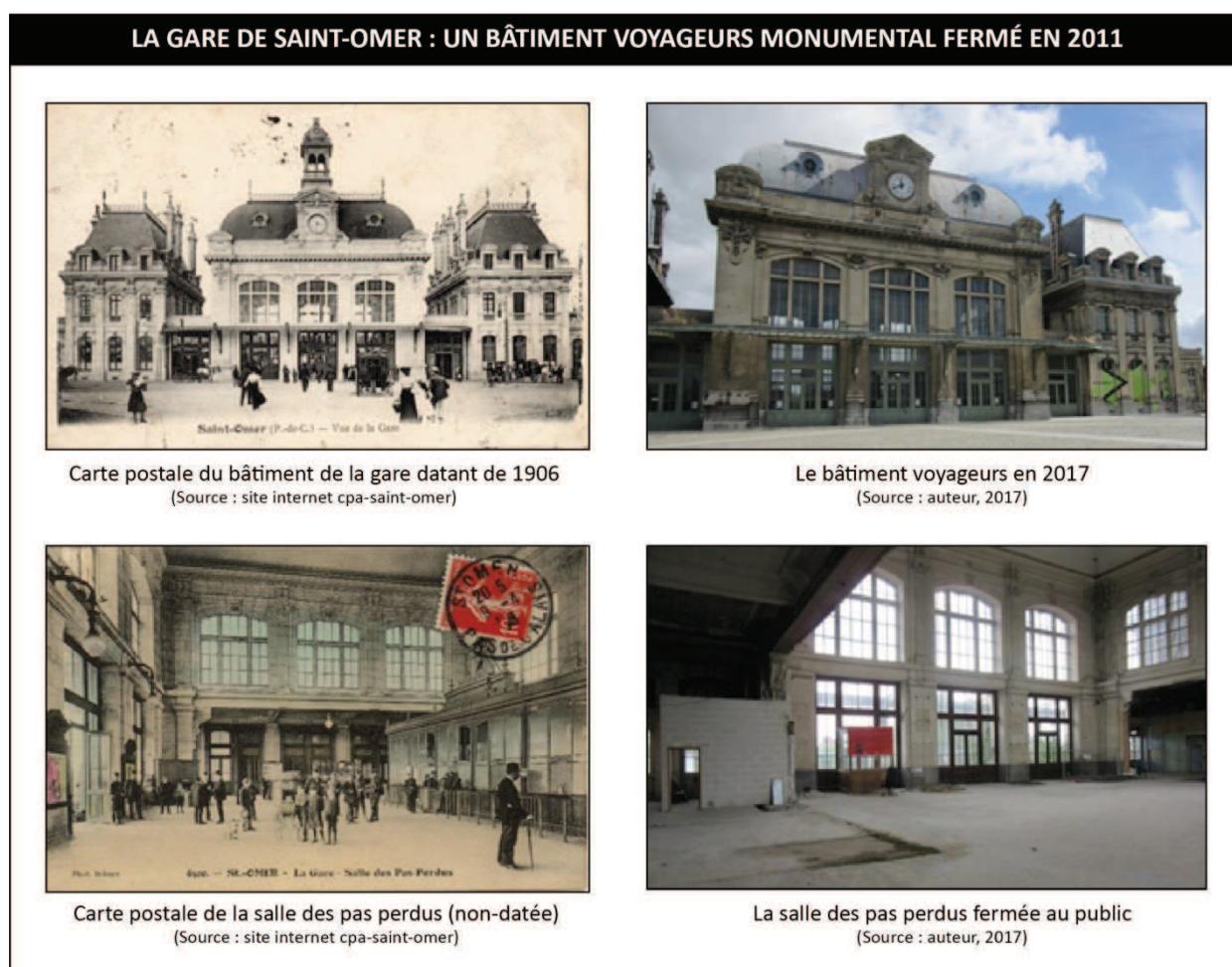


Figure 11 : Présentation du bâtiment voyageurs de la gare de Saint-Omer au XIXe et en 2017

²⁵⁸ Entretien Gares & Connexions, octobre 2016

²⁵⁹ Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017

La récupération politique de la transformation de la gare

La mise en projet du bâtiment de la gare s'inscrit dans un deuxième mouvement à partir de 2014. Cette année marque, d'une part, l'inauguration des accès réaménagés, dont nous étudierons la définition dans le chapitre 4, et la campagne des élections municipales à Saint-Omer. Au cours de celle-ci, le sujet du réaménagement du bâtiment de la gare est soulevé par les candidats aux élections municipales. Une opposition se dessine entre les deux principaux candidats : le maire sortant souhaite conserver une position de négociation avec la SNCF pour inciter celle-ci à prendre en charge la réhabilitation du bâtiment tandis que le candidat principal de l'opposition prend l'engagement, s'il est élu, d'ouvrir les négociations avec la SNCF pour racheter le bâtiment et réaliser les travaux de rénovation pour en faire un lieu de services pour les voyageurs et les habitants²⁶⁰. Le projet proposé par ce candidat n'est pas en rupture avec les grandes orientations de programmation qui ont été dessinées par la précédente mandature mais il propose une autre gouvernance et un autre montage de projet. Cette prise de décision repose sur la volonté d'accélérer la mise en projet opérationnelle du pôle gare et de valoriser les aménagements venant d'être inaugurés²⁶¹. La réhabilitation de la gare de Saint-Omer est même récupérée au niveau politique à l'échelle nationale comme le démontre ces mots prononcés par le Ministre des transports en mars 2014, soit deux mois avant les élections municipales :

« Il faut valoriser le patrimoine ferroviaire, ça doit être l'un des objectifs prochains. Et j'écouterai, avec beaucoup d'intérêt, vos idées et propositions. Cette gare, elle n'attend qu'une chose, elle attend de la vie. »
[Frédéric Cuvillier, Ministre des Transports, lors d'une visite en gare de Saint-Omer au mois de mars 2014 pour l'inauguration des premiers aménagements, La Voix du Nord, article publié le 1^{er} mars 2014]

L'élection du candidat de l'opposition à la Mairie de Saint-Omer, puis à la Présidence de l'intercommunalité, marque l'engagement d'une nouvelle démarche de projet dans la continuité de la précédente avec un portage fort de l'agglomération. Une étude pour la programmation d'un pôle éco-numérique est engagée par l'agglomération avec des ambitions de développement à l'échelle locale. Ce projet s'inscrit dans une perspective à la fois de développement territorial et de valorisation patrimoniale.

²⁶⁰ Entretien Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer, août 2016

²⁶¹ Entretien Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer, août 2016

Conclusion 3.3.

Le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer se caractérise par le lancement de plusieurs démarches de projet sur une période de dix ans, sur les périmètres des accès, du quartier et du bâtiment voyageurs. L'ensemble de ces projets s'inscrit dans une perspective commune de revalorisation du pôle gare à l'échelle de la commune de Saint-Omer et de renforcement des fonctions de centralité de la commune de Saint-Omer dans son agglomération. Cette situation se retrouve également dans nos deux autres études de cas. Le renouvellement urbain a été le point de départ de ce processus de réaménagement, mais ce sont ensuite des engagements politiques de l'agglomération dans d'autres enjeux (déplacements, développement économique, protection du patrimoine) qui ont motivé directement le lancement de ces projets. Ces engagements constituaient des réponses aux dysfonctionnements et aux problématiques territoriales observées à l'échelle de la commune et/ou de l'agglomération.

L'agglomération de Saint-Omer a ainsi joué un rôle moteur dans le lancement de ces projets, appuyée par l'agence d'urbanisme locale dans l'accompagnement et l'orientation de ces réflexions sur le long-terme. C'est notamment l'agence qui a proposé de participer à l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins », qui a accompagné le projet de « pôle d'échanges multimodal » et qui est intervenue dans le lancement de la requalification du bâtiment voyageurs. Ces multiples projets sont encadrés par des objectifs et par des ambitions de développement à l'échelle locale. Si ces projets sont aussi largement soutenus par la Région, ils ne s'inscrivent pas dans des enjeux de positionnement de la gare à l'échelle régionale ou de renforcement de ses fonctions stratégiques sur le réseau ferroviaire de la région.

*

		Saintes	Périgueux	Saint-Omer
Projet sur le bâtiment de la gare	Porteur			CAPSO
	Eléments déclencheurs			Fermeture du bâtiment voyageurs Non prise en charge de la rénovation du bâtiment par SNCF
	Principaux objectifs du projet			Valoriser le patrimoine Diversifier les fonctions du bâtiment voyageurs Répondre aux besoins économiques locaux
Projet de pôle d'échanges multimodal	Porteur	Ville de Saintes	Le Grand Périgueux	CAPSO
	Principaux éléments déclencheurs de la démarche	Dysfonctionnements des accès à la gare Prise de compétence transport de l'intercommunalité	Dysfonctionnements des accès à la gare Mise en service d'une nouvelle offre BHNS et renforcement offre TER Politique locale volontariste	Dysfonctionnements des accès à la gare Mise en service d'une nouvelle offre de transports collectifs Politique locale volontariste
	Principaux objectifs du projet	Renforcer la fonction de nœud de transport de la gare au sein de l'agglomération Améliorer les conditions d'intermodalité sur le site de la gare Répondre à la demande de stationnement	Renforcer la fonction de nœud de transport de la gare au sein de l'agglomération Améliorer les conditions d'intermodalité sur le site de la gare des deux côtés des voies ferrées et ouvrir la gare côté nord	Renforcer la fonction de nœud de transport de la gare au sein de l'agglomération Développer et mettre en valeur les solutions alternatives sur le parvis de la gare Répondre à la demande de stationnement et éloigner les espaces de stationnement
Projet sur le quartier de la gare	Porteur	Ville de Saintes	Ville de Périgueux	Ville de Saint-Omer / CAPSO
	Eléments déclencheurs	Déséquilibre de développement urbain entre la rive gauche et la rive droite de la commune Image dégradée de la rive droite et du quartier de la gare (paupérisation, vacance)	Présence de friches héritées des anciennes activités industrielles Image dégradée du quartier de la gare Principale opportunité foncière sur le territoire de la commune	Présence de friches héritées des anciennes activités industrielles Déséquilibre entre la partie haute et la partie basse de la ville Principale opportunité foncière sur le territoire de la commune
	Principaux objectifs du projet	Renouveler le tissu urbain autour de la gare Développer l'attractivité démographique et économique du quartier	Renouveler le tissu urbain autour de la gare afin de diversifier l'offre de logement sur la commune Développer l'attractivité démographique et économique du quartier	Renouvellement urbain autour de la gare (rives du canal, site de la gare) Développer l'attractivité démographique et économique de la commune

Tableau 6 : Tableau de synthèse du chapitre 3

Conclusion du chapitre 3 : entre ambitions métropolitaines et inscription dans les dynamiques locales des villes moyennes

Ces analyses conclusives reposent sur une double lecture comparative : lesancements de ces projets sont comparés avec la grille de lecture des projets métropolitains (voir annexe 2) et ils sont comparés entre eux à partir d'une lecture croisée des trois études de cas (voir tableau 6).

Des leviers de projet à la fois communs et contrastés par rapport aux grandes villes

Les recherches mettent en évidence des points communs entre lesancements des processus de projet dans les villes moyennes et ceux dans les grandes villes : **des périmètres de projet similaires** (bâtiment voyageurs, abords, quartier de gare), associés aux **mêmes types de projet** (projet de pôle d'échanges, requalification du quartier de gare) ; **une même articulation aux objectifs des politiques publiques** relatifs au développement de l'intermodalité, au renouvellement urbain et à la mise en œuvre d'un développement urbain coordonné avec les réseaux de transports collectifs ; desancements adossés aux **mêmes référentiels de développement** : la transformation des pôles gares est considérée comme un vecteur d'attractivité territoriale pour le quartier de la gare mais aussi pour l'ensemble de la commune. Toutefois, les ambitions des projets des villes moyennes concernent surtout le développement à l'échelle locale voire régionale, tandis que les projets métropolitains s'inscrivent dans des enjeux de développement à l'échelle nationale voire européenne.

Par ailleurs, si les projets des villes moyennes ont des objectifs quasi-similaires aux projets des grandes villes, ils ne sont pas conduits pour répondre aux mêmes problèmes. Les projets des villes moyennes ne sont pas motivés par des logiques d'attractivité liées à la gare (augmentation des flux, fort niveau de desserte ferroviaire, arrivée du TGV) ou au territoire (forte pression foncière, forte demande des acteurs économiques, augmentation de la population, etc.), bien au contraire. Ces projets sont lancés pour **répondre à l'affaiblissement des fonctions de centralité** des villes moyennes dans leur agglomération. Ce renforcement est associé à celui des fonctions de nœud de transport des villes moyennes et de leurs quartiers de gares. Les gares sont les portes d'entrées principales au réseau ferroviaire pour leurs agglomérations (chapitre 1). Les projets de pôles d'échanges sont aussi justifiés par **la singularité des pratiques de déplacement des villes moyennes**. Alors que les réaménagements des abords des gares métropolitaines sont souvent motivés par l'arrivée d'une nouvelle offre de transport lourd et par une gestion des flux piétons, ceux des villes moyennes sont surtout liés à l'organisation du stationnement automobile et à la desserte des bus urbains et/ou des cars départementaux. Certains éléments de contextes sont toutefois aussi partagés avec les grandes villes comme la **dégradation des quartiers de gare**, marqués généralement par un déclin économique et/ou démographique.

Des modalités deancements différenciées en fonction des stratégies d'aménagement locales

La mise en projet des pôles gares ne se déploie pas selon les mêmes étapes et selon les mêmes stratégies d'aménagement des collectivités locales. Lesancements de ces réaménagements sont associés à **des objectifs** et à des **montages de projet** qui varient sensiblement d'une ville moyenne à l'autre.

D'une part, le poids des objectifs de projet diffère en fonction des politiques urbaines conduites à Saintes, Périgueux et Saint-Omer. Les objectifs relatifs au « renouvellement urbain », aux « transports » et au « développement économique » sont plus ou moins prépondérants au lancement des projets : une analyse empirique de ces objectifs met en évidence ce contraste entre les études de cas (voir tableau 7 ci-dessous).

D'autre part, les montages de projet sont aussi différents. Ils se fondent soit sur des processus de projets lancés successivement qui sont menés plus ou moins en parallèle (Saint-Omer, Périgueux), soit sur un seul et même processus de projet (Saintes). Par ailleurs, les trois cas étudiés présentent trois situations de portages différenciées avec : un portage partagé entre la commune et l'intercommunalité (Périgueux), un portage assuré par la Ville (Saintes) et des portages assurés par l'intercommunalité (Saint-Omer). Ce choix repose autant sur les objectifs des projets et les champs de compétences de chaque collectivité locale que sur le degré d'articulation des stratégies d'aménagement de la ville-centre et de celle de l'intercommunalité.

	Saintes	Périgueux	Saint-Omer
Périmètres mis en projet	Abords / Quartier	Abords / Quartier	Bâtiment voyageurs / Abords / Quartier
Dimension renouvellement urbain	Forte	Forte	Moyenne
Dimension transports et déplacements	Moyenne	Forte	Forte
Dimension développement économique	Faible	Forte	Forte
Portage	Ville	Ville Intercommunalité	Intercommunalité

Tableau 7 : Comparaison des caractéristiques des projets lancés à Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018)

Une fois les processus de projet lancés, comment les objectifs de projet fixés sont-ils mis en œuvre dans les scénarios d'aménagement proposés ? Face aux problématiques spécifiques des villes moyennes, les logiques d'aménagement sont-elles similaires à celles des projets métropolitains ? Dans quelle mesure la programmation s'adapte-elle aux caractéristiques territoriales des villes moyennes ? Comment se déroule la conception multipartenariale de ces projets d'aménagement complexes face aux contraintes techniques et financière des collectivités locales ?

Chapitre 4

La conception des projets : les ambitions face aux contraintes de l'action publique locale

L'objectif de ce chapitre est d'analyser la mise en œuvre des objectifs de projet dans l'élaboration des scénarios d'aménagement. Ce faisant, il s'agit aussi d'identifier les éventuelles évolutions entre le projet souhaité au lancement de la démarche, le projet défini lors des études et le projet finalement réalisé. Les recherches se concentrent néanmoins principalement sur les étapes des études en amont de la réalisation et moins sur les étapes de réalisation (marché, travaux, réception, etc.). L'enquête s'intéresse aux premières initiatives des acteurs et aux modalités d'adaptation de ces processus de projet au contexte des villes moyennes, et moins aux conditions techniques de réalisation des travaux. Comment sont prises en compte les problématiques territoriales des villes moyennes et les capacités d'action des collectivités locales dans l'élaboration des scénarios d'aménagement ? Lors de ces phases d'études, quels ont été les principaux consensus, changements et points de blocages dans la programmation des scénarios ? Comment les collectivités locales assurent-elles au concret la conduite de ces projets complexes et multipartenariaux ?

L'enquête réalisée dans ce chapitre vise à identifier et à analyser trois principales démarches.

- Les choix programmatiques : il s'agira de reconstituer les principaux sujets de travail lors de l'étude, les principales prises de décision pour les scénarios en fonction des attentes des acteurs impliqués et les problématiques relevées ;
- La conduite de projet : il s'agira d'étudier les caractéristiques de la conduite de projet sur les plans politique et technique, ainsi que les conditions d'accompagnement des collectivités locales ;
- La démarche multipartenariale : il s'agira d'identifier les stratégies des différents acteurs impliqués, de relever les consensus et les divergences sur les attentes et les objectifs des partenaires, et d'étudier les contraintes rencontrées par l'ensemble des acteurs pour définir et lancer la réalisation du projet.

L'enquête de terrain porte sur les réaménagements des pôles gares de Saintes, Périgueux et Saint-Omer. Toutefois, elle ne repose pas sur une comparaison terme à terme des trois études de cas ni

sur les mêmes matériaux de recherches (voir tableau 8, ci-dessous). La conception des projets de pôle d'échanges sera étudiée dans les trois cas et un travail d'analyse moins approfondi portera respectivement sur les projets de quartier de gare de Saintes et de Périgueux et sur le projet du bâtiment voyageurs de Saint-Omer. Les études réalisées par notre structure d'accueil pour Saintes et pour Périgueux ont donné lieu à une analyse des documents produits (comptes rendus de réunions, entretiens, présentations lors des comités de pilotage et des comités techniques, etc.), ce qui n'est pas le cas pour Saint-Omer. Dans ce dernier cas, les recherches s'appuient surtout sur des entretiens avec les acteurs ayant participé aux projets. Le parti-pris est ainsi d'étudier l'activité de conception sur des périmètres différents.

	SAINTES	PERIGUEUX	SAINT-OMER
Périmètres du pôle gare mis en projet	Accès Quartier	Accès Quartier	Accès Quartier Bâtiment voyageurs
Projets étudiés dans le chapitre	Création d'un pôle d'échanges multimodal (PEM) Requalification du quartier	Création d'un pôle d'échanges multimodal (PEM) Requalification du quartier	Création d'un pôle d'échanges multimodal (PEM) Création d'un pôle éco-numérique dans le bâtiment voyageurs
Conduite de projet	Ville de Saintes	Communauté d'Agglomération Le Grand Périgueux	Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO) ²⁶²
Accompagnement	Bureau d'études (structure d'accueil) et un cabinet d'architecture	Bureau d'études (structure d'accueil)	Agence d'urbanisme locale et autres structures externes
Configuration des études	Une seule étude pour les deux périmètres	Une étude dédiée au pôle d'échanges	Une étude dédiée au pôle d'échanges Une étude dédiée au pôle éco-numérique
Dispositifs d'enquête	Littérature grise issue de l'étude Entretiens	Littérature grise de l'étude Entretiens	Entretiens Accès à des documents de communications sur les projets

Tableau 8 : Présentation de l'enquête de terrain sur les conditions de conception des projets

²⁶² La Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO) est le nom de l'intercommunalité depuis le 1^{er} janvier 2017. Avant cette date, l'EPCI avait pour dénomination la Communauté d'Agglomération de Saint-Omer. Ce changement de nom est ainsi intervenu pendant notre travail de recherche et plus précisément pendant la conduite du projet de pôle éco-numérique. Dans un souci de clarté, nous nommerons l'intercommunalité par son nom le plus actuel, soit la CAPSO, pour ces deux projets mais des documents sur ces projets peuvent mentionner l'acronyme « CASO » en référence à l'intercommunalité.

4.1. Saintes, un réaménagement « victime » de ses propres ambitions ?

Les projets de pôle d'échanges et de quartier de gare ont fait l'objet d'une seule et même étude de faisabilité lancée en 2011. L'élaboration multipartenaire des scénarios d'aménagement a été marquée par des oppositions entre la Ville de Saintes, qui assure la conduite de l'étude, et les partenaires institutionnels (Région, Intercommunalité) et ferroviaires (RFF) sur la valorisation des emprises foncières détenues par SNCF et sur l'articulation entre les deux projets. Portée par la Ville, cette première étude a abouti à la validation d'un projet d'aménagement pour l'ensemble du quartier qui est similaire en certains points aux projets métropolitains. Des contraintes financières et foncières ont toutefois freiné la réalisation de ce scénario et entraîné une révision du projet en vue de sa réalisation.

L'enquête de terrain se concentre sur cette présente étude dont la maîtrise d'ouvrage déléguée est assurée par la Ville de Saintes (voir figure 12, ci-dessous). Elle a été assistée par notre structure d'accueil, qui était en charge de l'animation de la démarche multipartenaire et de la conception d'un scénario d'aménagement qui devait être partagé et validé par l'ensemble des partenaires. Un cabinet d'architecture a accompagné aussi notre structure pour la conception du quartier de la gare. Situé au début du processus de projet, cette étude constitue la première étape de réflexion et de conception du réaménagement du pôle gare : les premières visualisations des scénarios d'aménagement sont notamment réalisées lors de cette étape. Le scénario choisi sera ensuite mis en perspective, dans un second temps, avec les aménagements réalisés sur le pôle gare en 2014.

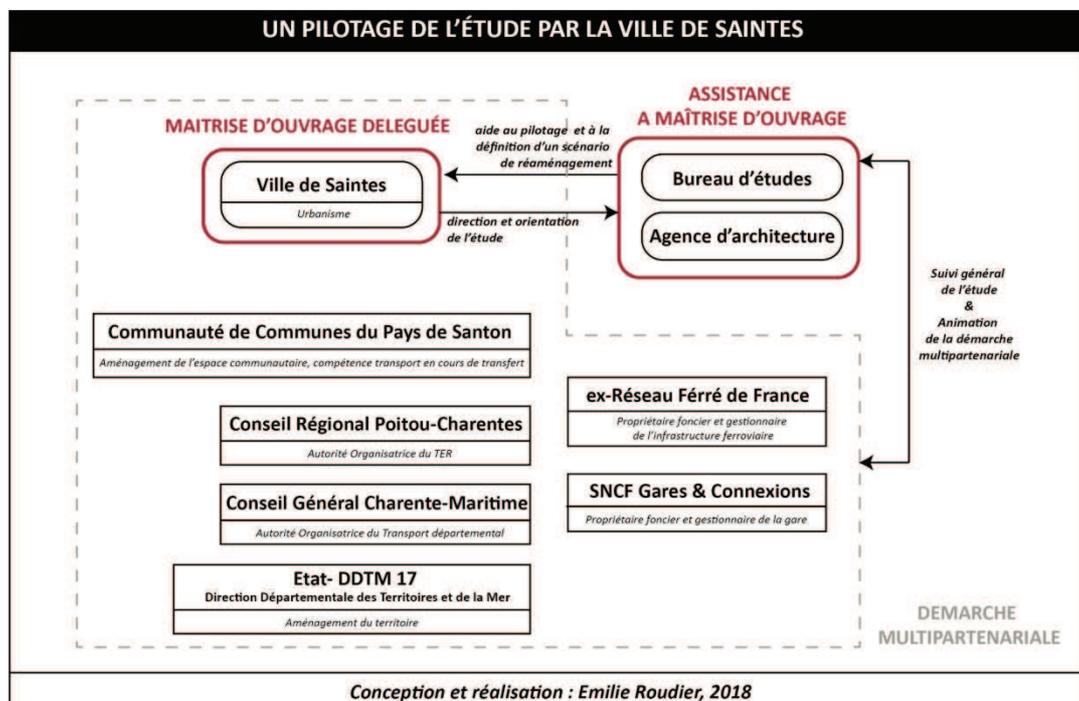


Figure 12 : Schéma du système d'acteurs de l'étude de faisabilité et de programmation lancé pour le pôle gare de Saintes en 2011

L'enquête de terrain menée s'appuie sur un double dispositif de recherche. Un premier travail d'analyse a été mené à partir de documents internes à la structure d'accueil de la thèse compris dans la littérature grise de l'étude (comptes rendus des réunions des comités techniques et des comités de pilotage, entretiens, présentations). Ces supports ont permis d'identifier les principales étapes de l'étude, les sujets de travail et les interactions entre les acteurs de la démarche. Ces recherches ont ensuite été complétées par la conduite d'entretiens avec la plupart des acteurs ayant participé à la définition du projet (collectivités territoriales, opérateurs ferroviaires ou de transports, bureau d'études²⁶³) en 2014 lors d'un premier travail exploratoire et en 2016²⁶⁴.

4.1.1. Des divergences entre la Ville de Saintes et ses partenaires

Le travail de conception est structuré en deux volets : un volet transport et un volet urbain. Dans le cahier des charges de l'étude, ils se déclinent eux-mêmes en deux objectifs : d'une part, renforcer l'intermodalité et l'accessibilité de la commune de Saintes et, d'autre part, renforcer les fonctions de centralité de la commune dans son agglomération²⁶⁵. Au lancement des études, le projet de pôle d'échanges est soutenu par les partenaires alors que le projet de quartier de gare repose surtout sur des ambitions de la Ville de Saintes. Ce décalage est à nouveau observé au cours de la conception des scénarios d'aménagement : des divergences ont été relevées entre la Ville et RFF sur la maîtrise des emprises foncières, et entre la Ville et la Région sur la pertinence du projet de quartier de gare. Ces oppositions révèlent les contraintes des collectivités locales et les modalités d'adaptation des projets aux dynamiques des villes moyennes.

La maîtrise du foncier au cœur des débats

La maîtrise du foncier a constitué un point de blocage dans la conception des projets. Sur les soixante-dix hectares du périmètre d'étude, SNCF est propriétaire de près des deux-tiers des terrains (halle Sernam, voies de garage, etc.). La possibilité de valoriser et de vendre ces emprises conditionne le scénario d'aménagement et sa réalisation. En amont de l'étude, aucun schéma directeur du patrimoine ferroviaire (voir encadré ci-après) n'avait toutefois été réalisé sur la mutabilité du patrimoine ferroviaire et aucune négociation n'avait été engagée entre la Ville et les acteurs ferroviaires. Seules deux emprises avaient été identifiées comme potentiellement mutables : une parcelle située à l'ouest du bâtiment voyageurs, et une deuxième située du côté opposé.

²⁶³ Nous avons réalisé un entretien avec le chef de projet côté bureau d'études sans réaliser d'entretien avec l'agence d'architecture : le travail avait été réalisé en étroite collaboration entre les deux structures et n'avait pas donné lieu à des oppositions particulières. De plus, l'interlocuteur privilégié de la maîtrise d'ouvrage déléguée restait le chef de projet du bureau d'études.

²⁶⁴ Certains acteurs ayant participé au projet n'étaient plus en poste au moment de l'enquête, notamment les élus politiques du fait des élections locales de 2014, d'autres élus n'ont pas donné suite à nos demandes d'entretiens (commune, intercommunalité), qui ont été renouvelées plusieurs fois : cette situation n'a donc pas permis de réaliser des entretiens avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la démarche

²⁶⁵ Cahier des clauses techniques et particulières, Etude de faisabilité et de préfiguration d'un pôle d'échanges, Rive droite, quartier de gare

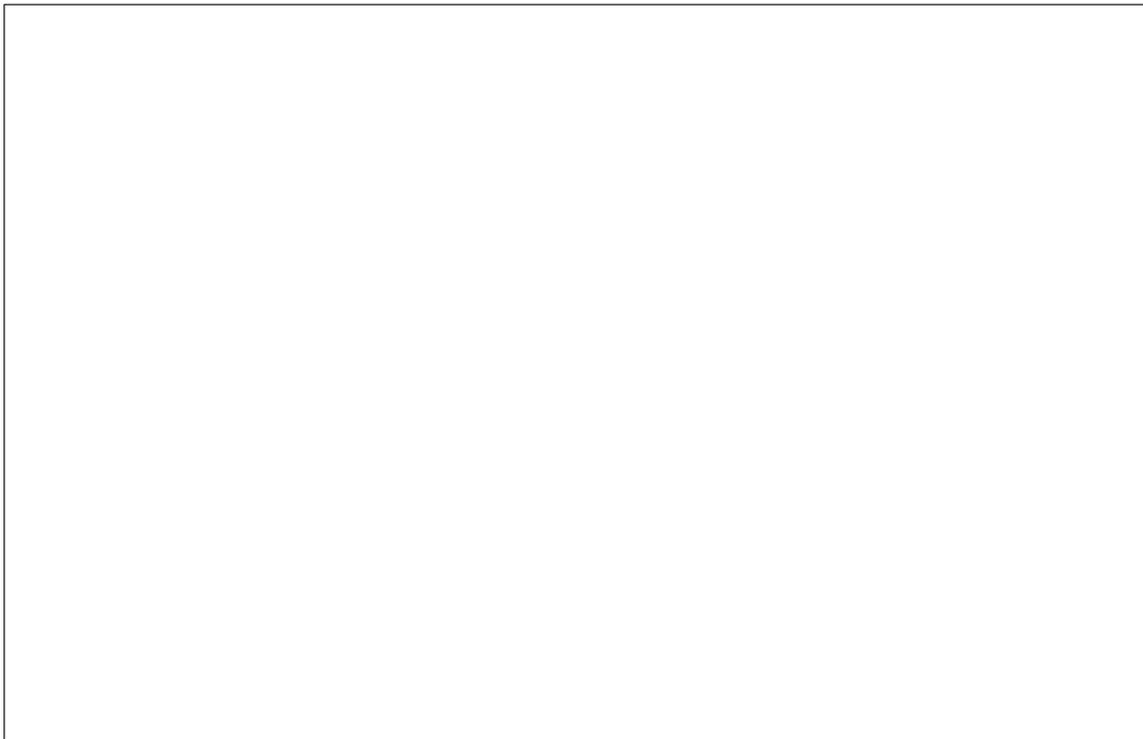


Figure 13 : Analyse des propriétés foncières comprises dans le périmètre du projet de Saintes (MTI Conseil, 2015)

Ce document est confidentiel et ne peut être publié dans le manuscrit de thèse mis en ligne.

Les Schémas Directeurs du Patrimoine Ferroviaire : des outils clés pour le réaménagement des friches ferroviaires

Les SDPF sont précisément des documents réalisés conjointement par les acteurs ferroviaires dans le but de détecter des emprises susceptibles de muter du ferroviaire vers l'urbain. Ils permettent de préciser les fonctionnalités ferroviaires des sites, leurs évolutions possibles et d'identifier le patrimoine foncier mutable, notamment pour des projets urbains (1). La réalisation de ces documents se fait précisément en trois phases : une première phase d'état des lieux des occupations, usages et fonctionnalités ferroviaires sur les sites identifiés (infrastructures, foncier et immobilier), une deuxième phase de recueil et d'analyse des besoins du monde ferroviaire et des collectivités (recensement des projets – expressions de besoins) pour les court/moyen/long termes, et une troisième phase de scénarios d'évolution des périmètres ferroviaires (2). La réalisation de ces documents permet de porter à connaissance notamment auprès des acteurs locaux la fonction de ces terrains. Ces derniers sont parfois considérés à tort comme des friches, en l'absence d'activités notables et visibles, alors que ces terrains ont une fonction pour les activités ferroviaires (poste de transformation, voies de garage, réserve foncière dans une perspective de développement du réseau ferroviaire, etc.). La précision de ces fonctions ainsi que des conditions de mutabilité et de vente (dépollution nécessaire des terrains, reconstitutions des fonctions ferroviaires, etc.) permet de chiffrer la vente de ces terrains.

(1) Cerema, « Le foncier ferroviaire. Acteurs et modalités d'intervention » in *Stratégies foncières aux abords des gares TER*, novembre 2012

(2) SNCF Réseau, *Approche territorialisée des SDPF*, Mars 2015 (diffusion limitée)

Des oppositions sur la valorisation de ces emprises sont relevées dès le début de l'étude : le directeur régional de RFF a affirmé, lors de la réunion de lancement, que le contexte de développement de l'activité ferroviaire pourrait ne pas être compatible avec le projet urbain souhaité dans le cadre de l'étude²⁶⁶. Par la suite, pour le chef de projet de la Ville de Saintes, l'avancement des négociations sur la maîtrise foncière a été freiné par l'absence ponctuelle des interlocuteurs de RFF aux comités de pilotage et aux comités techniques :

« La relation avec RFF était très compliquée. RFF avait pourtant signé une convention avec la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) mais ils n'ont pas aidé Saintes dans leurs projets. Dès que Saintes était intéressée par des terrains, RFF leur trouvait une utilité. » [Entretien Ville de Saintes, mai 2014]

Le chef de projet fait référence au protocole de partenariat signé entre la FMVM et RFF en 2011, soit juste avant le début de l'étude. Dans ce protocole, RFF s'engage à accompagner les maires dans leurs projets d'aménagement urbain autour des gares et à améliorer l'information destinée aux collectivités sur les processus d'aménagement et de cessions d'emprises ferroviaires²⁶⁷. Cette opposition a eu des conséquences dans la conception précise des scénarios d'aménagement réalisés par le bureau d'études et le cabinet d'architecture :

« Déjà la personne de RFF ne venait pas à toutes les réunions, ils n'ont jamais eu une position claire. Ils jouaient un peu la « politique de l'autruche » donc la stratégie politique c'était de dire « on y va, on va voir ». De toute façon c'est fait pour ça, ils veulent voir ce qui est possible, pour tester auprès de promoteurs mais on a jamais su si c'était totalement possiblement « déplaçable » le plateau de voies ou si fallait le reconstituer ailleurs, si oui à quel prix. Ce sont des choses qui peuvent coûter des millions et plomber un projet. » [Entretien Bureau d'études, juillet 2016].

En l'absence d'informations précises sur la vente et la mutabilité de la plus grande partie du foncier concerné par le projet, les scénarios d'aménagement proposés par le bureau d'études et le cabinet d'architecture n'ont pas pu être associés à un budget précis, incluant la vente du foncier.

Des désaccords entre la Ville et la Région sur l'articulation du volet transport et du volet urbain

Des oppositions ont aussi été relevées entre la Ville de Saintes et la Région sur l'articulation entre le projet de pôle d'échanges et le projet de quartier de gare. Alors que la Ville a orienté l'étude sur l'aménagement du quartier de la gare, la Région souhaitait privilégier le projet de pôle d'échanges et ne pas soutenir le projet de quartier de gare.

²⁶⁶ Compte-rendu du comité de pilotage organisé le 23 novembre 2011 à la Mairie de Saintes

²⁶⁷ RFF – Note mensuelle – numéro 51 – 25.05.2011, URL : http://www.rff-lalettre.fr/rff_lettre_num51.pdf

Lors de l'étude, la place prépondérante du quartier de gare dans le travail de conception est liée en partie à la configuration du périmètre d'étude. Celui-ci s'étend sur des emprises dédiées au quartier alors que le réaménagement des accès à la gare ne concerne que le périmètre aux abords du bâtiment de la gare. En conséquence, les présentations faites par le bureau d'études et l'agence d'architecture lors des comités de pilotage et des comités techniques accordent ainsi une large place au réaménagement prévu du quartier. A partir de ces présentations, les interpellations et les débats entre les acteurs participants à l'étude ont concerné de manière privilégiée la requalification du quartier. Les aménagements sur les accès à la gare n'ont pas donné lieu à de fortes oppositions des acteurs lors des réunions sur l'étude²⁶⁸. Le rôle de la Ville de Saintes, à la conduite d'étude, a aussi participé à orienter l'étude sur le quartier de la gare. Le chef de projet du bureau d'études précise que leurs interlocuteurs directs étaient « *plus urba que dans la mobilité* »²⁶⁹. Cette situation est confirmée par le chef de projet de la Ville de Saintes qui précise aussi que ses interlocuteurs privilégiés à la Ville étaient les personnes du service urbanisme, et non le service transport de l'intercommunalité qui était en cours de construction²⁷⁰.

La prépondérance du projet de quartier de gare lors de l'étude a mis en évidence un décalage entre les attentes de la Ville de Saintes et celles de la Région vis-à-vis du projet. Cette situation avait déjà été relevée au lancement du projet, dans le cahier des charges de l'étude (voir chapitre 3, 3.1.). Elle a de nouveau été observée lors des négociations sur le financement du projet : alors que la Ville de Saintes souhaitait inscrire l'ensemble du projet dans le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 et bénéficiait ainsi de subventions de la Région²⁷¹, la Région ne souhaitait pas soutenir financièrement l'ensemble du réaménagement, notamment du quartier de la gare²⁷². L'élu régional et le technicien du service transport de la région Poitou-Charentes rencontrés ont tous deux manifesté leurs détachements vis-à-vis de la requalification du quartier lors de nos entretiens :

« Ils sont venus nous voir pour chercher des sous déjà, pour les soutenir et les aider, et à ce titre on a eu quelques échanges sur le projet de PEM et de repositionnement de tout le quartier urbain je dirai. Mais le quartier, c'est pas notre affaire. » [Entretien Région Poitou-Charentes, mars 2017]

« Le projet de Saintes, c'est un projet surtout urbain et moins transport. C'est un projet un peu à l'ancienne, avec une vision très locale du projet. » [Entretien Région Poitou-Charentes, avril 2014]

L'expression « à l'ancienne » fait référence, peu ou prou, aux réalisations de grandes envergures réalisées autour des gares TGV dans les années 2000 et à leurs conséquences limitées sur le développement territorial (voir chapitre 1, 1.2.). Il critique aussi, à demi-mot, l'absence d'ambitions adaptées aux contextes local et régional.

La prépondérance du projet de quartier de gare sur le projet de pôle d'échanges a ainsi rythmé l'ensemble de l'étude dédiée à la conception du réaménagement du pôle gare. Cette situation

²⁶⁸ Entretien Bureau d'études, juillet 2016

²⁶⁹ Entretien Bureau d'études, juillet 2017

²⁷⁰ Entretien Ville de Saintes, mai 2014

²⁷¹ Le contrat de plan Etat-Région a pour objectif de définir les programmes et les actions en matière d'aménagement et de développement du territoire que peuvent soutenir l'Etat et la Région sur la période donnée. Ce soutien se traduit notamment par le versement de subventions à la réalisation des projets.

²⁷² Entretien Ville de Saintes, mai 2014

confirme l'évolution du projet déjà observée au moment du lancement de l'étude : le projet à dominante transport est devenu, au fur et à mesure, un projet à dominante urbaine. Les oppositions relevées lors du déroulement de l'étude mettent aussi en évidence une conduite de projet complexe pour la Ville de Saintes, avec un positionnement isolé dans la démarche multipartenariale.

4.1.2. Un pôle d'échanges *a minima* ? Une réalisation partielle des ambitions du projet

Malgré les incertitudes sur la maîtrise du foncier, un scénario d'aménagement a été sélectionné par les partenaires à la fin de l'étude. Il comprend un réaménagement des accès à la gare et du quartier et répond à l'ensemble des objectifs de la commande initiale. Le financement et la faisabilité de ce scénario font toutefois débats entre les acteurs impliqués dans la démarche. Seuls certains aménagements du projet de pôle d'échanges multimodal ont été réalisés en 2014, marquant un nouveau basculement dans le processus de projet.

Le projet choisi : un réaménagement global du quartier de gare

Les aménagements proposés dans le scénario d'aménagement choisi se concentrent seulement sur une partie du périmètre d'étude : sur les emprises situées entre les voies ferrées et les prairies inondables bordant la Charente sur sa rive droite, qui appartiennent essentiellement à RFF. Il est uniquement associé à un phasage de réalisation qui se décline en trois temps : 2016-2025, 2025-2040, après 2040, soit des échéances sur le moyen-terme, long-terme et à très long-terme²⁷³. Ce choix est justifié par le manque de visibilité sur la maîtrise foncière et l'absence d'un protocole de financement.

Porté par les ambitions de la Ville de Saintes, le scénario sélectionné repose sur des logiques d'aménagement relativement similaires aux projets métropolitains. Il prévoit la construction de nouveaux bâtiments dans le quartier de la gare (voir figure 15). Dans un souci de mixité fonctionnelle, les bâtiments sont dédiés aux logements (immeubles d'habitations en R+3, R+4), aux activités commerciales et aux activités économiques (cité artisanale, espaces pour les petites et moyennes entreprises). Une voie de circulation est prévue pour désenclaver la circulation sur le site de la gare et pour relier les nouveaux bâtiments au tissu urbain actuel. A l'est, l'aménagement d'une nouvelle place est proposé pour créer un nouvel espace public dans le quartier. A l'échelle des accès de la gare, le scénario sélectionné prévoit un réaménagement entier du parvis de la gare et des espaces de stationnement. Le parvis est désormais dédié uniquement aux piétons et aux solutions alternatives tandis qu'un nouveau parking est construit à l'ouest du bâtiment voyageurs, avec une augmentation de l'offre de stationnement par rapport à celle proposée en amont du projet.

²⁷³ MTH Conseil, 2012, Etude de faisabilité et préfiguration d'un pôle d'échanges multimodal à Saintes, Rive droite, quartier de la gare, 138 p



Figure 14 : Représentation 3D du scénario d'aménagement choisi à la fin de l'étude (MTI Conseil, 2015)

Le scénario sélectionné à la fin de l'étude ne s'appuie pas sur une étude de faisabilité foncière précise ni sur un protocole de financement acté par l'ensemble des partenaires. Une demande de réalisation de schéma directeur du patrimoine ferroviaire est proposée aux acteurs ferroviaires dans les conclusions de l'étude suite aux blocages rencontrés.

Le projet réalisé : une réorganisation des conditions d'accès

A la suite de l'étude, ce projet n'est pas entièrement réalisé : seuls des aménagements aux abords immédiats du bâtiment de la gare sont réalisés en 2013 et la réalisation du quartier de gare a été reportée par la municipalité (voir figure 16). En l'absence de soutien des partenaires sur ce projet, la Ville de Saintes ne pouvait envisager des actions sur la requalification du quartier jusqu'en 2016, au regard de ses capacités de financement²⁷⁴. La réalisation de ces premiers aménagements est présentée par la Ville comme une réponse aux problèmes de circulation et de stationnement observés sur le site. D'un budget d'environ 300 000 euros, ces premiers aménagements ont été financés à 60% par la Ville de Saintes, à 20% par la Région, à 10% par le Département et à 10% par la Communauté de Communes du Pays de Santon²⁷⁵.

Les aménagements réalisés pour le pôle d'échanges diffèrent sensiblement de ceux proposés dans le scénario d'aménagement sélectionné. Ils concernent un périmètre plus restreint et sont plus tournés vers la gestion du stationnement automobile, sans occasionner une transformation en

²⁷⁴ Entretien Ville de Saintes, mai 2014

²⁷⁵ Entretien Ville de Saintes, mai 2014

profondeur du parvis de la gare et des espaces situés à proximité (voir planche 20). Les espaces situés à proximité immédiate de l'entrée du bâtiment voyageurs ont été réorganisés pour les modes alternatifs à la voiture : des arceaux ont été aménagés sur des places de stationnement pour les deux roues, des places ont été réservées pour des véhicules électriques (dont trois pour l'expérimentation RégionLib²⁷⁶) et pour des véhicules faisant du covoiturage, des arrêts pour les cars interurbains ont été aménagés en face de l'entrée. De nouveaux aménagements aux sols matérialisent les voies dédiées et les sens de circulation sur le parvis pour améliorer la visibilité des espaces et réduire les conflits d'usage entre les modes. Pour le stationnement automobile, le parking sur le parvis de la gare a été maintenu alors qu'il était pourtant supprimé dans le scénario d'aménagement sélectionné. Seules quelques places ont été transformées pour être dédiées à d'autres modes et le stationnement est désormais dédié à la courte durée. La principale réalisation est l'aménagement d'un parking longue durée de 200 places sur une ancienne emprise du bâtiment Sernam, situé à 150 mètres du bâtiment de la gare. L'emprise n'a pas été achetée par la Ville : la Ville loue l'emprise à SNCF car le prix proposé à la vente était au-delà des capacités d'investissement de la Ville de Saintes.



Figure 15 : Vue aérienne sur le bâtiment voyageurs et les abords de la gare de Saintes (2017)

²⁷⁶ Le service RégionLib est un système d'autopartage de voitures électriques expérimenté par l'ancienne Région Poitou-Charentes à partir de 2013 à Niort, à Châtellerauld, et Saintes. Il y avait quatre stations à Niort pour quinze véhicules, deux à Châtellerauld pour trois puis un véhicule, une à Saintes pour trois véhicules. L'objectif de cette expérimentation était de sensibiliser les habitants à la mobilité électrique et de proposer une nouvelle alternative à l'automobile. Une seule station était aménagée à Saintes devant la gare. Le principe de location était en boucle : les usagers du service devaient louer la voiture à la gare et la rendre à cette même station à la fin de leur utilisation. Source : Article « La fin de Régionlib », *la Nouvelle République*, publié le 6/07/17

LA RÉORGANISATION DES ACCÈS A LA GARE : UNE RÉALISATION PARTIELLE DES AMBITIONS DU PROJET



1. De nouveaux marquages au sol ont été dessinés à l'entrée du parvis de la gare pour améliorer la lisibilité des espaces entre les différents modes et pour réorganiser les espaces de circulation entre les voitures, les taxis et les transports collectifs.



2. Les abords immédiats du bâtiment voyageurs ont été réorganisés : de nouveaux stationnements dédiés aux deux-roues et aux vélos ont été aménagés le long du bâtiment voyageurs (au premier plan) et la desserte des cars interurbains est désormais aménagée en face de l'entrée du bâtiment voyageurs et non plus sur la droite du parvis.



3. Une réglementation du parking situé sur le parvis a été mise en place lors des travaux : dédié désormais exclusivement au stationnement courte durée, le stationnement est gratuit en semaine uniquement pendant trente minutes. L'objectif de ce dispositif est d'améliorer la dépose et la reprise des voyageurs sur le parvis, à proximité des bâtiments voyageurs, et d'éviter une saturation du parking sur toute la journée par les usagers de la gare.



4. Trois places de stationnement devant l'entrée du bâtiment voyageurs ont été réservées pour le service d'autopartage régional régionlib', en expérimentation sur le parvis de la gare de Saintes entre 2014 et 2016. Une quatrième place était dédiée à la recharge électrique de véhicule personnel.



5. Un nouveau parking gratuit de 200 places a été aménagé sur l'emprise SNCF qui est située le long de l'ancien bâtiment Sernam. L'aménagement du parking est présenté comme une réponse à la situation de saturation du stationnement observé sur le parvis de la gare avant les travaux.

Sources photographiques : Emilie Roudier 2014 / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 20 : Projet réalisé en 2014 sur le pôle gare de Saintes

En somme, la réalisation partielle du scénario d'aménagement proposé met en évidence les freins rencontrés par la Ville de Saintes pour mener à bien le réaménagement entier du quartier. Le passage à la réalisation du projet sélectionné à la fin de l'étude, calqué sur le modèle métropolitain, n'a pas été franchi en l'absence du soutien des partenaires de la Ville de Saintes et de visibilité sur les mutations foncières. Ce frein a donné lieu à une révision du projet sélectionné et à une adaptation des aménagements au contexte des villes moyennes. Les aménagements réalisés répondent aux problématiques locales de déplacements: ils sont principalement dédiés aux modes de déplacements individuels et visent à valoriser la desserte des transports collectifs dédiés uniquement aux bus urbains et non à des modes lourds.

Des aménagements légers mais faisant l'objet de débats

Si les aménagements réalisés pour le projet de pôle d'échanges sont relativement modestes, ils ont pourtant suscité des approches critiques suite à leurs mises en service. Plusieurs acteurs ont évoqué le décalage entre le projet prévu et le projet réalisé ainsi que les conséquences limitées de l'aménagement du parvis sur les pratiques :

« Je dirai que là c'est un tout petit bout, c'est même un tout petit bout d'une phase d'aménagement. La gare n'a pas vraiment changé, ça a un peu amélioré les choses pour le stationnement mais c'est tout. On a mis juste un pied dans le pôle d'échanges. » [Entretien Gares & Connexions, mars 2017]

« C'est un aménagement terrestre qui a été fait avec un repositionnement de l'espace gare. Ça n'a pas été une révolution mais bon, ça concerne la place de la voiture. » [Entretien Région Poitou-Charentes, mars 2017]

Le choix de réaliser un nouveau parking sur l'emprise à côté du bâtiment Sernam a fait débat entre les partenaires. D'un côté, la Région et la Ville sont favorables à l'aménagement de ce parking de 200 places. Lors de son entretien, un élu de la Ville, dans l'opposition municipale au moment de l'étude, a eu une approche critique de l'ensemble du projet excepté sur les aménagements dédiés au stationnement automobile :

« L'ancienne municipalité a déjà mis certaines choses de leurs projets : créer un parking, etc. Et ce parking-là répond déjà en partie aux besoins qui étaient des besoins de stationnement. Ils ont refait également autre chose, l'aménagement du Cour de la Marne et là aussi c'est satisfaisant. » [Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, janvier 2017]

Pour lui, le nouveau parking répond aux besoins exprimés par les usagers. La Région a une position similaire mais a mentionné l'avantage de la gratuité de ce parking :

« La construction d'un grand parking a amélioré considérablement les choses. [...] C'est un atout pour Saintes, d'avoir cette possibilité de stationner près de la gare, gratuitement. Le gros inconvénient aujourd'hui, c'est le sujet du stationnement payant à la gare car ils [les parkings] sont souvent saturés ou mobilisés par des gens plusieurs jours. Ici, on voit bien que dès qu'on a ouvert le parking, 200 voitures sont venues s'y

installer tous les matins. Avant, je ne sais pas où elles étaient. » [Entretien Région Poitou-Charentes, mars 2017]

De l'autre, un technicien du service transport de la Communauté d'Agglomération a une approche beaucoup plus critique de la programmation de ce parking :

*«-Y a-t-il eu des retours sur ces premiers aménagements ?
-Alors c'est pas compliqué : du jour au lendemain les 200 places créées étaient pleines. Ça a créé un appel d'air : à partir du moment, qu'on dit quelque part aux gens « vous allez pouvoir vous garer », ils viennent tous en bagnoles. On est déjà sur des populations qui vivent et qui ne se déplacent qu'en voiture... donc si il n'y a pas une contrainte, ils prennent leur voiture, ils ne se posent pas la question. Il n'y a pas eu d'impact sur la fréquentation du TER... Je pense même que... le parking du TER récupère pas mal de gens des alentours et je pense même que des gens qui auparavant venaient ensemble, ont pris désormais chacun leur voiture. Au contraire, ça a pu casser des dynamiques. » [Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, août 2016]*

Son positionnement est nettement opposé à celui des élus : le parking n'est pas considéré comme une réponse adaptée aux problématiques observées sur les accès à la gare et aux caractéristiques des pratiques de déplacements locaux. Au cours de l'entretien, le technicien précise aussi que le parking n'a pas mis fin aux conflits d'usage entre les usagers et les riverains ni à la saturation de l'offre de stationnement, dans la mesure où les résidents affirment à nouveau ne pas trouver de places disponibles dans le quartier²⁷⁷. Dans son constat, le technicien répond plus ou moins point par point aux arguments des deux élus sur les besoins des usagers et sur la gratuité. Cette opposition met en évidence les difficultés liées à la gestion du stationnement automobile autour des gares et à l'évolution des pratiques de déplacements.

Un premier projet « utopique » ?

La réalisation de ces aménagements sur les abords immédiats est justifiée par un décalage entre les aménagements proposés dans le scénario d'aménagement, basés surtout sur les objectifs de la Ville de Saintes, et les capacités d'action de cette dernière. Un élu de la Ville dans l'opposition municipale au moment de l'étude, fait le constat suivant :

« L'ancien projet coûtait 30 millions d'euros : projet hyper ambitieux, de nouveau quartier urbain, racheter des friches et exproprier des habitations existantes, reconstruire des places, refaire un quartier entier de la Ville. C'était complètement pharaonique. Alors que la Ville est endettée comme pas possible et ils auraient jamais pu faire le dixième de ce qu'ils avaient imaginé. C'était un beau projet urbain infaisable. » [Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, Vice-Président en charge des transports, janvier 2017].

L'élu met ainsi en perspective les ambitions de la collectivité locale et ses capacités de financements limitées, contraignant de fait son action. Il ajoute notamment à la fin de l'entretien que « *le principal*

²⁷⁷ Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, août 2016

frein au projet, c'est le projet lui-même ». Son approche critique se concentre sur la requalification du quartier. Ce constat est aussi partagé par un technicien de la Communauté d'Agglomération à propos des aménagements associés au pôle d'échanges multimodal :

« Les premiers aménagement ont été faits en 2014. On a suivi et l'idée c'était de dire... le problème au niveau du PEM c'est que la Ville n'a pas du tout les moyens de s'offrir un pôle d'échanges multimodal, il faut le dire, même avec les subventions. » [Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, Chargé de mission déplacements, août 2016]

Le technicien de la Communauté d'Agglomération fait ici référence à la Ville de Saintes car même si le projet de pôle d'échanges peut faire l'objet d'un protocole de financement multipartenarial, les parts des collectivités locales restent élevées de manière générale. Ces deux témoignages soulignent le fait que la Ville de Saintes est peu ou prou victime de ses propres ambitions : ils pointent précisément l'inadéquation entre les objectifs de la Ville de Saintes sur l'ensemble du projet et ses principales marges de manœuvre pour mener à bien son action.

*

Conclusion 4.1.

La conception du projet de pôle d'échanges et du projet de quartier de gare est marquée par des recompositions. Porté par les ambitions de la Ville de Saintes, le scénario validé à la fin de l'étude est calqué peu ou prou sur des référentiels métropolitains (opération mixte, requalification espace publics, création de logements et d'activités, etc.). Face à l'impossibilité de le réaliser, le scénario est révisé, limité au projet de pôle d'échanges et adapté aux problématiques locales. Les aménagements réalisés visent surtout à améliorer les conditions de stationnement, de circulation de l'ensemble des modes sur le parvis et de correspondances avec les modes alternatifs à l'automobile. L'analyse du processus de projet met en évidence à la fois les modalités d'adaptation des projets transport au contexte des villes moyennes et les difficultés à porter des projets urbains de grande ampleur dans ces territoires.

La réalisation partielle du projet montre aussi que la conduite du projet par la Ville de Saintes a été particulièrement complexe (voir figure 17). Elle a été confrontée à de multiples contraintes foncières, financières et de gouvernance pour mettre en œuvre ses ambitions et pour peser dans les prises de décisions. Si le projet de pôle d'échanges a été largement soutenu par les partenaires, le projet de quartier de gare a été freiné par l'absence de soutien de l'intercommunalité, de la Région et des acteurs ferroviaires sur la pertinence du projet et sur son financement. Dans ces projets complexes, la Ville de Saintes a des marges de manœuvre limitées et dépend d'autant plus des stratégies des partenaires. Les partenaires ont souligné tout au long de l'étude le décalage entre les ambitions de la Ville, leurs attentes, et les capacités d'action nécessaires pour réaliser ce type de projet urbain sur des terrains ferroviaires.

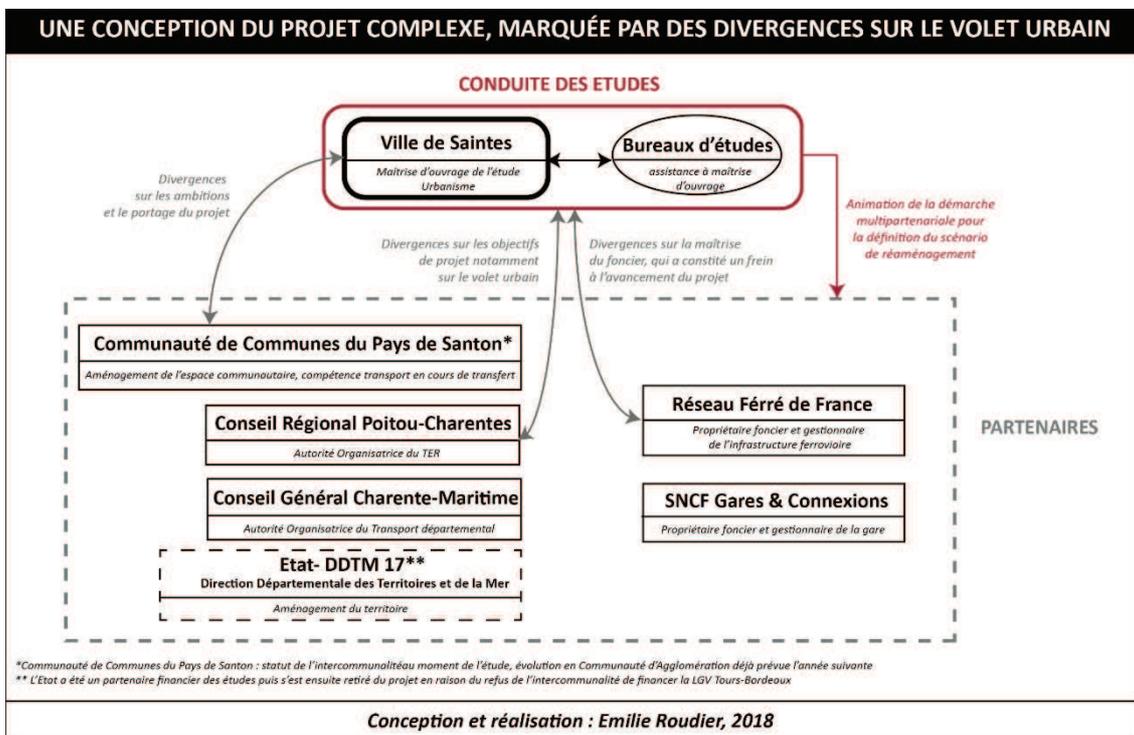


Figure 16 : Principales divergences identifiées lors de la conception du projet du pôle gare de Saintes

4.2. Périgueux : l'articulation complexe entre le projet de PEM et le projet de quartier de gare

Le réaménagement du pôle gare de Périgueux comprend un projet de quartier de gare et un projet de pôle d'échanges. Les recherches se concentrent dans cette section sur la conception de ce deuxième projet. Lancée par le Grand Périgueux, l'étude de faisabilité est menée en parallèle de l'étude du quartier de la gare portée par la Ville de Périgueux. Elle fait l'objet d'une démarche multipartenariale avec les autres collectivités territoriales (Région Aquitaine, Département de la Dordogne, Ville de Périgueux, Etat) et les acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, Réseau Ferré de France) (voir figure 18 ci-dessous). Comme dans le cas de Saintes, la conception du pôle d'échanges a été marquée par des oppositions entre les partenaires, notamment sur la programmation de la passerelle de franchissement au-dessus des voies ferrées et sur l'articulation avec le projet de quartier de la gare. L'étude a abouti à la validation d'un scénario en septembre 2015, qui a ensuite été révisé en 2016 face aux contraintes rencontrées par les collectivités locales. Celui-ci est actuellement en cours de réalisation²⁷⁸.

L'enquête de terrain a été menée à partir de documents issus de la littérature grise de l'étude (comptes rendus de réunions, entretiens, présentations lors des comités de pilotage et des comités techniques) et d'entretiens²⁷⁹ avec une majorité des acteurs ayant participé directement à la définition du projet de pôle d'échanges (Région, EPCI, Gares & Connexions, bureau d'étude). D'autres acteurs ayant participé à l'étude préalable à la ZAC ont également été rencontrés afin de préciser l'articulation dans la définition des deux projets (Ville, Cabinet d'architecture).

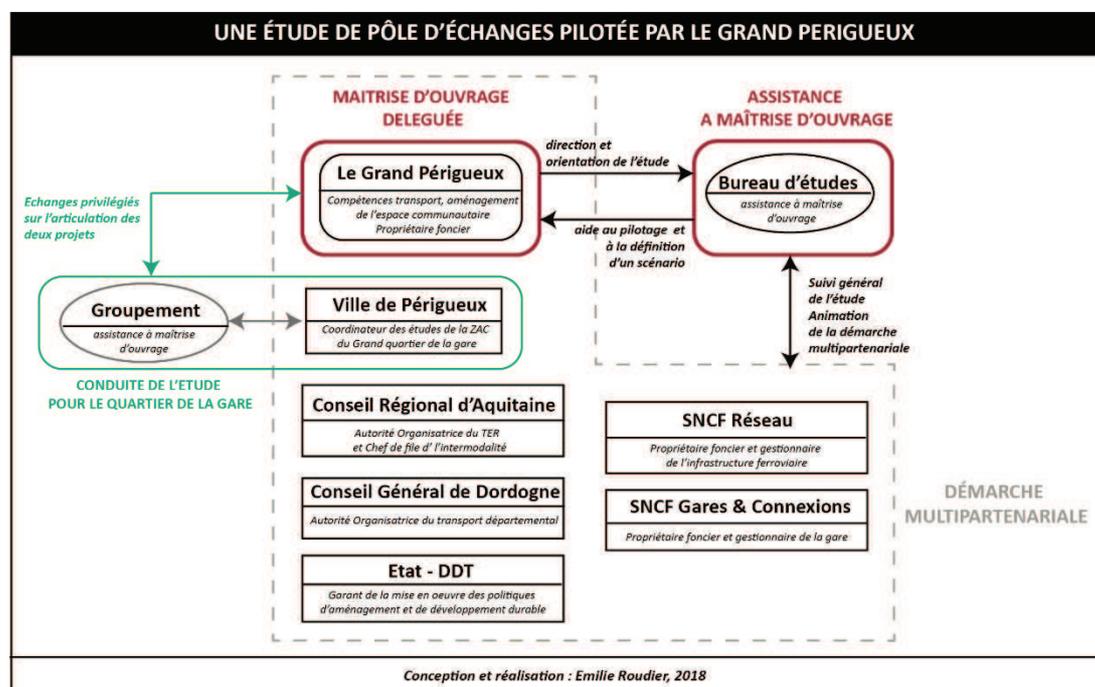


Figure 17 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans l'étude de faisabilité du pôle d'échanges de Périgueux

²⁷⁸ Article « Périgueux : la première pierre du Pôle d'échanges multimodal posée », *Sud-Ouest*, le 23/11/18

²⁷⁹ Une douzaine d'entretiens a été réalisée mais des difficultés ont été rencontrées pour contacter les acteurs de la démarche en raison de nombreux changements de poste intervenus entre l'étude et l'enquête de terrain entre 2016 et 2017.

4.2.1. Le franchissement ou la confrontation des attentes des partenaires

Le projet de pôle d'échanges a pour objectif de réorganiser les accès à la gare des deux côtés des voies ferrées : il s'agit de réaménager les espaces de desserte et de stationnement existant du côté du bâtiment voyageurs, de créer de nouveaux espaces du côté opposé sur l'îlot Sernam et de mener une réflexion sur les conditions de franchissement des voies et de liaison entre l'îlot Sernam et le bâtiment voyageurs (voir 3.2.). Lors des comités techniques et des comités de pilotages, les débats se sont toutefois largement concentrés sur la question du franchissement qui cristallise à elle seule l'ensemble des enjeux du projet, tant en termes d'intermodalité qu'en termes de développement urbain.

Un des principaux enjeux du projet de pôle d'échanges

L'amélioration des conditions de franchissement des voies ferrées était l'un des principaux objectifs du projet de pôle d'échanges. Dès la réunion de lancement de l'étude, le Maire de Périgueux a affirmé en ouverture que *« l'ensemble des partenaires s'accorde à considérer que la question des franchissements est essentielle pour la gare, pour le quartier, et pour l'accessibilité et le trafic à plus grande échelle »*²⁸⁰. L'enjeu du franchissement est double : d'une part améliorer l'intermodalité entre les modes, et notamment avec l'arrêt du réseau BHNS qui sera situé à l'entrée de l'îlot Sernam²⁸¹, et d'autre part améliorer les conditions d'accès au futur quartier de la gare qui est relativement enclavé dans un interstice entre les voies ferrées et l'Isle. Trois principaux scénarios d'aménagement ont été étudiés lors de l'étude : la création d'une nouvelle passerelle de franchissement, le prolongement du souterrain existant vers le nord qui permet d'accéder aux voies depuis la gare et la rénovation de la passerelle actuelle (voir annexe 15)²⁸². Ces hypothèses de travail ont créé des oppositions entre les acteurs du projet et ont mis en évidence des attentes différenciées vis-à-vis du pôle d'échanges et de son articulation avec le projet urbain.

Les collectivités locales face aux acteurs ferroviaires, la Région en arbitre

La possibilité de créer un nouvel ouvrage de franchissement et d'ouvrir la gare de l'autre côté des voies ferrées a donné lieu à des oppositions entre la Ville de Périgueux, le Grand Périgueux, la Région Aquitaine et les acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau). Ces oppositions ont été relevées dans les comptes rendus des comités de pilotages et des comités techniques de l'étude et elles ont été à nouveau commentées dans les entretiens réalisés lors de notre enquête de terrain (voir tableau 9).

²⁸⁰ Compte-rendu du comité de pilotage de l'étude de pôle d'échanges, 22 janvier 2015

²⁸¹ La décision d'aménager cet arrêt du côté opposé au bâtiment voyageurs était prise avant le lancement du projet de pôle d'échanges, alors que l'accès aux quais se fait exclusivement par le bâtiment voyageurs (Entretien Le Grand Périgueux, juin 2017).

²⁸² En parallèle de ces hypothèses, une approche comparée de différents ouvrages de franchissement aménagés dans des gares ferroviaires en France a également été réalisée lors de l'étude. Ce travail a notamment permis d'aborder la question des coûts élevés de ces aménagements.

Acteurs	Positionnement	Principaux arguments
Ville de Périgueux	Favorable	<ul style="list-style-type: none"> Favorable à la construction d'un ouvrage plus moderne, avec de plus grandes capacités d'accueil Volonté de mettre en valeur ce point d'accès au quartier de la gare (vitrine) et d'anticiper les nouveaux flux induits par l'aménagement de nouveaux logements, espaces d'activités
Communauté d'agglomération Le Grand Périgueux	Favorable	<ul style="list-style-type: none"> Favorable à l'ouverture de la gare au nord pour faciliter l'intermodalité entre le BHNS et le train Favorable à la construction d'un ouvrage améliorant les conditions d'accès aux autres modes de transport et à l'opération de développement économique prévue sur l'îlot Sernam²⁸³
Région Aquitaine	Ne se prononce pas	<ul style="list-style-type: none"> Favorable à l'amélioration des conditions d'intermodalité entre les modes de transport Favorable à l'élaboration d'un scénario sans gare biface en cas de difficultés financières et techniques pour la réalisation d'une gare biface
SNCF Gares & Connexions	Non favorable	<ul style="list-style-type: none"> Favorable à la rénovation de la passerelle existante Non favorable à l'aménagement d'une gare biface qui ne correspond pas aux besoins de la gare de Périgueux (flux) et qui entraîne une augmentation des contraintes de gestion de la gare (vente, compostage, informations voyageurs, etc.)
SNCF Réseau		<ul style="list-style-type: none"> Non favorable à des travaux qui entraîneraient des conséquences lourdes sur la circulation des trains en cas de construction d'un nouvel ouvrage de franchissement (travaux) Non favorable à des travaux qui nécessiteraient de nouveaux travaux de mises en accessibilité : aménagement de nouvelles rampes d'accès dans le souterrain déjà programmées Non favorable au prolongement du souterrain (aménagement jugé trop anxiogène)

Tableau 9 : Synthèse des oppositions entre les parties prenantes sur la construction d'une nouvelle passerelle de franchissement en gare de Périgueux (Emilie Roudier, 2018)

Une première opposition a été relevée entre les collectivités locales elles-mêmes : la commune et l'intercommunalité se sont toutes deux exprimées en faveur d'un nouvel ouvrage de franchissement (passerelle, souterrain)²⁸⁴ mais leurs attentes ne poursuivaient pas les mêmes objectifs. Cette situation conflictuelle entre les deux entités a été observée par les partenaires, notamment par un directeur de SNCF Gares & Connexions et par un élu de la Région :

« A Périgueux, il n'y a pas toujours les mêmes visions entre la Ville et l'Agglo. Que la passerelle soit limitée, que le pôle d'échanges multimodal serve surtout les modes de transport, ça leur convient à l'agglo. Alors que la Ville, ils ne sont pas sur la même longueur d'onde et sur les mêmes enjeux. » [Entretien Gares & Connexions, novembre 2016]

²⁸³ Entretien Le Grand Périgueux, Service transport, septembre 2017

²⁸⁴MTI Conseil, Compte-rendu du comité de pilotage de l'étude de pôle d'échanges, 22 janvier 2015

« En fait, à la première réunion, le président de la Communauté d'Agglomération du Grand Périgueux et le Maire de Périgueux, vice-président de la CA, se sont engueulés car ils n'étaient pas du tout d'accord sur le projet, il y avait un problème de pilotage au niveau local de cette affaire-là. » [Entretien Ancienne Région Aquitaine, mars 2017]

Face aux acteurs locaux, les acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions et SNCF Réseau) ont exprimé leurs refus d'aménager une nouvelle passerelle et une gare biface²⁸⁵ et, en conséquence, de participer à leurs financements. Dans cette opposition, la Région ne prend pas position mais elle souligne les faiblesses des arguments des collectivités locales. En tant que chef de file de l'intermodalité, elle affirme vouloir améliorer les conditions de correspondances entre le train et les autres modes de transport et notamment avec le futur BHNS, mais elle affiche sa prudence sur le budget qu'impliquerait la construction de ce nouvel ouvrage. L'élu régional évoque notamment le manque de connaissances des collectivités locales sur les délais et les contraintes techniques associées à l'aménagement de tels ouvrages :

« J'ai remarqué un grand décalage entre ce qui était pragmatique de faire, quand on connaît un peu le monde du ferroviaire, et ce que voulaient les collectivités locales. Ce n'était pas du tout pragmatique, ou extrêmement coûteux, ou pas du tout utile au transport de voyageurs ; avec des passerelles sur lesquelles on se fait un peu plaisir niveau architectural mais qui n'ont pas un aspect fonctionnel extrêmement avéré. Donc une forme de naïveté de la part des élus locaux qui n'ont pas forcément une grande connaissance du monde ferroviaire, mais aussi du coût et des délais. C'est-à-dire qu'ils pensaient qu'il suffisait que ce soit décidé pour que ce soit fait alors que c'est beaucoup plus compliqué et plus long que ça. » [Entretien Ancienne Région Aquitaine, mars 2017]

Il met ainsi en évidence un décalage entre les ambitions des collectivités locales, les contraintes techniques et partenariales liées à leurs réalisations, et leurs capacités de financement de ces ouvrages (passerelle ou souterrain), associés à des budgets de plusieurs millions d'euros. Cette situation a aussi été évoquée par le responsable de projet à Gares & Connexions sur le sujet de la gare biface :

« L'agglomération m'a opposé qu'il existait des gares bifaces mais les exemples ce ne sont quand même pas de la même nature que Périgueux. Quand aujourd'hui on fait Bordeaux en gare biface c'est pour un nombre de voyageurs beaucoup plus important qu'en gare de Périgueux. » [Entretien Gares & Connexions, Responsable de projet, novembre 2016]

Le sujet du franchissement a ainsi été un bras de fer entre les différentes parties prenantes tout au long de l'étude : chacun avait des positionnements différents et des raisonnements opposés sur la nécessité de construire un nouvel ouvrage de franchissement. Les objectifs de la Ville liés au désenclavement du quartier de la gare se sont confrontés aux objectifs sur l'amélioration des conditions de déplacements et aux contraintes techniques liées au fonctionnement de la gare et du transport ferroviaire. Ces débats ont aussi abordé le devenir de la passerelle existante dans le cadre de la définition du projet. L'hypothèse de la création d'un nouvel ouvrage posait notamment la question de la préservation ou de la démolition de la passerelle existante, amenant des questions

²⁸⁵MTI Conseil, Compte-rendu du comité de pilotage de l'étude de pôle d'échanges, 09 mars 2015

sur l'identité des propriétaires de cette passerelle historique et des coûts nécessaires à son entretien ou sa démolition.

4.2.2. Du projet ambitieux au projet alternatif

Le scénario sélectionné par les acteurs à la fin de l'étude inclut l'aménagement d'une nouvelle passerelle et le réaménagement des espaces situés des deux côtés (voir figure 19). Il répond donc a priori avant tout aux attentes des collectivités locales et moins à celles des acteurs ferroviaires et se rapprochent des référentiels des projets métropolitains. La confrontation entre les ambitions des collectivités locales, leurs propres ressources financières et les stratégies des partenaires ont cependant entraîné une révision de ce premier scénario, avec des nouveaux aménagements sur un périmètre plus modeste et sans nouvelle passerelle.

Le projet choisi : un réaménagement incluant une nouvelle passerelle

Dans le premier scénario, le projet de pôle d'échanges comprend les espaces déjà aménagés en face du bâtiment voyageurs et les espaces à aménager sur l'îlot Sernam. En face du bâtiment voyageurs, les aménagements proposés prévoient un réaménagement marqué du parvis avec une large place dédié aux modes actifs et l'aménagement d'une gare routière de quatre quais. Le parking existant, au nord du bâtiment de la gare, est seulement réorganisé avec une nouvelle répartition des places courte durée/longue durée et une augmentation de la capacité de stationnement. Du côté opposé, l'espace compris sur l'îlot Sernam accueille de nouveaux espaces dédiés au stationnement automobile avec l'aménagement d'un nouveau parking longue durée et la desserte du bus à haut niveau de services. Ces deux espaces sont reliés par une nouvelle passerelle, accessible par le sud grâce à une rampe hélicoïdale²⁸⁶. Ce nouvel ouvrage est situé à proximité de la passerelle existante et ne comprend pas d'accès au train.

En parallèle de l'élaboration du scénario, des discussions plus précises ont également porté sur l'amélioration des conditions d'accès au train par le nord par des aménagements légers, comme l'explique le responsable du projet de Gares & Connexions :

« Des discussions ont eu lieu sur ce qu'on met de l'autre côté du BV : des écrans d'informations ? des distributeurs de billets ? ou est-ce qu'on va plus loin ? Mais la position de l'ensemble des partenaires et surtout de la SNCF et de la Région, c'est qu'on met des fonctions minimum et l'idée c'est que la passerelle est surtout une passerelle urbaine. » [Entretien Gares & Connexions, novembre 2016]

Ce scénario a été associé à un budget de dix-huit millions d'euros et a marqué le début des négociations sur la répartition des financements entre les acteurs²⁸⁷.

²⁸⁶ La rampe présente une pente en continu qui permet l'accès à la passerelle pour les personnes à mobilité réduite et pour les cyclistes notamment. Une rampe similaire est aménagée en gare de Blois et a notamment servi de référentiel lors de l'étude de définition.

²⁸⁷ MII Conseil, Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, Validation du scénario, 30 p.

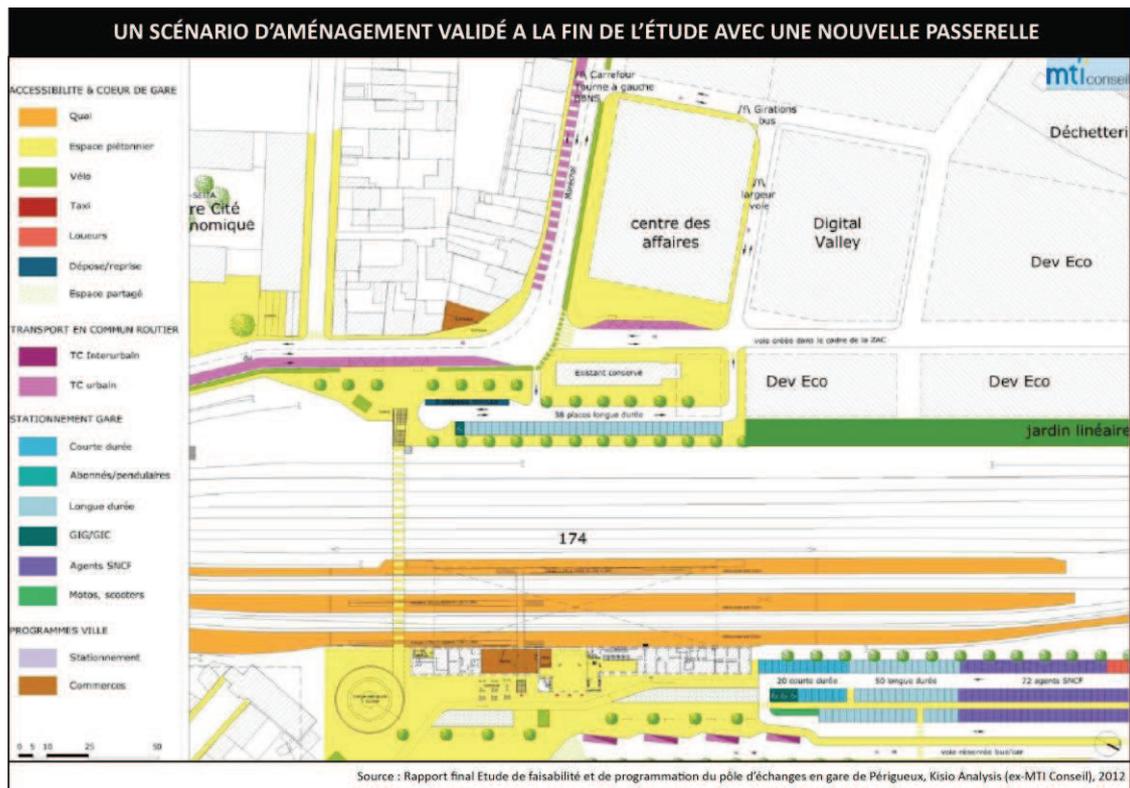


Figure 18 : Scénario d'aménagement choisi à la fin de l'étude de faisabilité et de programmation sur le pôle gare de Périgueux (MTI Conseil, 2015)

Le projet en cours de réalisation : un réaménagement restreint

Une révision de ce premier scénario a été réalisée dans les mois suivant la fin de l'étude²⁸⁸. Un premier décalage a été relevé entre le budget demandé et les capacités de financement du Grand Périgueux. La construction de la nouvelle passerelle avait un coût à elle-seule de trois millions et demi d'euros²⁸⁹ dont le budget devait être assuré en grande partie par les collectivités locales, du fait de ses accès ville / ville, et du refus des acteurs ferroviaires de le financer. Un deuxième décalage a également été rencontré entre les délais de travaux nécessaires et la volonté de l'agglomération d'agir rapidement en vue de l'arrivée du BHNS et de la navette ferroviaire, à court et moyen-terme. L'aménagement d'une nouvelle passerelle nécessitait des délais de construction plus longs et les travaux devaient être coordonnés avec les contraintes ferroviaires liées à la circulation des trains²⁹⁰. Ces évolutions ont été présentées par les deux techniciens du Grand Périgueux rencontrés comme une révision à la baisse des ambitions de l'agglomération vis-à-vis du projet. Le premier technicien les justifie par rapport aux contraintes financières rencontrées :

²⁸⁸ La révision du scénario n'a pas été réalisée par MTI Conseil, nous n'avons pas eu les autorisations nécessaires pour insérer une illustration de ce nouveau scénario dans le mémoire de thèse.

²⁸⁹ Le budget proposé à la fin de l'étude ne comprenait pas le coût lié à la démolition de l'ancienne passerelle et lié à son inspection détaillée.

²⁹⁰ Entretien Gares & Connexions, novembre 2016

« Dans un premier temps, on avait imaginé un beau projet avec une passerelle neuve puisque derrière il y avait un projet d'aménagement des terrains de la Sernam pour en faire une zone d'activités un peu haut de gamme. Donc on avait imaginé une passerelle. Même au début, on l'avait imaginé avec une montée en spirale et quand on a vu les coûts, quand on a présenté, ça a été dur d'avalier la pilule effectivement mais l'idée était intéressante. » [Entretien le Grand Périgueux, Service transport, septembre 2017]

Tandis que le deuxième évoque les contraintes de délais et le choix de réduire le périmètre mis en projet :

« Pour faire simple, au départ, le projet de PEM était beaucoup plus ambitieux. Nouvelle passerelle et on prenait tout le secteur à l'ouest des voies ferrées, on faisait venir les lignes de bus (urbains, scolaires, BHNS, etc.), des parkings relais, etc. C'était particulièrement ambitieux, et on ne pouvait pas y aller tout de suite, tout seul. Donc l'idée pour lancer le projet, ça a été de se concentrer sur la partie ouest. » [Entretien le Grand Périgueux, Service urbanisme, novembre 2016]

Ces deux décalages ont conduit le Grand Périgueux à abandonner le premier scénario d'aménagement et à travailler sur la définition d'un nouveau scénario qui inclut une rénovation de la passerelle existante et un périmètre d'aménagement plus restreint uniquement sur l'îlot Sernam. Les aménagements situés en face du bâtiment voyageurs sont maintenus en l'état.

Le choix de requalifier la passerelle a été appuyé par la conduite d'une étude sur sa structure qui a conclu sur la possibilité de la réaménager et de la mettre en accessibilité. Les aménagements prévus sur l'îlot Sernam sont à peu près similaires à ceux proposés sur cette emprise à la fin de l'étude, avec notamment la construction d'arrêts pour le BHNS, d'un nouveau parking, d'une station vélo (location et parking sécurisé), et d'autres espaces dédiés aux usagers (maison de la mobilité, espace d'attente, bornes d'informations multimodales)²⁹¹. Le coût de ce scénario d'aménagement est nettement moins élevé que le précédent avec un budget de sept millions d'euros, soit un budget presque divisé par trois. Les révisions apportées au projet permettent une meilleure adaptation entre les objectifs du Grand Périgueux et leurs capacités d'action²⁹².

Les aménagements sélectionnés se rapprochent des attentes initiales du Grand Périgueux vis-à-vis de l'intermodalité et de l'accès au quartier tertiaire ; ils prennent moins en compte les attentes de la Ville de Périgueux sur le désenclavement urbain et la modernité de l'ouvrage. L'évolution du scénario montre ainsi les difficultés rencontrées par les collectivités locales pour mener à bien leurs ambitions et pour mobiliser leurs ressources.

²⁹¹ Entretien le Grand Périgueux, Service transport, septembre 2017

²⁹² Ces analyses reposent sur des dernières recherches réalisées en 2017 et dans la première partie de l'année 2018. Au moment de la rédaction, des recherches complémentaires dans les journaux locaux ont identifié de nouvelles évolutions du scénario d'aménagement avec l'annonce de la construction d'une nouvelle passerelle. Cette dernière évolution n'a pas pu être intégrée compte tenu du rendu de la thèse. Source : Article « À Périgueux, fin de vie programmée pour la vieille passerelle », *Sud-Ouest*, publié le 08/01/19

4.2.3. La désynchronisation du projet transport et du projet urbain

Au fur et à mesure de sa conception, le projet de pôle d'échanges porté par le Grand Périgueux se désynchronise du projet urbain du quartier de la gare porté par la Ville de Périgueux. Les objectifs du projet sont réorientés et il est de plus en plus considéré uniquement comme une porte d'entrée au seul quartier tertiaire prévu sur l'îlot Sernam, également porté par l'intercommunalité, et non comme une porte d'entrée de futur quartier de la gare.

Une articulation politique et technique complexe entre les deux conduites de projet

Les orientations de l'étude de faisabilité et de programmation du pôle d'échanges accordaient une place privilégiée à la nécessité d'articuler la programmation du pôle d'échanges à celle du quartier. Plusieurs acteurs de ces deux projets évoquent cependant la difficulté d'articuler ces deux projets, menés par deux maîtrises d'ouvrages différents, assistés de deux bureaux d'études, sur des temporalités différentes. Lors de leurs entretiens, les chefs de projet des structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) précisent qu'ils n'ont pas échangé régulièrement lors des études :

« C'était un peu compliqué car ils [le bureau d'études en charge de la ZAC] avaient besoin de l'aval de leur maître d'ouvrage pour nous transmettre des choses. Ce n'était pas fluide. Il y avait des COPIL PEM, pilotés par l'Agglo, et des COPIL ZAC, pilotés par la Ville, et tout à coup on nous appelait car il y avait besoin d'informations. » [Entretien Bureau d'études en charge de l'étude de PEM, Chef de projet, juillet 2016]

De l'autre, le chef de projet en charge de l'étude du Grand quartier de la gare fait l'état d'une situation similaire. En faisant référence aux équipes du bureau d'études en charge de l'étude de pôle d'échanges, il affirme :

« Il leur manquait énormément d'éléments et ils n'étaient pas assez suffisamment informés et on ne s'est même jamais rencontré. C'était complètement absurde sur un projet de cette envergure-là. » [Entretien Agence d'architecture en charge de l'étude de ZAC, Chef de projet, octobre 2017]

Le manque d'articulation entre les deux entités dans la conduite de ces projets a complexifié le travail sur l'élaboration des scénarios d'aménagement. Selon le chef de projet de l'agence d'architecture, le manque de coordination technique dans la conduite de ces projets est lié à la qualité des échanges politiques entre la Ville et le Grand Périgueux, dont la présidence n'est pas assurée par le Maire de Périgueux :

« Il n'y avait pas de travail collaboratif entre l'agglo et la mairie au moment fort du projet. Il y avait un gros problème de fonctionnement à l'égard de ces deux collectivités pour s'entendre et se comprendre, et créer une feuille de route cohérente. » [Entretien Agence d'architecture en charge de l'étude de ZAC, Chef de projet, octobre 2017]

L'absence de dynamique commune, autant sur le plan technique que sur le plan politique, est accentuée par le rythme d'avancement différencié des deux études. Alors que le projet de pôle d'échanges entre en phase travaux à partir de 2017, l'étude préalable à la création de la ZAC du quartier de la gare débutée en 2013 doit encore être complétée et le dossier pour la ZAC n'est pas encore déposé à cette même date²⁹³.

La difficile émergence du « Grand quartier de la gare »

Si le projet de quartier de gare a été lancé plusieurs années avant le projet de pôle d'échanges, son avancement a été freiné par différents éléments de contexte. Ces freins ont accentué la désynchronisation entre les deux projets.

En premier lieu, les élections municipales de mars 2014 ont conduit à un changement de cap dans les orientations du projet. Si le projet a bien été maintenu suite à un changement de majorité politique à la Mairie de Périgueux, la nouvelle équipe municipale a proposé de revenir sur certaines orientations programmatiques définies, notamment sur le nombre de logements (Entretien Ville de Périgueux, janvier 2017). L'étude lancée en 2013 était en cours de définition et a dû être révisée par les équipes de l'agence d'architecture et ses partenaires à partir de 2014, ce qui a pu ralentir l'avancement du projet (Entretien AMO, octobre 2017).

En second lieu, l'annonce du plan de prévention des risques inondations (PPRI) en septembre 2016 par la préfecture de la Dordogne a également paralysé l'avancement du projet pendant plusieurs mois, alors que le dossier de création de ZAC était prêt à être déposé (Entretien Ville de Périgueux, octobre 2017). Dans le document révisé, plus de 30% du périmètre de la future ZAC était déclaré en zones inconstructibles, en raison du risque d'inondations concernant le débordement de l'Isle. Les espaces concernés étaient situés principalement sur les rives immédiates de la rivière et étaient dédiés à la construction de logements. Au regard des préconisations du PPRI, plus de la moitié de la programmation de logements prévue dans la ZAC devait être redéfinie (Entretien Ville de Périgueux, novembre 2016). Suite à cette annonce, des négociations ont été arbitrées entre la Ville de Périgueux et la Préfecture pour réduire le nombre de zones déclarées inconstructibles et poursuivre la conduite du projet²⁹⁴. L'application de ce document entraîne tout de même une redéfinition de certains îlots.

Enfin, la gestion du projet elle-même a pu constituer un frein à l'avancement du projet de la ZAC. En amont de l'étude consacrée à la définition de la programmation de la ZAC, peu d'études de besoins et de prospectives ont été réalisées, ce qui a rendu difficile une programmation de la nature

²⁹³ En juillet 2018, le projet de quartier de gare a pris un nouveau tournant avec la signature d'une convention opérationnelle entre la Ville de Périgueux, le Grand Périgueux et l'Établissement Public Foncier Nouvelle Aquitaine. L'EPF assure une veille foncière active sur des périmètres d'interventions précis pour aider à la réalisation du projet. D'une durée de sept ans, cette convention prévoit le financement de cinq millions d'euros. Cette évolution est intervenue au cours de la finalisation du manuscrit et n'a pas pu être prise en compte dans nos analyses.

²⁹⁴ Des précisions sur ces négociations ont été données par un élu de la Ville de Périgueux : *« En fait on a réussi à négocier des zones... ils nous ont désigné des zones à aléas forts et des zones à aléas faibles et y avait pas d'intermédiaires. Donc on a réussi à négocier pour qu'on ait des zones intermédiaires qui nous permettent de poursuivre la création de la ZAC, avec quelques contraintes mais ça a été fait, de façon à maintenir le périmètre de la ZAC et les îlots sur lesquels on souhaite travailler. »* [Entretien Ville de Périgueux, octobre 2017]

des aménagements de la future ZAC. De même, le vaste périmètre d'étude a accentué cette situation et les difficultés de programmation. Seule la programmation de l'îlot Sernam portée par le Grand Périgueux était définie avec une partie dédiée au pôle d'échanges et le reste dédié à une opération de développement économique. Le chef de projet de l'agence d'architecture précise le contexte dans lequel la définition du projet s'est déroulée :

« On nous a demandé de faire de la programmation sans savoir quels étaient réellement les besoins, les capacités de la ville et avoir une étude de prospective économique. Il manquait beaucoup d'études. C'était très difficile à la fois de faire un programme et en même temps d'essayer de porter une certaine ambition. On savait qu'un quartier d'affaire, que cette zone-là allait être moteur de toute la mutation aussi, il fallait porter une ambition pour que ça développe, au niveau économique et habitat, un certain nombre de choses. Ce qui était difficile à placer, c'était le curseur : est-ce qu'on est trop ambitieux (et on aura des locaux vides) ou pas assez (ça ne fonctionnera pas) ? » [Entretien AMO en charge de l'étude de ZAC, octobre 2017]

L'absence d'étude préalable sur certains volets a pu rendre plus instable les objectifs et la programmation des aménagements de la ZAC, et ralentir de fait l'avancement du projet. Parmi ces trois éléments de contexte identifiés, le premier et le troisième sont liés directement à la conduite de projet par la Ville de Périgueux tandis que le deuxième repose sur un élément de contexte externe, imposé par l'Etat. Au fur et à mesure de l'avancement du projet de pôle d'échanges, ces projets ont été plus juxtaposés qu'articulés entre eux.

Vers l'articulation d'un projet transport et d'un projet de quartier d'affaires ?

Cette désynchronisation se manifeste, dans le même temps, par une réorientation des objectifs du pôle d'échanges. Dans sa conduite de projet, le Grand Périgueux met désormais en avant surtout la coordination entre l'aménagement du pôle d'échanges et la construction du quartier d'affaires, tous deux prévus sur l'îlot Sernam qui est propriété de l'agglomération (voir planche 21). Dans ce contexte, l'articulation entre le pôle d'échanges et l'ensemble de la future ZAC portée par la Ville est mise au second plan des objectifs de projet. Sur le site internet créé pour promouvoir le quartier d'affaires, un article évoque explicitement la coordination entre le projet transport et le projet de développement économique :

« Un nouveau quartier d'affaires s'élèvera demain derrière la gare de Périgueux, directement accessible grâce à une passerelle. Sur les 5,5 hectares des anciens terrains du Sernam, 35 000 m² de bureaux dédiés principalement aux activités tertiaires seront édifiés dans les prochaines années. » [Site internet Le Grand Périgueux – Entreprendre, Article « Un Quartier d'affaires en plein cœur de Périgueux : premier coup de pelle ! », 2017]

UN FUTUR QUARTIER D'AFFAIRES SUR L'ÎLOT SERNAM



Plan général du futur quartier d'affaires aménagé sur l'îlot Sernam, à côté des voies ferrées
*Les emplacements des photos sont ici estimés par rapport au plan et aux visuels



1. Les arrêts de bus à haut niveau de service seront situés à l'entrée du futur quartier d'affaires, à proximité de la passerelle de franchissement des voies ferrées qui sera réaménagée quant à elle dans un second temps, une fois le quartier d'affaires inauguré.



2. Les cheminements piétons et cyclistes seront réaménagés pour faciliter l'accès au nouveau quartier (piste cyclable, larges trottoirs, passerelle de franchissement). Des espaces verts seront aménagés dans l'ensemble du quartier pour créer une continuité verte jusqu'aux bords de l'Isle.



3. Des bâtiments de bureaux seront aménagés dans l'ensemble du quartier pour accueillir des entreprises et les rez-de-chaussées de ces bâtiments seront dédiés à des activités commerciales.



4. Le centre tertiaire sera composé de plusieurs bâtiments situés le long des voies ferrées.

Source photographies : Grand Périgueux, Bruno Remoué & Associés / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Le budget du pôle d'échanges et du quartier d'affaires s'élève à 7,6 millions d'euros (4 millions d'euros pour le pôle d'échanges, 3,6 millions pour le quartier d'affaires)²⁹⁵. Le financement est assuré aux deux tiers par l'agglomération et soutenu également par l'Etat, la Région Nouvelle Aquitaine et le Département de la Dordogne. La programmation comprend en majorité des bureaux et elle est complétée par l'aménagement d'espaces dédiés aux services, aux commerces et à des établissements de restauration. Sur son site, le Grand Périgueux propose d'accompagner les entreprises souhaitant relocaliser leurs activités sur Périgueux ou créer leurs entreprises pour favoriser les investissements sur ce quartier²⁹⁶.

La programmation de ce projet s'inscrit dans la politique menée par le Grand Périgueux pour renforcer le rôle de la ville-centre et sa fonction de centre d'emploi de l'agglomération. L'état de ces terrains anciennement dédiés aux activités ferroviaires a également orienté la définition d'aménagements dédiés au développement économique : l'aménagement d'habitat aurait demandé un coût de dépollution élevé, qui ne pouvait être assuré par l'agglomération (Entretien AMO, octobre 2017). Cette réorientation de la stratégie de l'agglomération est également confirmée par un élu de l'agglomération. Au moment d'évoquer la coordination entre le projet de pôle d'échanges et le projet de ZAC, le Vice-Président en charge des transports précise la stratégie de l'agglomération :

« - Le projet du pôle gare de Périgueux sera réalisé avant celui de la ZAC, toujours en études. Cela n'a pas de conséquence sur le projet de pôle d'échanges ?

- Absolument pas car c'est complètement indépendant. A partir du moment où les terrains qu'on a réservé pour le pôle d'échanges multimodal sont délimités, et même s'ils mettent beaucoup de temps pour faire le reste, et ben c'est leur problème. Moi, aujourd'hui, j'ai des impératifs de livraison, par rapport à tout ce qui se met en place derrière, la navette ferroviaire, le BHNS et tout ça. Moi je roule, je ne m'occupe pas des autres. J'ai une liberté de manœuvre, j'ai mon argent, je roule. C'est le cas de le dire. Si je dois écouter tout le monde, je n'avancerai pas. » [Entretien Le Grand Périgueux, janvier 2017]

Le financement et le début des travaux du pôle d'échanges et du centre d'affaires ont été validés par le Grand Périgueux en juin 2017²⁹⁷. La fin des travaux du pôle d'échanges est prévue pour fin 2018 tandis que l'ouverture du centre d'affaires est prévue en 2019.

²⁹⁵ Le Grand Périgueux, Plaquette de communication « Le quartier d'affaires du Grand Périgueux », 2017

²⁹⁶ Dans la plaquette de communication du projet, la présentation de l'opération met en avant notamment les avantages à aménager leurs bureaux sur la commune de Périgueux : « Différent des parcs d'activités développés en périphérie, ce choix ambitieux assure aux entreprises une vitrine incontournable ».

²⁹⁷ Article « À Périgueux, feu vert pour le nouveau quartier d'affaires », *Sud-Ouest*, publié le 02/06/17

Conclusion 4.2.

A l'instar de Saintes, le réaménagement du pôle gare de Périgueux a fortement évolué au cours des étapes de conception. Dans le cas du pôle d'échanges, le projet initial prévoyait une vaste transformation des espaces situés des deux côtés des voies ferrées et la construction d'une nouvelle passerelle de franchissement des voies. Face aux contraintes techniques des travaux et aux capacités de financements des partenaires, le projet a été révisé tant dans son périmètre que dans sa programmation. La révision du premier scénario a été motivée par la confrontation entre les ambitions des collectivités locales. Comme à Saintes, les aménagements des accès à la gare visent également à améliorer les conditions de stationnement autour de la gare mais ils ont aussi et surtout pour objectif de mettre en valeur la desserte du nouveau BHNS, qui été l'un des principaux leviers du projet. Le projet de pôle d'échanges est toutefois articulé avec un projet urbain : au fur et à mesure du travail de conception, il est de plus en plus considéré comme une porte d'entrée au « petit quartier d'affaires » et moins au « grand quartier de la gare. »

La conduite de projet a été marquée par des oppositions entre les attentes des différents partenaires, et notamment entre les attentes de la Ville de Périgueux et celles du Grand Périgueux (voir figure 20 ci-dessous). Elles ont aussi mis au jour les contraintes de financements des collectivités locales pour mettre en œuvre leurs ambitions face au manque de soutien des partenaires vis-à-vis des ambitions urbaines du projet de pôle d'échanges.

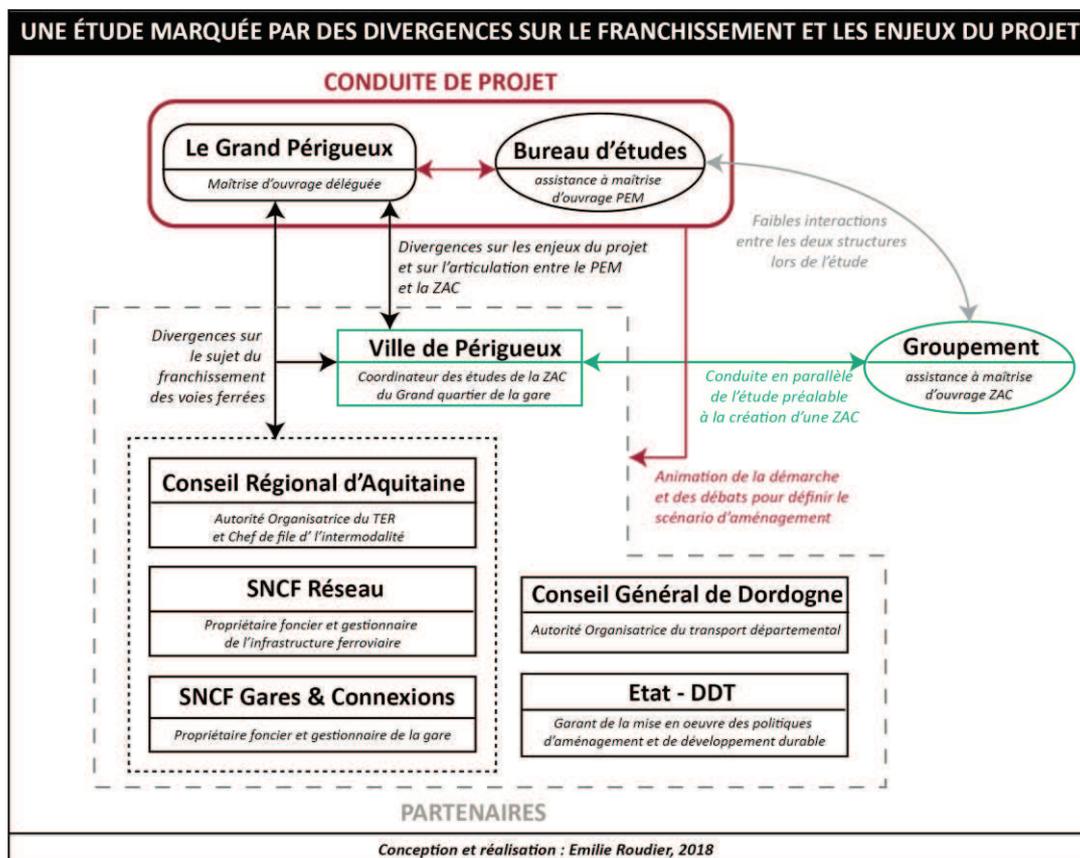


Figure 19 : Principales divergences identifiées lors de la conception du projet de pôle d'échanges de Périgueux

4.3. Saint-Omer : la difficile prise en compte des dynamiques locales d'aménagement et de développement

Plusieurs projets ont été lancés depuis 2010 pour réaménager le pôle gare de Saint-Omer. Le travail de recherche se concentre sur la conception de deux projets : le projet de pôle d'échanges et le projet de pôle éco-numérique dans le bâtiment voyageurs. Tous deux ont été portés par l'agglomération et ils ont été menés l'un après l'autre et non en parallèle comme à Périgueux. Les recherches concernent des périmètres différents mais elles permettent toutes deux d'étudier les modalités d'adaptation des aménagements aux problématiques territoriales de Saint-Omer et de son agglomération. Le projet de pôle d'échanges a été marqué par une confrontation entre la mise en œuvre de la politique locale transport et les pratiques de déplacements des usagers de la gare. Celle du projet de pôle éco-numérique a été marquée par des difficultés à prendre en compte précisément les besoins et les problématiques locales en matière de services et de développement économique.

L'étude du projet de pôle d'échanges permettait d'avoir un périmètre de comparaison commun entre les trois études de cas et celle du projet de pôle éco-numérique était l'occasion de mener des recherches sur un autre périmètre non abordé jusqu'alors, le bâtiment voyageurs. Cette décision a aussi été prise au regard des contraintes rencontrées lors de l'enquête de terrain. Le travail de recherche n'a pas pu être mené à partir de documents techniques et de documents issus de la littérature grise d'études de faisabilité et de programmation des différents projets, du fait de la non-participation de notre structure d'accueil aux études sur le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer²⁹⁸. Les données recueillies sur le déroulement des études et l'élaboration des scénarios d'aménagement s'appuient en grande partie sur les entretiens compréhensifs avec des acteurs de ces projets et sont, en conséquence, moins précises par rapport aux deux études de cas précédentes²⁹⁹. Malgré ces contraintes, l'approche comparative a été nourrie à partir des données recueillies³⁰⁰ : l'étude du réaménagement du pôle gare de Saint-Omer propose une configuration de maîtrise d'ouvrage singulière, avec l'implication de l'agence d'urbanisme locale, un déplacement des questionnements sur un autre périmètre (bâtiment voyageurs) et une situation politique locale différente, avec une présidence d'agglomération assurée par le maire de la ville-centre.

²⁹⁸ La structure d'accueil a réalisé une étude relative au stationnement sur la commune de Saint-Omer au cours de l'année 2015, qui a permis néanmoins de faciliter la prise de contact avec l'agence d'urbanisme locale au début du travail de terrain.

²⁹⁹ Ces entretiens sont aussi en nombre plus restreints. La concentration des compétences au sein de l'agglomération a certes limité en partie les acteurs à interroger mais c'est surtout notre positionnement externe vis-à-vis du processus du projet qui a contraint le travail d'identification précise des acteurs impliqués dans ces démarches et leurs prises de contact. Plusieurs demandes sont également restées sans réponse auprès de techniciens de la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer et de la Ville de Saint-Omer et auprès de la Région en charge des transports

³⁰⁰ Les schémas de jeux d'acteurs proposés dans cette sous-partie s'appuient sur les seules informations recueillies lors des entretiens et ne s'appuient pas sur les cahiers des charges des études : des imprécisions peuvent être constatées. Des demandes ont été formulées auprès de la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer pour consulter les cahiers des charges des études associées au pôle d'échanges et au pôle d'éco-numérique. Ces demandes ont été renouvelées tout au long de l'année 2017 mais n'ont pas reçu de retours.

4.3.1. Le pôle d'échanges multimodal : un décalage entre les objectifs du projet et les usages effectifs

Le projet de pôle d'échanges a pour objectif de réorganiser les espaces de desserte et de stationnement de l'ensemble des modes de transports autour de la gare de Saint-Omer. Ce réaménagement poursuit un double objectif d'amélioration des conditions d'intermodalité, en particulier avec le train, et d'évolution des pratiques de déplacements en faveur des modes alternatifs à l'automobile (transports collectifs, vélo, marche à pied, covoiturage, etc.). Le projet défini puis réalisé a entraîné une transformation en profondeur du parvis de la gare avec un éloignement des espaces de stationnement automobile, en faveur des espaces dédiés aux modes alternatifs. Cette programmation fait débat auprès des usagers de la gare et entraîne la réalisation de nouveaux aménagements, notamment pour répondre à la demande en stationnement.

La conduite de ce projet est assurée par le directeur général des services (DGS) de l'intercommunalité et soutenue par l'agence d'urbanisme locale. Le travail de définition fait l'objet d'une démarche multipartenariale (voir figure 21 ci-dessous) avec les mêmes parties prenantes que dans les deux études de cas précédentes, avec les différents échelons des collectivités territoriales (L'Etat, la Région Nord-Pas-de-Calais, le Département du Pas-de-Calais, la Ville de Saint-Omer) et les acteurs ferroviaires³⁰¹. La réalisation des études de faisabilité et de maîtrise d'œuvre a été confiée à des structures externes entre 2010 et 2012.

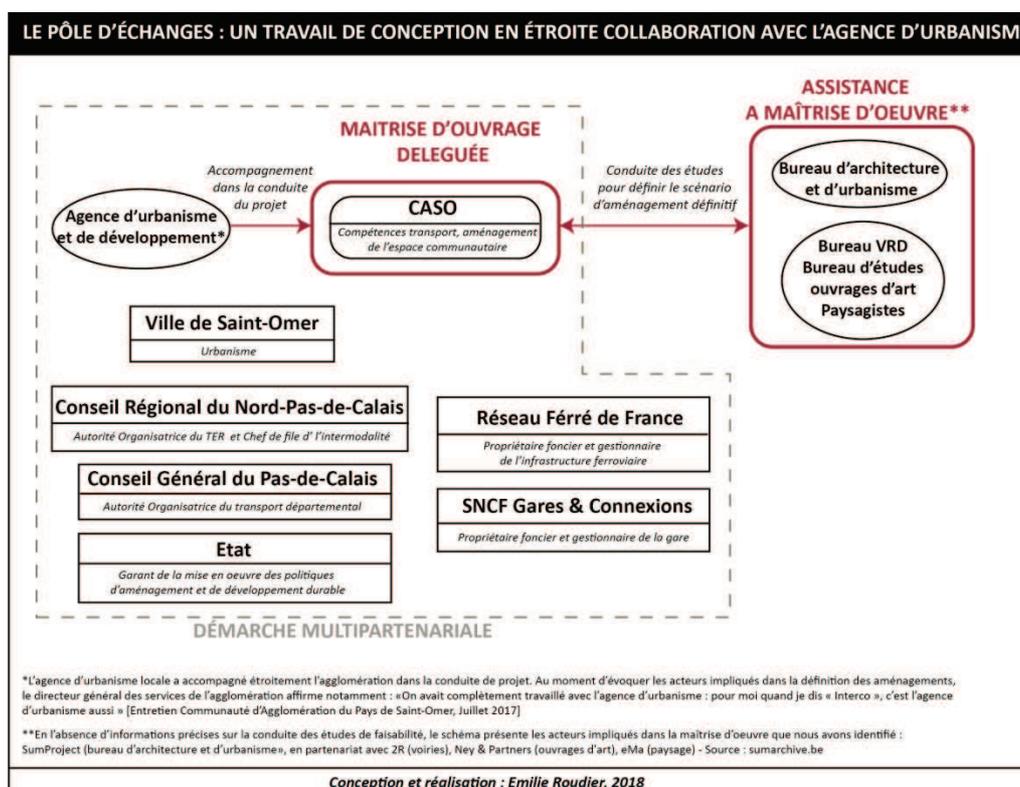


Figure 20 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans la conception du pôle d'échanges en gare de Saint-Omer

³⁰¹ Entretien Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer, Juillet 2017

Une transformation complète des accès à la gare

Le pôle d'échanges réalisé en gare de Saint-Omer a donné lieu à une réorganisation totale du parvis devant la gare et la création de nouveaux espaces de stationnement pour le rabattement automobile à l'extérieur du parvis (voir planche 22). Ces aménagements s'étendent des deux côtés des voies ferroviaires et ils sont reliés entre eux par un tunnel routier passant en dessous des voies. Le budget annoncé de ces réalisations est de 4,2 millions d'euros³⁰², assuré dans une large partie par la Communauté d'Agglomération et par la Ville de Saint-Omer (entre 15% et 30% en fonction des projets), soutenu financièrement par le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais (30%) et par des subventions européennes, via le Fonds Européen de Développement Régional (40%)³⁰³.

La programmation du pôle d'échanges s'appuie sur des orientations d'aménagement relativement similaire aux projets métropolitains. Sur le parvis, le principal parking de la gare a été entièrement supprimé au bénéfice d'aménagements dédiés uniquement aux solutions alternatives à l'automobile. La partie du parvis en face du bâtiment de la gare a été piétonnisée avec l'aménagement d'un parvis pavé et la partie à l'ouest du bâtiment a été transformée en gare routière, avec une voie de circulations dédiée aux déposes-minutes et aux PMR. Les espaces dédiés aux autres modes de transport que l'automobile ont été agrandis et aménagés au plus près du bâtiment de la gare. A l'inverse, les espaces dédiés au stationnement automobile ont été éloignés de l'entrée du bâtiment mais leurs capacités d'accueil ont été augmentées. Alors que le parking de la gare proposait à l'origine 90 places, les trois nouveaux parkings construits (parking de Lyzel, parking de l'Europe, parking sur une friche SNCF) proposent à eux trois près de 600 places de stationnement. Le parking le plus proche, situé au sud de la gare routière, était initialement un parking payant dédié aux abonnés TER tandis que les deux nouveaux parkings construits à quelques centaines de mètres de la gare sont gratuits pour les usagers.

Les aménagements mettent en œuvre les objectifs politiques de l'intercommunalité en matière d'organisation des déplacements avec la valorisation des solutions alternatives à l'automobile, et notamment du nouveau réseau de bus urbains, et une meilleure gestion du stationnement automobile.

³⁰² Présentation de l'AUD faite lors d'un atelier organisé par le Cerema le 8 février 2015 à Lille intitulée « Projet de pôle éco-numérique en gare de Saint-Omer ».

³⁰³ Entretien Région Hauts-de-France, Décembre 2016. L'enquête ne nous a pas permis d'obtenir la répartition précise des financements entre les différents acteurs. Des parts de financements générales nous ont été communiquées par la Région, que nous relayons ici dans l'analyse.

LE PÔLE D'ÉCHANGES EN GARE DE SAINT-OMER : UNE RÉORGANISATION MARQUÉE DES ACCÈS À LA GARE



Source photo aérienne : Google Maps, 2017 /
Source plan : sumarchive.be /
Conception et réalisation : auteur, 2017



1. Une gare routière de huit quais a été aménagée sur une partie de l'ancien parking de la gare pour accueillir les lignes du réseau urbain : l'arrêt de la gare est précisément le noeud de ce réseau. .

2. Le parking situé en face du bâtiment voyageurs a été entièrement réaménagé en parvis piéton. Des «lignes de désir» ont été dessinées sur le parvis pour guider les cheminements piétons et cyclistes.



3. Seules des places de déposes-minutes et des places dédiées aux personnes à mobilité réduite ont été aménagées sur le parvis, au plus près des quais.

4. Un nouveau parking de 450 places a été aménagé sur une emprise située derrière le bâtiment voyageurs, de l'autre côté des voies ferrées, avec un stationnement gratuit.



5. Un parking réservé aux abonnés TER de 70 places est aménagé à côté de la gare routière avec un stationnement à l'origine payant. Il s'agit du parking le plus proche de l'accès aux quais.

6. Un dernier parking de 80 places avec un stationnement gratuit a été aménagé sur une emprise située du même côté que le bâtiment voyageurs mais de l'autre côté du boulevard.

Source photographies : Emilie Roudier, 2017 / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Des aménagements à l'épreuve des pratiques

La mise en service progressive de ces aménagements entre 2013 et 2015 a toutefois suscité des approches critiques de la part des usagers de la gare et créé de nouveaux dysfonctionnements dans le quartier de la gare. Cette situation révèle les limites de la programmation réalisée et les capacités d'adaptation des collectivités locales face à ces dysfonctionnements.

Un premier décalage a été relevé entre les objectifs poursuivis par l'intercommunalité et les pratiques de stationnement des usagers de la gare. L'éloignement des parkings dédiés au rabattement automobile n'a pas réduit nettement les déplacements automobiles pour se rendre à la gare. Au contraire, un report du stationnement a été observé dans le quartier du commerce³⁰⁴, situé en face du bâtiment de la gare et avec des places de stationnement gratuites³⁰⁵, sur la rive opposée du canal. De plus, le parking de Lyzel a été sous utilisé alors qu'il était une des réalisations principales du pôle d'échanges. Le directeur de l'agence d'urbanisme fait référence aux lacunes de l'aménagement des parkings :

« Je mets un bémol sur le stationnement : il y a un parking qui a été créé, un peu excentré par rapport à la gare. En chiffres bruts, il fonctionne mais tous les principaux habitants qui viennent en voiture à la gare de l'agglomération arrivent par l'ouest, et donc face à la gare, et le parking est situé à l'est de la gare. Et là on franchit un truc, qui n'a pas été vu à l'époque, qui est la barrière psychologique : quand je me déplace, je me gare avant la gare. Si je me gare après la gare, même si c'est trois minutes à pieds, je suis parti plus loin, et faut que je revienne sur mes pas. Au quotidien, ce parking est loin d'être plein et tous les quartiers à l'ouest continuent d'être engorgés par les voitures. » [Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, août 2016]

Un deuxième dysfonctionnement a été observé par rapport à l'usage du deuxième parking situé à l'ouest du parvis et réservé aux abonnés TER. Ce parking a été construit en 2015 suite aux situations de saturation du stationnement dans le quartier du quai du commerce que nous venons d'évoquer³⁰⁶. L'objectif de l'intercommunalité était de proposer une offre de stationnement devant la gare tout en la régulant avec l'introduction du paiement du stationnement (4 euros par jour). Lors de sa mise en service, le paiement nécessaire du stationnement a découragé son usage par les automobilistes qui continuaient de stationner dans le quartier de la gare. L'équipe municipale a alors pris la décision au début de l'année 2016 de le rendre gratuit³⁰⁷.

Pour l'intercommunalité, cette double résistance des usagers de la gare n'est pas liée à la nature des aménagements proposés mais à un manque d'information et de communication sur les objectifs du réaménagement du pôle gare dans son ensemble. Après avoir évoqué l'absence d'une campagne

³⁰⁴ Extrait de l'article intitulé « Saint-Omer : le nouveau parking de la gare est ouvert, est-il pratique ? » publié dans *La Voix du Nord*, le 5/04/13 : « Pour ses premiers jours d'utilisation, le nouveau parking de Lyzel n'a pas fait le plein. Seulement une petite moitié de sa capacité a été utilisée. En revanche le quai du Commerce, lui, affichait complet, au grand dam des commerçants inquiets de voir les places squattées pour toute la journée, sans possibilité pour la clientèle de pouvoir s'arrêter, et ce malgré la zone bleue en place. Plus surprenant encore, au niveau du parking de l'Europe qui, lui, était plein : des usagers se sont garés tout le long, sur la route, sans prendre la peine d'aller chercher une place ailleurs. »

³⁰⁵ Cette situation a également été observée lors des enquêtes, réalisées par notre structure d'accueil, dans le cadre de l'étude sur la réorganisation du stationnement sur la commune de Saint-Omer, portée par la Ville, en 2015.

³⁰⁶ Article « Saint-Omer : un parking payant de soixante-dix places ouvre à la gare », *La Voix du Nord*, publié le 28/05/15

³⁰⁷ Article « Saint-Omer : le parking de la gare gratuit jusqu'en septembre », *La Voix du Nord*, publié le 03/03/16

de communication forte auprès des usagers, le directeur général des services de l'intercommunalité précise :

« La deuxième erreur c'est qu'on n'avait pas donné une vision globale du projet, c'est-à-dire qu'on a donné une vision des aménagements fonctionnels et pas une vision à long-terme du quartier de la gare. » [Entretien Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer, juillet 2017]

Au moment de la mise en service du pôle d'échanges, des échanges étaient en effet déjà engagés sur le réaménagement du bâtiment de la gare, du quartier, ainsi que sur la mise en service d'une passerelle avec la rue de Dunkerque et sur la construction d'un contournement routier. Le manque de communication est associé à un manque de compréhension des automobilistes des fonctions des aménagements réalisés.

Les approches critiques se focalisent surtout sur la gestion des espaces de stationnement autour de la gare, au regard notamment de la prépondérance de l'usage de la voiture dans les pratiques quotidiennes de déplacements des habitants de l'intercommunalité. A l'inverse, la satisfaction des usagers du réseau de transport collectif a largement augmenté grâce notamment à l'amélioration des conditions de desserte et de sécurité des déplacements lors de l'attente et de la descente du bus à la gare³⁰⁸. De nouvelles réponses aux dysfonctionnements sont mises en place par les acteurs locaux, avec la construction prévue d'un nouveau parking silo de 270 places à la place du parking de l'Europe qui sera situé devant les voies ferrées³⁰⁹. La réglementation du stationnement sur les quartiers du quai du commerce et du quartier Foch est également prévue par la mise en place de zones bleues et intégrée à la mise en place plus globale d'une nouvelle politique de stationnement sur l'ensemble de la commune de Saint-Omer³¹⁰.

4.3.2. Le pôle éco-numérique : un espace de services pour répondre à la demande locale ?

Le bâtiment voyageurs de la gare de Saint-Omer a fait l'objet d'un projet de réaménagement, lancé peu de temps après sa fermeture définitive. Le travail de conception a été organisé différemment de celui du pôle d'échanges. Des premières orientations d'aménagement ont tout d'abord été avancées par les acteurs impliqués après la fermeture définitive du bâtiment en 2011. Le travail de programmation a ensuite commencé en 2014 suite aux élections municipales et il a été finalisée entre 2015 et 2016. La conduite du projet a été assurée directement par le Président de l'Agglomération et a impliqué un partenariat des acteurs ferroviaires (Gares & Connexions, SNCF Réseau), des Architectes des Bâtiments de France (ABF), des collectivités territoriales (Région, Département, Ville) et des acteurs économiques. L'agence d'urbanisme locale a accompagné la démarche, en animant notamment les premières étapes de réflexion et des structures externes ont aussi été mobilisées pour la réalisation précise des scénarios (voir figure 22 ci-dessous).

³⁰⁸ Entretien Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer, juillet 2017

³⁰⁹ Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer Flandre Intérieure, Saint-Omer – Pôles gares, 2017

³¹⁰ Article « Saint-Omer : un stationnement revu pour 2018 », publié dans *l'Indépendant du Pas-de-Calais*, 21 décembre 2017

L'enquête de terrain repose sur la réalisation d'entretiens qui ont permis de recueillir des éléments sur l'élaboration du projet et les interactions entre les acteurs, sur l'analyse de présentations techniques et institutionnelles sur le projet en cours et sur la consultation d'articles de presse locaux. Les analyses porteront dans un premier temps sur la construction du scénario d'aménagement, en abordant les méthodes de travail et les choix programmatiques. Un deuxième temps sera consacré à leurs mises en œuvre et au portage du projet.

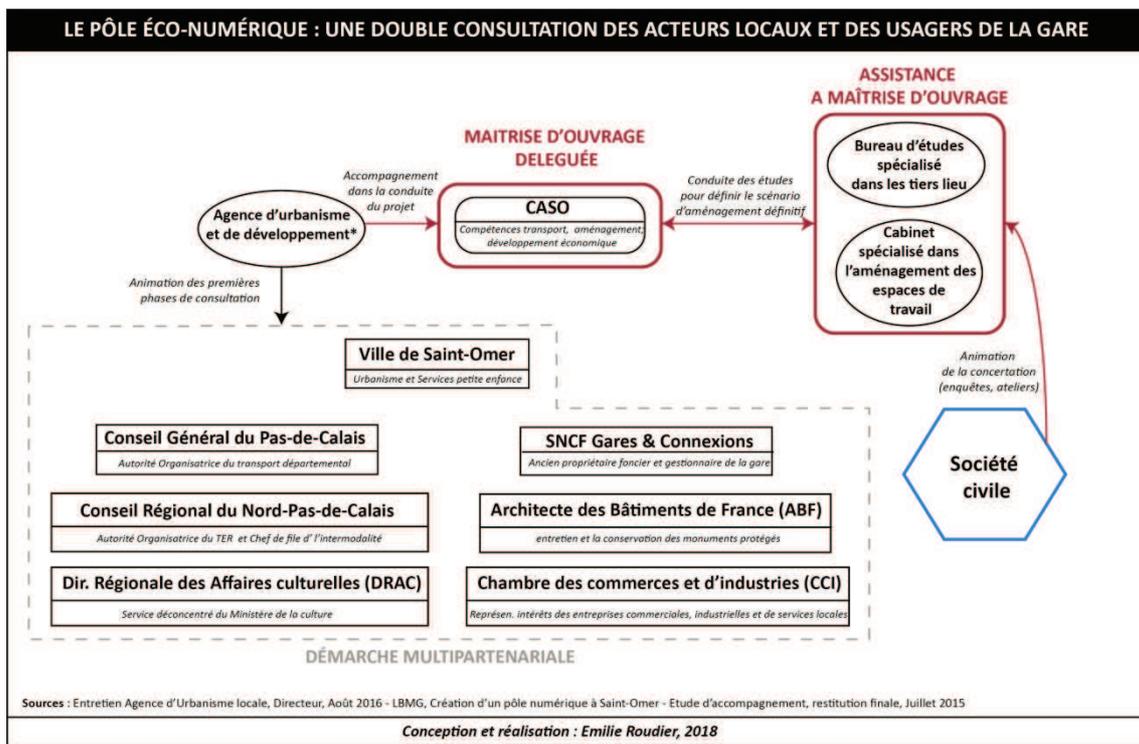


Figure 21 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans la conception du pôle éco-numérique en gare de Saint-Omer

Une convergence des acteurs pour réhabiliter le bâtiment voyageurs

Le réaménagement du bâtiment voyageurs comprend l'ensemble de la surface du bâtiment, soit 2000m². Ce projet est porté par l'intercommunalité qui souhaite acheter le bâtiment et non par SNCF qui en était le propriétaire initial (voir encadré ci-dessous). Les objectifs de projet et les principales orientations d'aménagement ont rapidement fait consensus entre les acteurs de la démarche : le projet de requalification du bâtiment de la gare s'est rapidement transformé en un projet de « pôle éco-numérique ». La conception du nouveau bâtiment a été marquée par l'absence de références aux réaménagements menés dans les plus grandes gares : l'adaptation au contexte local est au contraire le leitmotiv de la conduite de projet en vue de créer un modèle de réaménagement alternatif avec des aménagements tournés essentiellement vers les services à la population et les activités économiques.

La vente du bâtiment de la gare : une opportunité patrimoniale et foncière pour l'agglomération

La définition du projet de pôle éco-numérique a été rendue possible par le souhait de l'agglomération d'acheter le bâtiment de la gare fermé depuis 2011. Les négociations entre l'agglomération et SNCF Gares & Connexions se sont faites en parallèle du travail de programmation et non en amont. L'objectif de l'agglomération était d'aboutir à un protocole de vente du bâtiment au même moment que la fin des études de programmation pour lancer rapidement les travaux sur le bâtiment de la gare(1). Les échanges ont porté principalement sur la fixation d'un prix de cession du bâtiment et de son foncier et d'un prix des travaux nécessaire à la remise en état du bâtiment. La conduite de ces négociations était inédite pour l'ensemble des parties prenantes : les rachats des bâtiments voyageurs par les collectivités concernent principalement des bâtiments situés en zones rurales et de taille limitée.

Pour faire avancer les négociations, une personne de l'agence d'urbanisme locale assurait le rôle d'intermédiaire entre l'agglomération et les acteurs ferroviaires et une personne de Gares & Connexions assurait le relais auprès des différents services des acteurs ferroviaires et auprès des acteurs locaux (2). Cette organisation a été mise en place dans la perspective de faciliter le dialogue entre les différentes parties et de répondre au manque de connaissances spécifiques sur le sujet ferroviaire de l'agence d'urbanisme locale et de l'agglomération. Cette initiative montre une nouvelle fois les capacités de réorganisation des acteurs locaux pour conduire leurs projets et pour pallier au manque d'ingénierie sur le sujet complexe du ferroviaire. La vente du bâtiment a été validée par l'agglomération en février 2016 et actée officiellement au mois de mai cette même année à hauteur de 200 000 euros (3).

(1) Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, Directeur, août 2016

(2) Entretien Gares & Connexions, Responsable des affaires publiques, mars 2017

(3) Article intitulé « L'agglo de Saint-Omer rachètera la gare pour 200 000 euros », *La Voix du Nord*, publié le 04/02/16

La première étape de conception du projet a reposé sur une consultation des acteurs institutionnels (Etat, Département, Communauté d'Agglomération, Ville de Saint-Omer, Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC)), des acteurs ferroviaires (Gares & Connexions) et des acteurs économiques (notamment la Chambre de Commerces et d'Industrie dont une antenne est présente sur la commune de Saint-Omer)³¹¹. Animée par l'agence d'urbanisme locale, cette étape a pour objectif de mettre en perspective leurs besoins et la possibilité d'aménager de nouveaux espaces dans le bâtiment de la gare. Au cours de celle-ci, la SNCF a exprimé le besoin de réduire dans le bâtiment les espaces dédiés à ses activités (prise en charge voyageurs, vente, attente, etc.), avec un besoin précis d'un espace de 400m². A l'inverse, les autres acteurs ont exprimé un besoin de nouveaux espaces qui pouvaient être potentiellement développés dans le bâtiment. La Ville de Saint-Omer a par exemple fait part d'un manque d'espaces disponibles pour les services dédiés à la petite enfance et les acteurs économiques ont soulevé le manque d'espaces disponibles sur le territoire de l'agglomération pour accueillir des espaces dédiés aux activités tertiaires, notamment pour les start-up³¹². En parallèle, le Maire de Saint-Omer s'est quant à lui engagé sur le sujet des travailleurs indépendants et de l'accueil des consultants et s'est exprimé en faveur de l'aménagement d'un espace dédié à ces catégories de travailleurs.

³¹¹ Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, août 2016

³¹² Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, août 2016

La deuxième étape a abouti à l'élaboration d'un programme d'aménagement pour le bâtiment de la gare. La réalisation de la programmation a été confiée à l'agence d'urbanisme locale et à un bureau d'études externe spécialisé dans l'aménagement des espaces de tiers lieu. Quatre espaces ont été proposés : un espace dédié aux services de mobilité, un espace pour les commerces de proximité, un espace pour les services petite enfance et un espace tiers-lieu, dont une partie dédiée au coworking. Des enquêtes et des ateliers ont été réalisés pour confronter ces propositions d'aménagement aux besoins des usagers de la gare et des habitants de la commune³¹³ qui ont exprimé de fortes attentes sur la présence de services de proximité liées aux fonctions de la gare ferroviaire (kiosque, boulangerie, conciergerie, etc.)³¹⁴. Une mise en perspective de ces besoins est faite avec les besoins exprimés par les élus et les techniciens rencontrés précédemment :

« On lance une enquête où l'attrait pour des services en gares, pour des commerces de proximité, pour déposer son gamin le matin, pour des espaces de coworking, pour un fablab, c'est peut-être un effet de mode, on ne sait pas. Et donc là-dessus, on se dit que ce qu'on avait commencé à travailler politiquement et techniquement ça se recoupe avec les besoins des usagers, des habitants et donc LBMG étudie les choses en se demandant comment on peut fabriquer un modèle qui fonctionne. » [Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, Directeur, août 2016]

En parallèle, des analyses réalisées par le bureau d'études sur l'offre de tiers lieu dans l'aire urbaine de Lille ont mis en évidence un décalage entre cette offre et la demande locale. Des scénarios d'aménagement précis du bâtiment ont ensuite été définis par le bureau d'études à partir d'un diagnostic et de ces différentes enquêtes, et ont été soumis au choix de l'ensemble des partenaires du projet.³¹⁵

Le projet défini : un pôle de services et d'activités

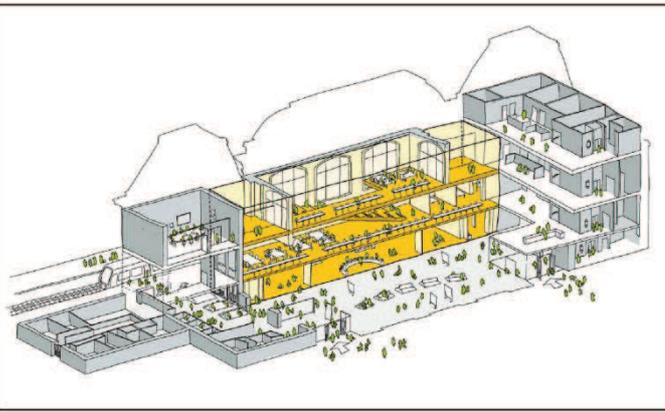
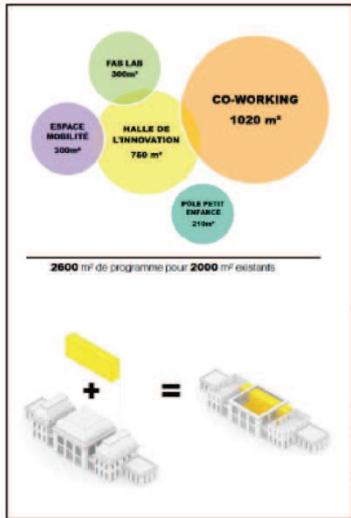
Le projet défini s'inscrit dans la continuité des premières orientations d'aménagement fixées par les acteurs du projet, avec une organisation du bâtiment en plusieurs espaces différenciés (voir planche 23).

³¹³ Des enquêtes ont été organisées sous la forme de questionnaire internet, d'ateliers participatifs et d'entretiens en face à face à la gare de Saint-Omer.

³¹⁴ LBMG, Création d'un pôle numérique à Saint-Omer – Etude d'accompagnement restitution finale, Juillet 2015

³¹⁵ Le déroulement de l'étude et son aboutissement sont présentés comme tels sur le site du bureau d'études mandaté : « Nous avons d'abord cherché à identifier l'ampleur de la demande et à la qualifier. LBMG est parti à la recherche d'utilisateurs potentiels via la réalisation d'entretiens avec des entreprises du territoire et notamment la mise en place d'un sondage en ligne. Avec plus de 750 répondants, ce dernier a reçu un franc-succès et permis de motiver plusieurs attentes fortes autour du projet. Sur la base de ces résultats, une série d'ateliers collaboratifs a été animée par les équipes de LBMG et Solutions by Steelcase, afin d'affiner ces attentes. 3 « briques » de services ont ainsi pu être retenues : travail (coworking), apprentissage (makerspace, repair café) et servicielle (recyclerie, conciergerie de quartier). Une fois le concept arrêté dans ses grandes lignes, nous avons élaboré plusieurs scénarios de positionnement du projet, avec à chaque fois des pistes d'inspiration en termes de concept, d'atmosphère et d'animation ainsi que de macro-zoning. Des recommandations en matière de gouvernance du lieu ainsi que des scénarios de projections économiques ont également été réalisés. » (Source : <http://www.lbm-g-worklabs.com/portfolio/saint-omer-creation-dun-pole-numerique>)

LA REQUALIFICATION DU BÂTIMENT VOYAGEURS AXÉE SUR LES SERVICES ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE



↑ Présentation générale du futur pôle éco-numérique en gare de Saint-Omer
 ← Répartition de la programmation du projet avec un grand espace dédié aux activités de co-working et aux entreprises (40% de la surface du programme)



Un espace d'attente et d'information pour les usagers du train situé dans la halle de l'innovation, avec un espace dédié à la vente des billets



Des espaces de coworking aménagés sur trois niveaux (espaces pour des bureaux et pour des salles de réunions)



Un hall d'attente comprenant également des services de conciergerie et des locaux commerciaux au rez-de-chaussée



Des espaces de détente aménagés à proximité des espaces de bureautique



Vue d'ensemble du bâtiment voyageurs et du parvis de la gare de nuit

Source photos : AUD, Saint-Omer Pôles gares, 2017 / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 23 : Projet prévu pour le bâtiment voyageurs de la gare de St Omer à horizon 2019/2020

Un premier espace est dédié à la mobilité (vente des titres de transports pour le train et le réseau de transports collectifs de l'agglomération³¹⁶, lieu d'accueil du personnel ferroviaire), un deuxième aux services de petite enfance (aménagement d'une crèche) tandis qu'un troisième espace, situé dans le bâtiment central, est un tiers lieu, dédié aux activités de coworking, à l'accueil d'entreprises et à un « Fab Lab »³¹⁷. En croissance ces dernières années, les « Fab Lab » sont des espaces dédiés à la fabrication et aux innovations numériques, avec la mise à disposition d'outils pilotés par ordinateur, pour la conception et la réalisation d'objets. Cet espace est géré par un animateur et autant dédié aux usagers de la gare qu'aux entreprises³¹⁸. L'espace tiers-lieu est aménagé dans une mezzanine en verre de plus de 600m² construite dans le bâtiment central qui permet d'exploiter la profondeur et la hauteur de la salle des pas perdus. Au rez-de-chaussée, le bâtiment central accueillera aussi des espaces d'attente pour les voyageurs, des commerces de proximité (kiosque, restauration, etc.) et une conciergerie. Les services proposés dans la conciergerie seront réalisés en partenariat avec le centre-ville pour éviter une concurrence entre les deux polarités.

Aucun point de blocage ou de divergences entre les acteurs n'a été relevé lors de la conception du scénario d'aménagement. Seules quelques contraintes ont été rencontrées concevoir les aménagements de l'espace de coworking : les offres faites par les acteurs du marché n'étaient pas adaptées à la programmation du projet. En faisant référence aux acteurs spécialisés dans l'aménagement des espaces de coworking, le directeur de l'agence d'urbanisme explique les difficultés rencontrées :

« Si on veut travailler en réseau, on a plein de partenaires dans le privé qui créent ce type d'espaces. On les appelle et tous sont dans une logique où il faut 2000m². Ils ne regardent pas la taille de la ville juste leur objet c'est 2000m². Nous, on leur dit que quand on analyse c'est 1000m² car si on fait 2000m², on sent le truc arriver, comme avec des centres commerciaux en centre-ville. On lance un truc et quand on se rend compte que finalement on a voulu trop grand par rapport à ce que le territoire pouvait absorber on demande à la collectivité de rattraper le coup. Donc, très vite on se rend compte que cette histoire de 2000m² il y a une grande concurrence entre les différents acteurs de coworking. On dit « non » à ça, on décide de le porter, on fait les travaux et on se dit ensuite qu'un partenaire privé ou une association viendra. » [Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, août 2016]

L'intercommunalité a choisi de maintenir la programmation du scénario et de changer le mode de gestion prévu. D'autres contraintes ont été rencontrées dans la conception de l'espace de service mobilité. L'objectif de cet espace était de mutualiser les services d'information et de vente des titres pour les réseaux ferroviaires et pour les réseaux urbains. Face aux besoins spécifiques liés aux activités ferroviaires, un technicien de l'agglomération précise les premières difficultés rencontrées et la stratégie de l'agglomération pour les surmonter :

³¹⁶ La vente des titres est mutualisée entre les services ferroviaires et les services de l'agglomération. Les usagers peuvent se rendre à un même guichet pour acheter l'un ou l'autre des titres de transport. La mutualisation des services est une situation assez rare dans les bâtiments voyageurs : généralement les guichets de vente SNCF sont réservés uniquement au transport ferroviaire.

³¹⁷ Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer Flandre Intérieure, Saint-Omer – Pôles gares, 2017

³¹⁸ « Pour les particuliers, c'est l'occasion de personnaliser et de customiser divers supports. Pour les entreprises et les professionnels, le matériel mis à disposition permet de réaliser des prototypes et de concrétiser des projets. ». Source : Article « Saint-Omer : la Station ouvre, venez découvrir le Fab Lab ! », *La Voix du Nord*, publié le 30/06/16

« Certaines structures ont des besoins bien spécifiques, elle a sa charte, etc. Nous, on partait sur un bâtiment vide et c'est là que ça a nécessité beaucoup d'échanges car nous on est intermédiaire avec le cabinet d'archi. Le cabinet nous envoie une base, nous on les travaille et on les renvoie à la SNCF, et ça remonte vers nous... C'est les échanges qui peuvent être longs et qui nécessitent un dialogue fort pour que tout le monde trouve un consensus. Nous l'avantage c'est qu'en tant que collectivité, on n'avait pas de besoins très précis et ça se mutualise bien ensemble. » [Entretien Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer, mars 2017]

La conduite de ce travail a aussi été facilitée par la Région, à la fois collectivité territoriale et autorité organisatrice du transport ferroviaire régional, qui s'est posée en intermédiaire entre les acteurs locaux et les acteurs ferroviaires :

« On a fait office d'interface. Car la CASO elle a racheté le bâtiment mais en termes de multimodalité, elle ne sait pas faire : gérer des espaces de vente multimodal ce n'est pas son cœur de métier. Autour de la table, on a coordonné un petit peu les branches SNCF, la CASO, l'Agence d'Urbanisme, etc. On est venu en coordinateur et après on viendra en financeur dans un deuxième temps car pour le moment on définit le projet. » [Entretien Ancienne Région Nord-Pas-de-Calais, décembre 2016]

Le budget total du réaménagement s'élève à plus de 11 millions d'euros³¹⁹. Deux tiers de ce financement est assuré par les partenaires du projet, notamment par des financements européens, et un tiers sera assuré par la Communauté d'Agglomération. Les travaux sont prévus à partir de 2016 pour une réouverture de la gare annoncée en 2019³²⁰.

L'étude de la conception du projet de pôle éco-numérique est l'occasion d'identifier des mécanismes d'adaptation du projet aux problématiques et aux besoins de Saint-Omer et de son agglomération. Elle permet aussi d'étudier les modalités de construction du scénario, en l'absence de projet similaire déjà mené dans d'autres villes moyennes. Ce projet complexe bénéficie d'un portage politique fort, notamment du Président de l'agglomération, d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la démarche multipartenariale et d'un accompagnement marqué de l'agence d'urbanisme locale. Aucun point de blocage ou de divergences marqués n'ont ainsi été relevés et les seules contraintes rencontrées par les acteurs à la conduite du projet concernent la réalisation des aménagements de l'espace de coworking.

³¹⁹ AUD, 2016, Saint-Omer un espace à investir, pp.10-12

³²⁰ Article « Saint-Omer Le 15 novembre 2019, la gare redeviendra gare », la Voix du Nord, publié le 02/07/18

Le pôle éco-numérique : un support de négociations de la desserte ferroviaire ?

Ce projet de réaménagement constitue aussi une occasion pour l'agglomération d'ouvrir des négociations sur l'offre ferroviaire. La desserte de la gare de Saint-Omer est assurée par 50 trains express régionaux (voir chapitre 3, 3.3.). Le temps de parcours entre la gare de Lille Flandres et la gare de Saint-Omer est entre 40 et 50 minutes (1). Pour mettre en valeur le futur pôle éco-numérique, l'agglomération souhaite bénéficier d'une meilleure liaison avec la métropole Lilloise, en augmentant le nombre de trains ou en réduisant le nombre de dessertes intermédiaires et le temps de parcours :

« Aujourd'hui le cadencement n'est pas mauvais - un train par heure dans les deux sens - donc ça va, hormis le milieu de matinée et le milieu d'après-midi. La problématique que vous avez c'est qu'on est sur la ligne de TER Calais/Lille et il y a le même traitement pour la gare de Saint Omer que pour toutes les autres villes sur la ligne. Demain, si on veut pouvoir réduire c'est là-dessus où on doit jouer. C'est normal que les gares périurbaines soient desservies, mais est-ce qu'on doit desservir autant de fois dans la journée une gare périurbaine qu'une gare où on a un potentiel de 2 000 montées/descentes ? Demain on a 40 à 50 minutes en fonction des trains, on arrive à 30/35 minutes. » [Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, Directeur, août 2016]

Ce positionnement illustre une certaine concurrence entre la ville moyenne de Saint-Omer et les communes périphériques dans la desserte ferroviaire, entre une logique de renforcement de la centralité des villes moyennes et une logique d'aménagement du territoire régional. La visite de l'élu régional en charge des transports en gare de Saint-Omer a ainsi été l'occasion de présenter le projet, de discuter du soutien financier de la Région et d'aborder l'offre ferroviaire (1). Sur ce sujet, la Région s'est déclarée en faveur d'un renforcement du cadencement de l'offre de train pour accompagner le réaménagement.

(1) Le temps de trajet varie précisément entre 46 et 51 minutes en fonction des arrêts intermédiaires réalisés.

(2) « Et parce qu'un tel projet ne serait que coquille vide sans une excellente connexion avec la métropole lilloise, l'élu promet un effort sur le cadencement des trains dans cette direction : plus rapides, plus nombreux. Reste à négocier avec la SNCF. » Source : Article « Future gare : Gérald Darmanin, vice-président à la Région, sur les rails », La Voix du Nord, publié le 03/10/16

Conclusion 4.3.

La conception des projets de pôle d'échanges et de pôle éco-numérique a été marquée par une volonté d'adapter les aménagements au contexte local. Le décalage entre les objectifs programmatiques et les usages du pôle d'échanges met en évidence les difficultés à adapter les aménagements dédiés à l'intermodalité avec les pratiques de déplacements des usagers de la gare. L'écart entre la programmation définie et les offres des acteurs privés pour l'espace de coworking dans le projet de pôle éco-numérique montre aussi les contraintes rencontrées lors du passage de la programmation à la réalisation du projet.

Portés tous deux par l'agglomération de Saint-Omer, sous deux mandats politiques, ces projets n'ont pas connu de points de blocage. Dans l'ensemble, la conduite de ces projets a mis en évidence la forte logique d'agglomération dans la conduite de l'action publique locale et une dynamique commune avec la Ville de Saint-Omer. Ces deux projets ont également été portés par des politiques volontaristes des collectivités locales en faveur d'une remise en valeur du pôle gare dans la commune et de son agglomération et d'une diversification de ses fonctions. L'analyse des jeux d'acteurs et les entretiens menés soulignent aussi le rôle fort joué par l'agence d'urbanisme locale dans l'accompagnement de la collectivité, autant dans l'animation de la démarche multipartenariale que dans les ressources en ingénierie.

Comparativement aux deux études de cas précédentes, la conduite de ces deux projets n'a pas été freinée par des contraintes financières³²¹ mais plutôt par l'absence de référentiels pour ce type de projet dans les villes moyennes. Aussi, ce projet de pôle d'échanges n'a pas connu de changements majeurs entre les aménagements définis et les aménagements réalisés, contrairement à Saintes et Périgueux.

En parallèle de ces deux projets, d'autres aménagements sont également réalisés par l'agglomération pour faciliter l'accès au pôle gare. La passerelle de franchissement du canal de Neuffossé, entre la rue de Dunkerque et le pôle gare, a été inaugurée en novembre 2017 par l'agglomération de Saint-Omer. Mis en place pour faciliter les cheminements piétons entre la gare et le centre-ville, cet aménagement est un projet ancien, déjà évoqué au moment de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins ». Un contournement routier est également en projet pour mieux desservir la gare et le nouveau parking silo.

*

³²¹ L'enquête de terrain n'a pas permis d'approfondir les caractéristiques de cette situation des collectivités locales. A partir des informations recueillies, plusieurs hypothèses peuvent être soulevées : une meilleure adaptation des aménagements aux capacités d'action des collectivités locale, une meilleure mobilisation des partenaires ou des ressources financières plus importantes de la part de la collectivité

	Saintes	Périgueux	Saint-Omer	
Périmètres mis en projet étudiés	Abords Quartier	Abords [<i>Quartier : étudié uniquement dans ses liens avec le projet de PEM</i>]	Abords	Bâtiment voyageurs
Configuration des études	Une seule étude pour les deux périmètres	Une étude pour le pôle d'échanges multimodal Une étude pour le quartier	Une étude dédiée	Une consultation et une étude dédiée
Conduite de projet	Ville de Saintes	Le Grand Périgueux (PEM)) [<i>Ville de Périgueux (quartier de la gare)</i>]	CAPSO	CAPSO
Principaux partenaires	Communauté de Communes du Pays de Santon, Département de la Charente, Région Poitou-Charentes, SNCF Gares & Connexions, RFF	Ville de Périgueux, Département de la Dordogne, Région Aquitaine, SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau	Ville de Saint-Omer, Département du Pas-de-Calais, Région Nord-Pas-de-Calais, SNCF Gares & Connexions, RFF	Ville de Saint-Omer, Région Nord-Pas-de-Calais, Etat, SNCF Gares & Connexions, Architecte des Bâtiments de France (ABF), Chambre de Commerces et d'Industrie
Accompagnement	Bureau d'études et cabinet d'architecture	Bureau d'études	Agence d'urbanisme locale et bureaux d'études	
Oppositions rencontrées lors de l'étude	Ville et Région : prépondérance du volet urbain dans le projet Ville et acteurs ferroviaires : vente et valorisation des terrains à proximité du bâtiment Sernam	Ville et CA : objectifs liés à l'amélioration des conditions de franchissement des voies ferrées Acteurs locaux, acteurs ferroviaires et Région : choix de l'ouvrage de franchissement et ouverture de la gare	Pas d'oppositions relayées par les acteurs du projet	Premières oppositions entre les acteurs locaux et la SNCF sur la vente du bâtiment voyageurs avant les élections municipales Pas d'autres oppositions relayées par les acteurs du projet
Caractéristiques du scénario défini à la fin de l'étude	Réaménagement marqué du parvis de la gare et du quartier, non associé à un budget, programmé sur le long et très long-terme	Réaménagement des espaces situés des deux côtés des voies et un nouvel ouvrage de franchissement, associé à un protocole de financement validé par l'ensemble des partenaires	Eloignement des parkings et parvis dédiés entièrement aux solutions alternatives	D'un bâtiment voyageurs à un pôle éco-numérique divisé en différents espaces : coworking, petite enfance, attente, services mobilités
Contraintes rencontrées lors du passage à la réalisation	Contraintes de financement Non mobilisation des partenaires sur le volet urbain	Contraintes de financement Non mobilisation des partenaires ferroviaires régionaux sur la construction d'un nouvel ouvrage et sur l'ouverture de la gare	Pas de contraintes relayées par les acteurs du projet Confrontation entre les objectifs attendus des aménagements et leurs usages	Difficultés à mobiliser des acteurs du marché pour l'espace de coworking Contraintes de financement réduites par le soutien financier du CPER
Révision du scénario défini à la fin de l'étude	Oui : réalisations partielles des aménagements proposés pour le parvis	Oui : définition d'un scénario alternatif	Non	Non
Projets réalisés (2018)	Pôle d'échanges réalisé partiellement (2014) Requalification du quartier de la gare non réalisée et non programmée	Pôle d'échanges : phase travaux (réal. prévue en 2018) Quartier d'affaires : phase travaux (réal. prévue en 2019) Requalification du quartier : dossier de ZAC créée (2017)	Réalisé (2014)	Phase travaux (réalisation prévue en 2019)

Tableau 10 : Tableau de synthèse du chapitre 4

Conclusion du chapitre 4 : les formes multiples de l'adaptation des projets aux situations des villes moyennes

A l'instar du chapitre 3, ces analyses conclusives reposent également sur une double lecture comparative : les conditions de conceptions des projets de pôles gares sont comparées avec la grille de lecture des projets métropolitains (voir annexe 2) et ils sont comparés entre eux à partir d'une lecture croisée des trois études de cas (voir tableau 10). Ce chapitre montre à la fois les modalités d'adaptation des scénarios d'aménagement au contexte des villes moyennes et la diversité des situations de conduites de projet.

Des décalages entre les stratégies des collectivités locales, leurs capacités d'action et les stratégies des partenaires

Dans les cas de Saintes et de Périgueux, la conception des projets se caractérise par un triple mouvement : de **mimétisme** des ambitions d'aménagement des collectivités locales vis-à-vis des projets métropolitains, de **frein** lors de la mobilisation des conditions nécessaires à la réalisation du projet et de **recomposition** de leurs actions pour mettre en œuvre leurs stratégies d'aménagement. Les ambitions des collectivités locales à la conduite de projet sont calquées sur les projets métropolitains mais elles diffèrent nettement des attentes des partenaires lors du travail sur le scénario d'aménagement. Ce mimétisme entraîne toutefois l'élaboration de projets de grande ampleur dont le manque de financement a constitué un frein à leur réalisation : celui-ci était soit subi (ressources limitées des collectivités locales) soit choisi (non mobilisation des partenaires sur le financement de l'ensemble du scénario d'aménagements). Cette situation entraîne ensuite des recompositions qui se manifestent par une adaptation de la programmation à leurs capacités d'action et aux spécificités territoriales. A Saint-Omer, la situation est sensiblement différente : la programmation réalisée sur les abords de la gare s'est appuyée sur des orientations d'aménagement très similaires aux projets métropolitains, en éloignant les espaces de stationnement voiture et en agrandissant les espaces dédiés aux modes alternatifs à proximité du bâtiment de la gare. Des aménagements ont été réalisés par la suite pour réadapter ces aménagements aux pratiques de déplacements des usagers de la gare (rapprochement des parkings, gratuité, etc.).

Les contraintes rencontrées par les collectivités locales ne sont pas un coup d'arrêt à leur action. Les attentes des collectivités locales sont peu ou prou révisées et adaptées à celles des partenaires financeurs de la réalisation et de leurs priorités pour parvenir tout de même à la réalisation d'une partie des projets. Des recompositions sont observées dans la **nature des aménagements choisis**. Les scénarios révisés privilégient des aménagements plus modestes par rapport aux scénarios initiaux, avec des coûts moins élevés qui mettent en œuvre le même objectif de projet et n'incluent plus des aménagements avec une forte qualité urbaine et/ou architecturale. La révision du scénario sur la passerelle de franchissement du faisceau ferroviaire met bien en perspective les capacités d'action des collectivités locales, l'objectif de projet fixé et la résilience des aménagements fonctionnels avec la prise de décision de l'intercommunalité de rénover la passerelle existante et non de construire un nouvel ouvrage de franchissement. Ces révisions entraînent des recompositions dans les **calendriers et phasages de réalisations** des projets : elles entraînent à

la fois une réorganisation du planning de réalisation (phasage sur le temps long) et une priorisation des enjeux pour mener des actions rapides sur leurs pôles gares (réalisations à court-terme).

Des objectifs de projet similaires aux projets métropolitains mais des logiques d'aménagement différentes

La conception de ces projets est encadrée par des **objectifs de projet similaires** aux projets métropolitains mais ils se concrétisent par **des logiques d'aménagement différenciées**. L'étude détaillée des trois projets de pôles d'échanges constitue un prisme d'analyse de ce mouvement. Les trois projets reposent sur un double objectif : améliorer les conditions d'accès à la gare et développer les conditions d'intermodalité entre les modes de transport. Ces objectifs sont similaires à ceux des projets métropolitains. L'adaptation au contexte local des villes moyennes rend précisément impossible une duplication en plus petit des aménagements métropolitains et s'appuie sur des aménagements distincts, propres aux problématiques locales observées. Dans les trois cas, les actions proposées ont été plus orientées vers la création d'offres favorables à l'émergence de pratiques intermodales en lien avec l'automobile (emplacement et dimensionnement des parkings notamment) que sur l'optimisation d'une intermodalité préexistante, traditionnellement structurée dans les métropoles autour d'un mode de transport collectif lourd et capacitaire, de type métro ou tramway.

Aussi, l'absence de référentiels précis pour ces projets dans les villes moyennes met en évidence de manière plus générale les difficultés rencontrées par les acteurs pour définir des aménagements finement adaptés au contexte local. Les décalages observés entre les objectifs attendus des aménagements et leurs usages lors de leurs mises en services (Saintes, Saint-Omer) et l'émergence difficile des projets de quartier de gare (Saintes, Périgueux), non portés par une forte pression foncière et par une forte demande économique locale, sont des manifestes de ces difficultés.

Des conduites de projet différenciées en fonction des contextes de gouvernance locale

La comparaison entre nos trois études de cas met en évidence des conduites de projet différenciées (voir tableau 11). Dans l'ensemble, les caractéristiques des conduites de projet varient en fonction de trois critères : des ressources en ingénierie mobilisées (interne, externe), de la configuration politique entre la commune et l'intercommunalité, et du degré de portage politique par les élus locaux (Maire, Vice-Président ou Président de l'intercommunalité).

Les conduites des projets de Saintes et de Périgueux ont été plus contraintes que celle des projets de Saint-Omer. Elles se caractérisent par des ressources techniques et financières limitées, par une coordination complexe entre la commune et l'intercommunalité, et par une articulation difficile entre le projet de pôle d'échanges et le projet de quartier de gare. La conduite des projets de Saint-Omer présente une situation bien différente : des contraintes ont été rencontrées pour établir une programmation adaptée des projets aux contextes locaux mais cette adaptation a rencontré des divergences internes. L'implication de l'agence d'urbanisme locale dans la conduite et le suivi des

projets, ainsi que la dynamique commune relevée entre la Ville de Saint-Omer et la Communauté d'Agglomération sont sans doute les deux facteurs qui ont facilité la conduite de projet.

	Saintes	Périgueux	Saint-Omer
Projets	Pôle d'échanges multimodal et quartier de gare	Pôle d'échanges multimodal	Pôle d'échanges multimodal (PEM); Pôle éco-numérique (PEN)
Contraintes en ingénierie	Oui	Oui	Non
Ressources en ingénierie interne	Mobilisation d'un technicien en charge du Réseau de Ville Saintes-Cognac pour le compte de la Ville de Saintes	Mobilisation du service transport pour conduire les études de pôles d'échanges multimodal (1 référent)	Mobilisation de l'agence d'urbanisme locale dans la conduite et le suivi du projet, conduite des négociations avec la SNCF sur la vente du bâtiment voyageurs
Ressources en ingénierie externe	Mobilisation d'un bureau d'études spécialisé dans les transports	Mobilisation d'un bureau d'études spécialisé dans les transports	Mobilisation d'un bureau d'études spécialisé dans les transports (PEM), de cabinets spécialisés dans les tiers lieux (PEN)
Contraintes politiques	Oui	Oui	Non
Relations Ville / Intercommunalité	Maire ≠ Président de l'intercommunalité	Maire ≠ Président de l'intercommunalité	Maire ≠ Président de l'intercommunalité (PEM) Puis Maire = Président de l'intercommunalité (PEN)
Portage politique des élus locaux	Faible	Fort	Fort
Mobilisation des partenaires	Difficile (divergences)	Difficile (divergences)	Dynamiques communes
Contraintes de financement lors de la mise en œuvre du projet	Oui	Oui	Non

Tableau 11 : Tableau comparatif des conduites de projet à Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018)

Au terme de l'enquête de terrain, des disparités sont relevées entre nos études de cas : les conceptions des projets de Saintes et de Périgueux se rejoignent sur des problématiques similaires tandis que celles de Saint-Omer se distinguent par leurs conduites de projet et par leurs choix de programmation. L'analyse de ces différents projets permet néanmoins d'identifier des caractéristiques propres aux projets menés dans les villes moyennes par rapport aux projets métropolitains : derrière des démarches multipartenariales et des objectifs de projets semblables au premier abord, les processus de projet dans les villes moyennes se caractérisent par des systèmes d'acteurs et par des stratégies d'aménagement différentes, adaptées à leurs cadres d'action et à leurs problématiques locales.

Chapitre 5

Du mimétisme métropolitain aux adaptations aux villes moyennes : la territorialisation en question

Les recherches sur nos trois cas ont permis d'étudier finement les éléments de contexte qui sont à l'origine des projets ainsi que les objectifs et les arbitrages qui ont conduit à l'élaboration puis à la réalisation des scénarios d'aménagement. Bien au-delà des spécificités des pôles gares, les analyses de ces projets d'aménagement révèlent plus précisément les caractéristiques de la conduite de projet et des stratégies d'aménagement mises en œuvre dans les villes moyennes. Cette hypothèse principale posée en introduction sera ici confrontée aux résultats de l'enquête de terrain.

Le chapitre est divisé en deux sections. La première est dédiée à l'analyse des caractéristiques des systèmes d'acteurs. A partir d'outils issus de la sociologie de l'action publique et de l'action collective, il s'agira d'analyser le poids des contraintes dans le cadre d'action des collectivités locales et leurs conséquences dans le dispositif multipartenarial. La deuxième section est dédiée à l'analyse des caractéristiques des stratégies d'aménagement. Celles-ci sont relevées à trois niveaux : celui de l'articulation des polarités (pôle gare / centre-ville), celui de la coordination entre urbanisme et transport et celui des arbitrages dans la programmation en faveur d'aménagements fonctionnels. Ces recompositions seront étudiées dans deux sections distinctes mais elles sont étroitement liées les unes aux autres : les acteurs sont parties prenantes dans la conduite et la programmation des projets et, à l'inverse, les stratégies d'aménagement ont aussi des conséquences dans l'organisation des systèmes d'acteurs et dans leurs cadres d'action.

Le travail de recherche s'appuie à nouveau sur les études des cas de Saintes, Périgueux et Saint-Omer, qui seront comparées et croisées tout au long de ces conclusions. Les analyses seront complétées au cours du chapitre par des références à des projets menés dans d'autres villes moyennes (Angoulême, Guéret, Lorient, Quimper, etc.). Ces projets ont été mentionnés par les acteurs rencontrés, dans le cadre de nos études de cas ou dans le cadre des entretiens transversaux, et ont fait l'objet de recherches bibliographiques complémentaires. La mobilisation de ces références a pour objectif de nuancer ou de confirmer les analyses issues de nos trois études de cas dans le but de faciliter la montée en généralité sur les processus de projet des villes moyennes.

5.1. Projets modestes, travail complexe : les recompositions des systèmes d'acteurs

Si les systèmes d'acteurs des projets des villes moyennes sont semblables à ceux des projets métropolitains, ils ne se caractérisent pas par les mêmes mécanismes. Dans les villes moyennes, la conduite de projets se caractérise par des contraintes financières, techniques et politiques singulières (5.1.1.), qui ont des conséquences dans les pratiques professionnelles des partenaires, notamment celles des Régions et des assistances à maîtrise d'ouvrage (5.1.2.).

5.1.1. Comment « déplacer des montagnes » ?

Dans les villes moyennes, les collectivités locales à la conduite des projets sont soumises à des contraintes qui, en comparaison, sont plus fortes que dans les grandes villes. Les communes et les intercommunalités présentent généralement des déficits en ressources financières et en ingénierie. Ces déficits réduisent leurs capacités d'action dans le processus de projet et constituent de ce fait des contraintes. Celles-ci ne sont pas nécessairement des freins à l'avancement des projets : dans certains cas, ces contraintes peuvent au contraire permettre d'accélérer les processus et motiver les collectivités locales à trouver des solutions pour s'en affranchir.

Des contraintes financières...

Les collectivités locales des villes moyennes disposent de capacités de financement limitées qui contraignent surtout la conception et la réalisation des projets et moins leursancements. Ces contraintes sont à la fois externes et internes au processus de projet. D'une part, les collectivités locales ne peuvent s'appuyer sur des ressources financières importantes. La baisse des dotations territoriales, de leurs recettes fiscales et le maintien de leurs charges de centralité sont autant d'éléments de contextes qui réduisent leurs capacités de financements (voir chapitre 2, 2.3). D'autre part, les niveaux de budgets nécessaires à la réalisation des projets pèsent aussi sur les ressources des collectivités locales.

Avec des budgets de plusieurs millions d'euros, même pour les seuls projets de pôles d'échanges, les collectivités locales doivent assurer une part conséquente des protocoles de financements multipartenariaux. Ces budgets comprennent généralement à la fois les coûts nécessaires à la réalisation des aménagements programmés et ceux liés à l'acquisition des parcelles foncières, notamment auprès de SNCF. La réalisation des aménagements nécessite dans certains cas le déplacement de fonctions ferroviaires affectées aux terrains (voies de garage, stockage matériel, réserve foncière) qui doivent être reconstituées pour le bon fonctionnement du système ferroviaire. Ces travaux doivent aussi être financés par les collectivités locales mais ils sont généralement peu anticipés par celles-ci au moment du lancement de leurs projets (Cerema, 2012).

Dans les cas de Saintes et Périgueux, les contraintes financières des collectivités locales vis-à-vis des achats fonciers ont freiné la conduite des projets de pôles d'échanges et de quartiers de gares. Dans le cas de Périgueux, l'intercommunalité a été confrontée à des contraintes pour acheter les terrains de l'ancien bâtiment Sernam, appelés communément « l'îlot Sernam ». Dix ans de négociations avec la SNCF ont été nécessaires pour aboutir à la vente du terrain de cinq hectares pour un budget de 1,7 million d'euros. La Ville de Périgueux est elle aussi confrontée à des contraintes pour acheter le foncier nécessaire à la réalisation du projet de quartier de gare. Les emprises situées dans le périmètre de projet appartiennent à SNCF mais également à des acteurs privés et à des particuliers. Le manque de financement ralentit l'avancement du projet comme le précise l'AMO en charge du projet :

« La difficulté majeure de ce projet, c'est que c'est une ZAC de renouvellement urbain avec aucune capacité financière de la Ville pour acquérir du foncier. » [Entretien Bureau d'études, Chef de projet, octobre 2017]

Les faibles capacités de financement de la Ville ne lui permettent pas de négocier à l'amiable ou par préemption avec les propriétaires des terrains pour pouvoir réaliser les aménagements programmés de la future ZAC. En 2018, un partenariat a toutefois été signé entre les collectivités locales et l'Etablissement Public Foncier (EPF) de la Région Nouvelle Aquitaine pour débloquer la situation. Les EPF ont notamment pour fonction d'accompagner les collectivités locales dans la définition des projets et dans les stratégies foncières d'anticipation. Grâce à leurs capacités d'investissements, ils sont capables d'acquérir des terrains, de les gérer, voire de les pré-aménager (démolition des bâtiments existants, dépollution, etc.) avant de les vendre à la collectivité³²². Dans ce cas, l'EPF Nouvelle Aquitaine assure une veille foncière active sur sept périmètres précis de la ZAC et recherche des opportunités d'acquisition pour réaliser des négociations à l'amiable³²³.

Dans le cas de Saintes, le décalage entre les capacités de financements de la Ville et le budget nécessaire à la réalisation du projet de quartier de gare ont entraîné le report du projet. La programmation du quartier de gare nécessitait l'achat de parcelles foncières, appartenant notamment à SNCF, sur un large périmètre. Aucun budget précis n'avait été fixé à la fin de l'étude mais des négociations ont été amorcées par la suite entre la Ville et la SNCF sur le coût d'acquisition des parcelles foncières. Un élu de la Ville, dans l'opposition au moment des études, souligne le décalage entre le budget du projet et les capacités d'investissements de la Ville :

« L'ancien projet coûtait 30 millions d'euros : projet hyper ambitieux, de nouveau quartier urbain, racheter des friches et exproprier des habitations existantes, reconstruire des places, refaire un quartier entier de la Ville. C'était complètement pharaonique. Alors que la Ville est endettée comme pas possible et ils auraient jamais pu faire le dixième de ce qu'ils avaient imaginé. C'était un beau projet urbain infinançable. »
[Entretien CA de Saintes, Vice-Président, novembre 2016]

³²² Site du Ministère de la Cohésion des territoires : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-etablissements-publics-fonciers-epf>

³²³ Avec la validation du projet par la Ville de Périgueux et en concertation avec le Grand Périgueux, l'EPF procédera aux acquisitions (selon le montant prévisionnel).

La Ville de Saintes avait une dette en nette augmentation entre 2010 et 2015 et des capacités de désendettement réduites, dans un contexte de forte crise économique et de maintien des charges de centralité³²⁴. Cette approche critique du projet suggère néanmoins que ces contraintes sont autant liées aux ressources de la Ville qu'à ses ambitions non adaptées à leurs réelles capacités d'actions. Ce constat est aussi partagé par la Région Aquitaine qui affirme que les collectivités locales sous-estiment souvent les budgets des projets qui répondent à leurs ambitions au moment de leursancements et de leurs conceptions :

« Les limites qu'on avait, c'était des limites financières. Ces limites n'étaient pas tant de notre côté car notre cadre d'intervention il est très clair. Les gens savaient ce qu'on pouvait faire et ce qu'on pouvait ne pas faire. Mais souvent, les collectivités locales n'avaient pas forcément prévu dans leurs budgets de faire ce type de travaux, notamment dans une période où l'argent est de plus en plus rare. » [Entretien Région Aquitaine, mars 2017]

Si ces contraintes financières sont prégnantes dans les processus de projet, elles ne sont pas pour autant un frein à la réalisation des projets. Elles rendent, en revanche, les collectivités locales plus dépendantes des stratégies de financement des partenaires et limitent leurs marges de manœuvres lors de la répartition des protocoles de financements. Dans nos trois études de cas, les projets de pôles d'échanges ont été réalisés ou sont en cours de réalisations (voir tableau 12 ci-dessous). Leurs financements ont été assurés en partie par les collectivités locales.

	Saintes	Périgueux	Saint-Omer
Principaux aménagements réalisés	Création d'un parking de 200 places Création d'un parking vélo Réorganisation du parking voiture sur le parvis Réalisation d'une signalétique au sol	Création d'un parking relais Création de deux arrêts BHNS Création d'une maison de la mobilité Réaménagements des abords Rénovation de l'ancienne passerelle	Création de trois parkings Aménagement d'une gare routière Réaménagement du parvis piéton et des espaces de dépose-minute, taxis
Budget prévu	300 000 €	4 000 000 €	4 200 000 €
Répartition des financements	60% Ville de Saintes 20% la Région 10% le Département 10% Intercommunalité	40% Intercommunalité 25% Etat 20% Europe 15% Région	FEDER Etat Intercommunalité Ville Région Département

Tableau 12 : Comparaison des projets de pôles d'échanges à Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018)

Une analyse fine de leurs budgets met toutefois en évidence les contraintes auxquelles ont été confrontées les collectivités locales pour assurer leurs réalisations. Le projet de pôles d'échanges de Saintes a un budget beaucoup plus faible que les deux autres projets : les aménagements sont certes plus modestes comparativement à ceux réalisés à Périgueux et Saint-Omer mais ce niveau de budget s'explique surtout par les contraintes financières de la Ville. N'étant pas en capacité d'acheter la

³²⁴ Source : Billet « Budget 2015 de la ville de Saintes », *Blog Nicolas Bertin infos*, publié le 16/02/2015

parcelle pour le parking de 200 places, la Ville loue la parcelle à SNCF et le budget ne prend pas en compte d'acquisition foncière, ni d'aménagements de grande envergure. Dans ce budget, la Ville assure tout de même 60% du financement. Les projets de Périgueux et de Saint-Omer ont, quant à eux, des budgets plus élevés, à hauteur de plus de quatre millions d'euros : les intercommunalités assurent une partie conséquente de ces financements (entre 20% et 40%), mais elles sont aussi plus dépendantes de l'aide des partenaires, notamment des aides européennes (FEDER) et des Régions (CPER). En outre, le projet de Périgueux ne comprend qu'une partie du scénario d'aménagement sélectionné à la fin des études : celui-ci a été largement révisé pour assurer un passage à la réalisation (chapitre 4). Les contraintes financières des collectivités locales pèsent ainsi largement sur la programmation des projets et conditionnent le passage à la réalisation, même dans des situations de protocoles de financements multipartenariaux.

... aux contraintes techniques : deux poids, deux mesures ?

Les déficits de ressources financières des collectivités locales n'ont pas uniquement des conséquences dans leurs capacités de financements des projets. Ils réduisent aussi leurs capacités en ingénierie car ces ressources tendent à limiter leurs dépenses de fonctionnement et en conséquence, les effectifs des services techniques des communes et des intercommunalités. Pour exemple, les projets de pôle d'échanges sont généralement portés par les services transports des intercommunalités, dont les effectifs sont relativement restreints. Les services de la Communauté d'Agglomération de Saintes et du Grand Périgueux ont des effectifs de moins de trois personnes³²⁵ et ce sont également des services récents qui ont été créés en parallèle de la création des communautés d'agglomération. A Saint-Omer, le service transport bénéficie toutefois de l'aide en interne de l'agence d'urbanisme locale qui accompagne l'intercommunalité dans ces projets. Les contraintes financières sont ainsi étroitement liées aux contraintes techniques auxquelles sont confrontées les collectivités locales dans le portage et dans le suivi de ces projets d'aménagement complexes.

Face à ces contraintes, les techniciens des collectivités locales réalisent des arbitrages complexes entre les tâches de gestion dédiées au bon fonctionnement du service et le travail opérationnel lié à la conduite des projets d'aménagement. La réduction des effectifs du service urbanisme est un frein auxancements de projets d'aménagement sur le territoire communal et réoriente les missions des agents vers les tâches de gestion (demande de permis de construire, déclaration ouverture de chantier, etc.) comme le précise un technicien du service :

« Il y a une inadéquation entre les idées, les hypothèses et puis les moyens qu'on nous met. Maintenant, moi je suis dans le quotidien. » [Entretien Ville de Saintes, novembre 2016]

Ce constat est aussi partagé par un technicien de la Ville de Saint-Omer. Pour expliquer les contraintes rencontrées dans les services de la Ville, un ancien technicien met en parallèle son expérience à la Ville de St Omer et celle dans une autre collectivité :

³²⁵ Ces éléments ont été recueillis lors des entretiens avec les collectivités locales : des organigrammes précis n'ont pas été fournis à la suite de ces échanges et n'étaient pas toujours disponibles sur les sites des collectivités rencontrées.

« Je suis arrivé dans une collectivité locale plus petite il y a deux ans mais avec beaucoup plus de moyens, avec un confort de travail, des moyens financiers qui n'ont rien à voir. A Saint-Omer, si on compare, c'était des équipes de travail auxquelles on demandait beaucoup et c'était difficile de trouver des marges entre le travail du quotidien et un travail plus stratégique, plus prospectif. » [Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017]

Le technicien nuance toutefois la corrélation entre les contraintes financières et techniques des collectivités locales et la taille des villes : elles sont liées aux ressources disponibles des collectivités. Les effectifs réduits des services tendent aussi à complexifier à la fois les tâches de gestion et le suivi des projets d'aménagement. Un technicien du Grand Périgueux met en perspective les avantages et les contraintes des collectivités locales des villes moyennes :

« Ici, pour le moment je suis tout seul pour tout gérer sur l'urbanisme de trente-trois communes, ce qui est impossible. L'avantage de la structure dans une ville moyenne, c'est qu'on est beaucoup plus polyvalent, on est moins cloisonné. Mais l'inconvénient, c'est qu'on se retrouve à gérer tout et n'importe quoi, sans avoir les moyens humains, et c'est pas tant une question de moyens financiers. » [Entretien CA Le Grand Périgueux, Service urbanisme, novembre 2016]

Une hiérarchisation différente a toutefois été présentée par un agent de l'opérateur de transport du réseau de transports collectifs à Saintes qui travaille au quotidien avec les services de l'intercommunalité. Les conséquences des effectifs restreints sont ici relativisées par rapport au poids des contraintes financières :

« Je ne crois pas qu'on soit bridé par le peu de moyens humains : même quand on est que quelques-uns, on peut vraiment avancer sur des projets. C'est pas tant les moyens humains que les moyens financiers : le transport ça coûte. [...] Après le fait que nous-mêmes, on soit une petite structure, ça n'empêche pas d'avoir plein d'idées... mais les idées ça coûte parfois. » [Entretien Opérateur de transport, août 2016]

Les contraintes financières et techniques structurent ainsi le cadre d'action des collectivités locales à la conduite de ces projets mais les poids de ces contraintes varient en fonction des contextes locaux et des représentations des acteurs issus de ces collectivités. Il n'est cependant pas possible de proposer une hiérarchisation de ces contraintes dans les processus de projet menés dans les villes moyennes.

Les contraintes politiques : une conflictualité latente entre commune et intercommunalité

En parallèle de ces contraintes internes, la conduite de projet dans les villes moyennes se caractérise aussi par des contraintes politiques³²⁶. Le manque de coordination entre les stratégies d'aménagement des communes et des intercommunalités et le manque de consensus sur la question

³²⁶ Ces contraintes peuvent être qualifiées de « politiques » dans la mesure où elles sont produites par l'autre collectivité locale qui n'assure pas la conduite de projet : elles reposent généralement sur une confrontation des stratégies de la commune-centre et de l'intercommunalité vis-à-vis du projet d'aménagement lancé.

de l'intérêt communautaire des projets complexifient à la fois lesancements, la conception et la réalisation des projets.

Lesancements des projets peuvent être freinés par des désaccords sur le choix de la maîtrise d'ouvrage des études entre la commune et l'intercommunalité. Dans le cas de Saintes, les hésitations sur l'intérêt communautaire du projet de pôle d'échanges entre la commune et l'intercommunalité ont freiné en partie la relance du projet, finalement amorcée en 2018 (voir 5.2.). Pour les collectivités locales, ces contraintes sont accentuées quand la présidence de l'intercommunalité n'est pas assurée par le Maire de la ville-centre :

« Le PEM, pendant ces années-là, n'a pas été une priorité et on se retrouve avec un Président d'agglomération qui est différent du Maire de Saintes, et politiquement ça ne va pas aider. Le frein ne viendra pas du Président en tant que tel mais il a un conseil communautaire. Après ça reste des questions politiques. Le frein c'est de dire : "c'est un projet Ville et je veux que ce projet soit porté par la Ville". »
[Entretien CA Saintes, août 2016]

Dans le cas de Saint-Omer, le changement de présidence de l'intercommunalité par le Maire d'Arques a aussi été identifié comme un frein au lancement et à l'avancement des processus de projet sur la commune de Saint-Omer, notamment sur le pôle gare :

« Le maire d'Arques a été élu Président de la CASO, c'est quelqu'un de beaucoup plus stratège et qui portait un projet de développement pour la ville d'Arques, qui était en compétition avec la ville-centre de Saint-Omer. Ce n'était pas facile d'exister. » [Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017]

« Au mandat précédent, vous aviez un Maire qui n'était pas Président de l'agglomération, et un président d'aglo du même parti politique. Ça n'a pas avancé comme ça aurait pu avancer. Je n'y étais pas, je constate juste qu'à la fin, il n'y a pas eu les grandes avancées sur les grands projets de territoire, sur un secteur stratégique comme un pôle gare. » [Entretien Agence d'urbanisme Pays de Saint-Omer, août 2016]

L'absence de consensus et de coordination entre les communes et les intercommunalités peuvent également freiner la conception des projets. Des différends ont été relevés sur les choix des aménagements et de leurs financements. A Périgueux, un élu de l'intercommunalité précise que les demandes de financement formulées par la Ville à destination de l'intercommunalité sur le quartier de la gare n'étaient pas adaptées à leurs compétences et ont nécessité de longues négociations :

« Disons qu'on travaille en bonne entente. Mais bon... le problème de la Ville, comme pas mal de municipalités, c'est qu'ils ont des exigences et qu'ils ne veulent rien payer. Donc à partir de ce moment-là, ça pose quelques difficultés quand même. On travaille mais chacune se surveille. Nous ce qu'on veut aujourd'hui, c'est avancer rapidement et pour avancer rapidement, il faut qu'on fasse des concessions à la Ville de Périgueux. » [Entretien CA Le Grand Périgueux, janvier 2017]

La confrontation des stratégies locales contribue ainsi à allonger le temps des négociations en amont de la réalisation des réaménagements. Elle a aussi des impacts sur les actions des autres acteurs, notamment des structures d'assistances à maîtrise d'ouvrage qui les accompagnent dans la

conduite de projet et dans l'animation de la démarche multipartenariale. Ces contraintes politiques sont identifiées comme des freins à dépasser pour assurer l'avancement des projets, comme en témoignent un élu de la Ville de Périgueux et l'AMO qui l'accompagne :

« La difficulté aujourd'hui pour dire les choses clairement c'est comment faire travailler les acteurs, c'est à dire le Grand Périgueux, les habitants, la municipalité, y compris l'opposition. Parce qu'on parle quand même d'un périmètre qui va transformer la ville et ça ne peut pas être des décisions unilatérales de la majorité où on dit "on fait comme ça". » [Entretien Ville de Périgueux, septembre 2017]

« Dans les collectivités, la première chose que je fais, c'est casser les barrières. Les barrières sont politiques et elles se traduisent dans les prises de décisions et dans les administrations. Un Maire et un Président d'agglomération qui ne s'entendent pas, et ce sont toutes les administrations qui se tournent le dos. Mon travail c'est de dire de laisser la politique de côté et de jouer un rôle public, pour faire avancer des réflexions et des actions. Les villes et les agglomérations sont parfois en compétition. Il faut que les gens bossent bien ensemble. » [Entretien AMO Ville de Périgueux, mars 2017]

Dans les villes moyennes, les rapports de gouvernance complexes, voire conflictuels, entre la commune et l'intercommunalité sont ainsi susceptibles de ralentir les processus de projet et le travail des techniciens sur leurs conceptions. Si ces oppositions ont été relevées dans les trois études de cas, elles dépendent des contextes locaux et ne sont pas nécessairement observés dans l'ensemble des processus de projet conduits dans les villes moyennes.

Des contraintes à nuancer : « de la chance d'être petits »³²⁷

Certains acteurs rencontrés ont toutefois nuancé cette approche contrainte de la conduite de projet dans les villes moyennes. Ces éléments de contexte ne sont pas toujours considérés comme des freins à l'avancement des projets. Les effectifs restreints des collectivités locales peuvent, au contraire, représenter un facteur favorable à l'avancement du processus de projet.

Lors de l'étude de programmation du pôle d'échanges en gare de Guéret (Nouvelle Aquitaine), ville moyenne de la Creuse, un technicien de l'intercommunalité n'a pas identifié de contraintes vis-à-vis de la démarche multipartenariale et avait même affirmé que c'était une chance d'« être petits » (voir planche 24). Il fait référence au contexte des effectifs des collectivités locales : les effectifs restreints permettent une plus grande flexibilité dans l'organisation des réunions et une plus grande proximité des acteurs impliqués et ils ne sont pas considérés comme un frein à la conduite du projet.

³²⁷ Entretien Le Grand Guéret, mai 2014



Le bâtiment voyageurs de la gare de Guéret - auteur, 2014



Les quais provisoires de la gare routière aménagés devant le bâtiment, 2014



Les trains du TER Limousin en gare de Guéret - auteur, 2014

■ **Un projet de pôle d'échanges motivé par la mise en service d'une offre de bus urbains**

Le réaménagement du pôle gare de Guéret a été lancé en 2012 et a été porté par la Communauté d'Agglomération du Grand Guéret. Le projet a pour objectif de **réorganiser les espaces de desserte et de stationnement** pour accéder à la gare. Située entre Limoges et Montluçon, la gare de Guéret est la porte d'entrée ferroviaire de l'agglomération et elle est un noeud de transport à l'échelle locale. Elle est desservie seulement par 10 liaisons TER par jour (assurées par voie ferroviaire et par voie routière) mais également par plusieurs lignes de bus (urbaines et départementales).

Ce réaménagement a principalement été motivé par : la mise en service d'un réseau de transports urbains par l'agglomération, le souhait de **réorganiser l'intermodalité en prenant en compte cette nouvelle offre** et la volonté des acteurs locaux d'améliorer les conditions de liaison entre le pôle gare et le centre-ville (CCTP Etude de programmation en vue de créer un pôle d'Echanges Intermodal à la Gare SNCF de Guéret, 2012).

■ **Un exemple de forte mobilisation des partenaires dans le processus de projet**

Pour l'intercommunalité, **l'animation de la démarche multipartenariale est facilitée par la petite taille des structures locales**. Il précise que cela permet une plus grande flexibilité dans l'organisation des réunions pour définir le projet et qu'aucune difficulté n'est rencontrée pour mobiliser le département et la Région car « *ils sont là naturellement* » (Entretien Grand Guéret, Mai 2014). La mobilisation de ces deux acteurs est probablement liée au contexte local : Guéret est la première commune du département de la Creuse en nombre d'habitants et l'une des principales villes de l'ancienne Région Limousin.

Les contraintes rencontrées dans le processus de projet ne sont ni financières, techniques ou politiques. La principale **contrainte évoquée est celle du manque d'attractivité de Guéret** : la difficulté d'attirer « *les gens et les entreprises* » sur le territoire (Entretien Grand Guéret, Mai 2014).

Après un premier scénario validé en 2014, le scénario d'aménagement de la gare a été révisé et à nouveau validé en 2017.

*Entretien Grand Guéret, Mai 2014

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 24 : Eléments de contexte sur la conduite du projet de pôles d'échanges en gare de Guéret (Nouvelle Aquitaine)

Cette accélération de la conduite de projet avait également été évoquée par un technicien de la Région Bretagne dans le cas de trois petites villes moyennes concernées par la politique de réaménagement des pôles gares de la Région :

« *Au niveau des pôles CPER, ça dépend vraiment de la taille des collectivités. A Morlaix, Guingamp ou Redon, ils étaient bien contents de nous avoir et ils ont eu quelques difficultés à organiser les choses et finalement c'est eux qui ont avancé le plus vite. Alors qu'il y a des collectivités, un peu plus grandes où ce n'est pas le cas.* » [Entretien Région Bretagne, Chargé de mission, mars 2017]

Pour ce technicien, les effectifs réduits des « petites villes moyennes » ne sont pas un frein aux processus de projet et à l'animation de la démarche multipartenariale, bien au contraire. Face aux contraintes financières, techniques et politiques, les collectivités locales des villes moyennes sont certes moins préparées à la conduite et à la réalisation de ces projets complexes mais elles démontrent toutefois leurs capacités à s'en affranchir pour mener des actions sur leurs territoires, notamment en s'appuyant sur les expertises des partenaires.

5.1.2. Entre accompagnement et circulation des bonnes pratiques : le rôle majeur des Régions et des assistances à maîtrise d'ouvrage

Les contraintes techniques des collectivités locales des villes moyennes confèrent aux Régions et aux structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage des rôles plus prépondérants dans le dispositif multipartenarial. Tous deux constituent des partenaires privilégiés des collectivités locales pour assurer la conduite de projet : ils mobilisent davantage leurs expertises liées au domaine ferroviaire et leurs retours d'expériences pour les conseiller dans ces processus de projets complexes. Lors des études, les Régions et les structures d'assistance à maîtrise d'ouvrage facilitent ainsi les échanges entre les acteurs locaux et les acteurs ferroviaires, notamment sur les questions foncières, et participent aussi, dans une certaine mesure, à la circulation des « bonnes pratiques » entre les villes moyennes.

Un rôle de facilitateur dans les échanges entre les acteurs locaux et les acteurs ferroviaires

Les communes et leurs intercommunalités ont des services techniques souvent restreints et ont des difficultés à maîtriser les enjeux liés aux activités ferroviaires. D'une part, elles sont généralement confrontées pour la première fois à ces projets d'aménagement complexes et d'envergure sur leurs pôles gares. D'autre part, elles n'ont pas non plus de services dédiés aux activités ferroviaires, dans la mesure où elles ne sont pas comprises dans leurs champs de compétences. Les collectivités locales ne maîtrisent donc pas nécessairement en interne les contraintes liées à la gestion de ces infrastructures ou liées à la cession et l'achat du patrimoine ferroviaire (Certu, 2012). Or, la valorisation de ces emprises et les enjeux liés à l'exploitation du transport ferroviaire sont des sujets de travail privilégiés dans la conception des scénarios de pôles d'échanges et des quartiers de gares (Delage, 2013 ; Maulat, 2014). Face à ces lacunes, les Régions et les assistances à maîtrise d'ouvrage sont des partenaires privilégiés des collectivités locales pour combler leurs manques d'ingénierie et pour assurer les échanges avec les acteurs ferroviaires.

- **Des appuis pour la maîtrise des enjeux ferroviaires**

Les Régions et les structures d'assistances à maîtrise d'ouvrage facilitent les échanges entre les acteurs locaux et les acteurs ferroviaires. Elles adoptent une démarche plus pédagogique à destination des collectivités locales au sens où elles vont détailler les problématiques liées au foncier ferroviaire et expliquer précisément les stratégies des acteurs. En somme, elles mettent à disposition

des collectivités locales leurs expertises sur les activités et le foncier ferroviaires. Lors des études, les Régions les AMO aident notamment les collectivités locales à identifier et à appréhender les compétences de chaque acteur ferroviaire et les intérêts qu'ils défendent vis-à-vis de la valorisation de leurs patrimoines :

« C'est ça qui est valorisant dans notre mission, on leur apporte comment s'y prendre car ils se retrouvent en face de SNCF, SNCF Réseau et on leur dit par où commencer. Nous c'est du quotidien alors que pour eux, ils auront ce projet pendant quinze ans. » [Entretien Région Auvergne-Rhône-Alpes, décembre 2016]

En parallèle, les Régions aident également les collectivités locales à coordonner l'ensemble des acteurs dans le dispositif multipartenarial. Elles assurent l'interface entre les différents acteurs car elles travaillent elles-mêmes régulièrement avec les acteurs ferroviaires et avec les collectivités locales. :

« C'est aussi un des rôles qu'on a, d'être en alerte permanente pour être sûr que tous les partenaires ont le même niveau d'information pour éviter les incohérences. (...) On a pas mal de pédagogie à expliquer le rôle de la SNCF, notre rôle : celles qui comprennent bien ça se passe bien et celles qui ne comprennent pas il y a plus de difficultés. » [Entretien Région Bretagne, mars 2017]

Cette fonction est également partagée par les bureaux d'études mais elle s'inscrit dans un contexte différent. Ces structures sont mobilisées pour assurer précisément cette fonction dans l'animation de la démarche multipartenariale et, à l'instar des Régions, elles assurent un pont entre les différents types d'acteurs impliqués :

« Il y a d'un côté RFF et SNCF qui parlent un langage très spécifique et de l'autre côté la Ville, l'Intercommunalité, le Département qui ne le comprennent pas toujours car ils ne sont pas spécialistes du foncier ferroviaire. Le bureau d'études tente alors d'expliquer aux collectivités les enjeux fonciers autour du projet. » [Entretien Bureau d'études, mai 2014]

Contrairement aux Régions, ces structures n'ont cependant aucune inscription politique et d'interdépendances vis-à-vis des autres échelons territoriaux et elles ne participent pas aux financements des projets. En facilitant ces échanges, les Régions et les AMO contribuent ainsi à l'avancement du processus de projet, notamment lors du travail de conception et des prises de décisions sur les scénarios.

- **Des appuis dans la conduite de projet**

Face au déficit d'ingénierie des collectivités locales, les Régions et les AMO assurent un rôle prépondérant dans la conduite de projet. Elles dépassent, peu ou prou, leurs rôles de partenaires et d'assistances aux collectivités locales. Les Régions interviennent ainsi directement dans l'avancement du processus et dans les échanges entre les acteurs :

« On est là, on co-pilote, on accompagne les collectivités pour les aider à mieux faire le lien entre les périmètres urbains et les périmètres ferroviaires. La Région, en tant que AOT³²⁸, on a un rôle à jouer dedans, un rôle de coordination et de facilitateur. » [Entretien Région Aquitaine, octobre 2016]

De même, les bureaux d'études n'assurent pas uniquement la réalisation opérationnelle de l'étude. Ils accompagnent aussi les collectivités locales dans la construction des stratégies d'aménagement des collectivités locales. Ces pratiques singulières sont abordées par le chef de projet du projet des « 3 places » à Saint-Omer³²⁹. Au cours de l'entretien, il compare ses pratiques auprès de collectivités des grandes villes avec celles auprès des collectivités locales des villes moyennes :

« On aide davantage à prendre des décisions, à prendre des positions. Souvent dans les grandes villes, ils font beaucoup d'études en amont. Et le jour, où elles lancent la maîtrise d'œuvre, elles savent ce qu'elles veulent. A l'inverse, sur des petites échelles de municipalités, elles ont une vague idée, elles disent que ce serait bien de refaire mais elles n'ont pas fait assez d'études en amont pour donner un programme. Dans ce cas, on rédige le programme au fur et à mesure, on constitue les axes programmatiques, on donne des exemples, on leur donne leur culture en même temps. Ce n'est pas désagréable, c'est même intéressant mais on construit davantage le programme et on les aide à prendre des positions car ils n'ont pas forcément d'idées arrêtées sur beaucoup de choses. » [Entretien Cabinet d'architecture, octobre 2017]

Les Régions et les AMO adaptent ainsi leurs pratiques face aux contraintes techniques des collectivités locales. Pour les techniciens rencontrés, cette situation ne pèse pas pour autant sur leurs actions, bien au contraire. Dans les différents extraits d'entretiens proposés, les Régions manifestent pleinement leur volonté de s'impliquer dans la conception des projets, en particulier dans ceux des pôles d'échanges, et d'accompagner étroitement les collectivités locales dans leurs prises de décision avant de négocier les protocoles de financements.

- **Des résistances des collectivités locales face aux Régions**

Ce rôle renforcé des Régions dans la conduite de projet ne fait cependant pas l'unanimité. Dans certains cas, il est freiné par les collectivités locales elles-mêmes qui ne s'appuient pas nécessairement sur leurs expertises et sur leurs fonctions d'interface :

« A Lorient, il y a eu un fonctionnement partenarial différent. Ils sont allés relativement loin dans le projet et ensuite ils sont allés nous trouver, Etat et Région, pour avoir des aides financières. Ils nous ont demandé "alors vous êtes partant ?" et la Région on n'a pas trop apprécié ce genre de relation mais on essaie de s'insérer. » [Entretien Région Bretagne, mars 2017]

Dans le cas cité précédemment, les collectivités locales considèrent ainsi les Régions surtout comme des partenaires financiers et moins comme des partenaires privilégiés pour assurer la conduite de

³²⁸ La Région est autorité organisatrice du transport d'intérêt régional ferroviaire et routier

³²⁹ Le projet des « 3 places » est détaillé dans la section 5.2. Ce projet prévoit le réaménagement de trois places situées dans le centre historique de Saint-Omer par la requalification des espaces publics et par l'amélioration du partage de la voirie en faveur des modes alternatifs à l'automobile. Ce projet a notamment été étudié car les liaisons entre le pôle gare et le centre historique sont un axe de travail des deux projets.

projet. Pour les Régions, le dispositif multipartenarial doit pourtant être mobilisé tout au long de la conception du projet et non uniquement lors des négociations sur la répartition des financements nécessaires à la réalisation du projet. La Région Aquitaine fait notamment une approche critique des pratiques des collectivités locales à la conduite de projet :

« Parfois, nous on proposait souvent de faire l'intermédiaire entre les collectivités locales et la SNCF. Parce que nous on les connaissait bien mais pas forcément les collectivités locales. Et au lieu de s'appuyer sur nous, il arrivait qu'on découvre des choses nouvelles en réunion, sur des modifications de projets pour lesquelles on n'avait pas toujours été informé. J'aime bien quand le financeur, quel qu'il soit, participe à la prise de décision et pas qu'on fasse payer les gens sans leur expliquer. Ce n'est pas grave mais c'était une forme d'inexpérience. » [Entretien Région Aquitaine, mars 2017]

Ces résistances à l'intervention des Régions dans la conception des scénarios d'aménagement varient toutefois en fonction des contextes locaux et ne sont pas communs à l'ensemble des projets conduits dans les villes moyennes. Pour un technicien de la Région Bretagne, elles dépendent surtout des lacunes des ressources en ingénierie des collectivités locales :

« En fait, plus la collectivité est grosse, plus elle est défiante ou prétentieuse en disant : on a l'ingénierie, on a les moyens donc la Région ce n'est pas la peine de leur demander trop vite, on essaiera d'avoir des subventions. A l'inverse, une petite collectivité, elle sait qu'on est plus compétent qu'eux et c'est plus sympa du coup. » [Entretien Région Bretagne, mars 2017]

Le rôle des Régions dans ces systèmes d'acteurs est ainsi relativement contrasté d'une ville moyenne à l'autre. En fonction des projets, elles peuvent soit assurer un accompagnement renforcé des collectivités locales pour répondre à leurs manques d'ingénierie, soit être mobilisées surtout pour les protocoles de financement et rester plus en retrait de l'animation de la démarche multipartenariale. Outre leurs rôles dans ces systèmes d'acteurs, les Régions demeurent un partenaire privilégié des villes moyennes dans la mesure où elles participent à l'ensemble des projets relatifs au pôle gare dans l'ensemble des villes moyennes situées dans leurs périmètres d'intervention.

Un rôle contrasté dans la circulation des bonnes pratiques

Les Régions et les structures d'assistances à maîtrise d'ouvrage participent aussi aux partages des « bonnes pratiques » entre les villes moyennes. Par « bonnes pratiques », nous faisons ici référence aux « technologies et techniques éprouvées, dont on peut transmettre le mode d'emploi et garantir avec une certaine assurance le niveau de performance escompté » (Arab, 2007a). Les Régions et les AMO contribuent à la diffusion des connaissances sur les projets qu'elles considèrent comme exemplaires ou susceptibles d'être reproduits auprès des collectivités locales. Ces connaissances s'appuient sur leurs retours d'expérience : elles participent toutes deux à des processus de projet similaires dans d'autres villes moyennes. Les Régions sont mobilisées pour l'ensemble des projets compris dans leurs périmètres de compétences : elles sont susceptibles d'intervenir dans plusieurs projets menés dans des villes

moyennes, qui sont plus nombreuses sur leurs territoires, que sur des projets métropolitains³³⁰. Quant aux AMO, elles peuvent être mandatées pour des projets situés dans l'ensemble du territoire national ou avoir réalisé des benchmarks³³¹ (Bourdin, 2015 ; Devisme, 2007) sur des projets menés dans les villes moyennes.

- **Des bonnes pratiques pour s'affranchir du mimétisme métropolitain**

Les Régions et les AMO mobilisent ces références pour conseiller les collectivités locales. Cette fonction de partage des bonnes pratiques est souvent inscrite dans les missions des bureaux d'études mais les Régions la considèrent également comme l'une de leurs expertises :

« Ils sont assez curieux et on est là aussi pour communiquer les bonnes pratiques. [...] On n'est pas seulement financeur, on apporte aussi notre expertise. » [Entretien Région Nord-Pas-de-Calais, décembre 2016]

Ces références constituent des outils pour éviter les écueils du mimétisme avec les projets métropolitains, susceptibles de ralentir la conception et le financement des projets. L'objectif des Régions et des AMO est d'aider à adapter les attentes et les ambitions des collectivités locales à leurs capacités d'action. Un technicien de la Région Picardie précise que la non-adaptation des références au contexte des villes moyennes est considérée comme un frein au travail multipartenarial :

« On est attentif maintenant sur un point : lors de l'étape benchmark, on veut que les exemples choisis se rapprochent de la réalité du PEM en question. Car sur Creil y avait une étape benchmark et les élus s'étaient un peu enflammés car les comparaisons c'était des capitales européennes, à Bâle et ce n'est pas la même chose. » [Entretien Région Picardie, septembre 2016]

La construction de benchmarks sur les villes moyennes n'est pas nécessairement une demande des Régions ou des collectivités locales. Ce parti-pris peut aussi être un choix méthodologique des bureaux d'études dans l'exercice de leurs activités de conseils et d'assistances auprès des collectivités locales. Les collectivités locales sont à l'initiative du benchmark mais les bureaux d'études sélectionnent ensuite les cas à présenter et comparer :

« La chef de projet nous a mis sur les rails. Elle nous a dit que ce serait intéressant d'avoir une vision de ce qui se fait. On s'est dit : on va pas comparer à Clermont-Ferrand, on va comparer aux dynamiques des villes de Bretagne et vraiment sur les quartiers de gare, sur des pôles de bureaux dans ces quartiers de gare, sur des villes qui étaient similaires en termes de poids de population et en faisant toujours attention à la couleur politique des villes. » [Entretien Bureau d'études, mai 2017]

³³⁰ Avant le nouveau découpage territorial, les Régions étaient généralement structurées autour d'une métropole régionale et présentaient un maillage dense de villes moyennes.

³³¹ Le benchmark correspond à l'origine à une analyse comparée dans le domaine du marketing : l'objectif d'un benchmark est généralement de comparer et d'analyser les produits et les services concurrents dans une logique de quête des bonnes pratiques. Dans le cas des projets conduits sur le pôle gare, cet exercice est souvent réalisé dans les études amont pour comparer le projet en cours à des projets déjà réalisés et pour partager des bonnes pratiques.

Pour conseiller au mieux la Ville de Quimper, le bureau d'études a ainsi privilégié des exemples de quartiers de gares à partir de deux critères : leurs statuts de villes moyennes et leurs proximités géographiques avec Quimper. Le projet de quartier de gare prévu sur Quimper a été comparé aux projets conduits notamment à Saint-Brieuc et à Lorient³³². Le chef de projet précise cependant les contraintes auxquelles il a été confronté pour construire cette approche comparée. Les critères de sélection des villes ne prenaient pas uniquement en compte la programmation de leurs projets : les villes étaient aussi choisies en fonction de l'appartenance politique des Maires qui devait être similaire à celle du Maire de la commune en projet.

- **Des bonnes pratiques partagées mais non dupliquées**

Si la diffusion de bonnes pratiques vise à conseiller les collectivités locales, elle n'entraîne pas nécessairement une reproduction des aménagements réalisés dans d'autres villes moyennes. Les collectivités locales considèrent les exemples mobilisés par les Régions et les bureaux d'études plus comme des références qui peuvent les inspirer que comme des solutions toutes faites à reproduire ou des bonnes pratiques à imiter (Bourdin et Idt, 2015). Un directeur de projet chez Gares & Connexions qui participe à différents projets dans des villes moyennes distingue l'intérêt des collectivités locales pour des projets et leurs volontés de les reproduire :

« Oui, elles sont curieuses sur ce sujet. Après ça dépend de chaque collectivité : Bayonne, une visite avait été organisée avec les collectivités à la gare du Mans car ils étaient intéressés par ce projet, ils ont aussi beaucoup d'échanges avec l'agglomération de Dax. Ils sont curieux sur ce qui se fait ailleurs mais ça ne veut pas dire qu'ils reproduisent ce qui a été fait ailleurs. » [Entretien Gares & Connexions, novembre 2016]

Deux hypothèses peuvent être avancées sur cette prise de décision des collectivités locales de ne pas reproduire les aménagements observés dans d'autres projets similaires. Soit les collectivités locales choisissent de ne pas reprendre des éléments de programmation pour se distinguer des autres villes moyennes, soit elles ne peuvent pas les réaliser car elles n'ont pas les capacités de financements pour les reproduire. Lors de la conception du pôle d'échanges en gare de Périgueux³³³, un technicien a manifesté son intérêt pour l'escalier monumental aménagé en gare de Blois qui permet d'accéder à la passerelle (voir planche 25). Proposé lors d'un comité technique, un escalier similaire a été programmé dans le scénario d'aménagement choisi à la fin des études par l'ensemble des partenaires. Sa réalisation n'a pas été prévue lors de la première phase de travaux car les financements nécessaires à sa réalisation n'ont pas été mobilisés dans le protocole multipartenarial. La référence mobilisée a certes été réalisée dans une autre ville moyenne mais les collectivités locales ne présentent pas les mêmes capacités de financements.

³³² Entretien Bureau d'études, mai 2017

³³³ Etude de programmation et de faisabilité d'un pôle d'échanges en gare de Périgueux, Compte-rendu Comité technique, le 04/05/15

L'ESCALIER MONUMENTAL EN GARE DE BLOIS : UNE RÉFÉRENCE MOBILISÉE A PÉRIGUEUX



Le réaménagement du pôle gare de Blois-Chambord comprend la réorganisation des accès à la gare et l'ensemble de son quartier. Parmi les principales réalisations du projet, **une passerelle de franchissement** des voies ferrées a été aménagée dans le but de créer une gare biface, de réduire la coupure urbaine créée par le faisceau ferroviaire et de favoriser les circulations douces. Pour accéder à cet ouvrage, **une rampe d'accès en hélice** a été construite à côté du bâtiment voyageurs et son architecture a été inspirée par **l'escalier monumental** situé dans le Château de Blois. Le budget de l'ensemble de la construction de l'ouvrage s'élève à 4 850 000 euros, dont le financement est partagé entre l'aménageur 3 Vals Aménagement pour le compte de la Ville de Blois (52%), l'Union Européenne via le FEDER (46%) et SNCF Réseau (2%), au titre de la mise en accessibilité des quais.

Source : sites internet Ville de Blois, 3 Vals aménagement

Conception & Réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 25 : Présentation du projet d'escalier monumental réalisé en gare de Blois

Aussi, les collectivités locales ne manifestent pas toujours un fort intérêt pour ces bonnes pratiques. Des projets considérés comme exemplaires par les Régions et les AMO peuvent ne pas être évalués de la même manière par les collectivités locales. A Périgueux, lors des études pour le projet de pôle d'échanges, un élu de la Région a souvent évoqué le projet de Dax mais, selon lui, l'intercommunalité n'a pas montré un intérêt particulier pour ce projet :

« Moi je citais souvent l'exemple du pôle d'échanges de Dax et à ce moment-là, c'était quelque chose qui était bien fait. Je citais souvent cet exemple et j'avais dit aux élus de Périgueux d'y aller mais ils n'y sont jamais allés. Ça doit être une question de façon de travailler on n'est pas tous sur la même longueur d'onde. Moi j'aime bien aller voir ce qui se fait ailleurs mais tout le monde ne travaille pas comme ça. » [Entretien Région Aquitaine, mars 2017]

En somme, la diffusion des bonnes pratiques n'a pas un effet mécanique dans les prises de décision des collectivités locales lors du travail de conception des projets. Le contexte des villes moyennes facilite certes cette diffusion par les Régions et les AMO : le nombre élevé de villes moyennes démultiplie les références qui peuvent être mobilisées, mais les collectivités locales rencontrent des freins pour les reproduire ou s'opposent à ces conseils.

- **Des bonnes pratiques partagées entre les collectivités locales**

A une échelle plus fine, la circulation des « bonnes pratiques » entre les villes moyennes n'est aussi pas assurée exclusivement par les Régions et les AMO : elle est aussi organisée en interne entre collectivités locales. Lors de notre enquête de terrain, des structures de coopérations et d'échanges entre les techniciens et les élus ont été mentionnées par les acteurs des collectivités, comme les

associations du GART et AGIR. Un technicien du service transport de l'intercommunalité de Périgueux occupait notamment un poste dans la direction de l'association AGIR (Association pour la Gestion Indépendante des Réseaux de transport public), qui regroupe les élus et les techniciens des collectivités locales souhaitant se doter d'une expertise indépendante des Groupes de transport.³³⁴ Un autre élu de l'intercommunalité de Saintes occupait une fonction d'administrateur du GART (Groupement des Autorités Responsables des Transports) : cette association rassemble les élus issus des intercommunalités, des régions et des départements et souhaite valoriser le développement des transports publics et des modes alternatifs à la voiture individuelle³³⁵. Ces organisations facilitent et participent au partage des bonnes pratiques auprès des collectivités locales, comme l'explique un technicien de l'intercommunalité de Saint-Omer :

« J'ai regardé ce qui se fait dans d'autres villes moyennes. On a regardé en Belgique, on a regardé en France. On a beaucoup regardé et puis notre réseau professionnel nous permet de faire du benchmarking à peu près tout le temps, pour en tirer le meilleur et des éléments d'enseignements pour le mettre au profil par rapport à notre propre contexte. On échange aussi dans le cadre des associations AGIR, au GART également. »
[Entretien CA Saint-Omer, juillet 2017]

Cette diffusion peut aussi être organisée à l'échelle locale entre les intercommunalités. Un technicien de l'intercommunalité de Saintes explique le rôle d'un syndicat mixte, qui réunissait les intercommunalités de La Rochelle, de Saintes, de Rochefort et de Royan, dans la diffusion des bonnes pratiques :

« On a eu de la chance via le SYMOD d'avoir eu un espace où on se rencontrait régulièrement³³⁶. Je connais très bien mes collègues de Royan, de Rochefort, de La Rochelle... on s'échange régulièrement des cahiers des charges, des demandes de subventions. C'est une aide précieuse pour pouvoir avancer. [...] ça ne sert à rien de refaire le monde, autant utiliser ce qui a été déjà fait. En économie, c'est compliqué car il y a un souci de compétitivité, pareil pour le tourisme. Mais pas en matière de déplacements : y a pas de concurrence, à partir du moment où il y en a pas, on peut travailler ensemble. » [Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, août 2016]

Cette coopération serait ainsi facilitée dans le domaine des transports et des déplacements car la compétitivité territoriale ne constitue pas un frein à la coopération entre les collectivités. Nous faisons toutefois l'hypothèse que, dans ce domaine des transports, les bonnes pratiques partagées ne portent pas uniquement sur des projets d'aménagement : elles peuvent aussi concerner l'exploitation des transports et les services aux voyageurs.

³³⁴ Site internet de l'Association AGIR transport : www.agir-transport.org

³³⁵ Site internet de l'Association du GART : www.gart.org

³³⁶ Le syndicat mixte a été dissout le 31 décembre 2016.

Ces analyses distinguent ainsi les modalités de circulation des bonnes pratiques entre les acteurs dans le dispositif multipartenarial et dans les processus de projet des villes moyennes. La circulation des bonnes pratiques se restreint ici à la mobilisation de références de projets similaires réalisés dans des contextes similaires et elle ne porte pas sur la circulation des formes d'aménagement, des choix de matériaux et sur une standardisation des aménagements inclus dans les pôles d'échanges et de quartiers de gare³³⁷.

*

³³⁷ D'une part, nous avons surtout analysé les premières études de faisabilité et, dans certains cas, les aménagements réalisés : de fait notre enquête de terrain n'a pas porté spécifiquement sur les études techniques de maîtrise d'œuvre où se font les choix précis des aménagements. D'autre part, le travail de recherche réalisé ne portait pas sur l'identification d'une standardisation ou non de ces aménagements ni sur le rôle des bureaux d'études dans ces formes de circulation.

Conclusion 5.1. - Les systèmes d'acteurs : une redistribution des cartes

Dans les villes moyennes, la conduite de ces projets, assurée par les collectivités locales, est soumise à de fortes contraintes financières, techniques et de coopération politique qui pèsent sur leurs capacités d'action et sur l'ensemble du dispositif multipartenarial. Ces contraintes constituent des freins à toutes les étapes de ces processus de projet complexes : à leursancements, lors du travail de conception et d'autant plus au moment de la préparation à la réalisation des projets, en particulier au moment des protocoles de financement. Les Régions et les AMO adaptent leurs pratiques à la conduite de projet des collectivités locales : elles tentent de combler les contraintes techniques et de lever les freins à l'avancement de ces projets (voir figure 23). Par leurs participations à différents projets conduits dans les villes moyennes, elles contribuent à contenir le mimétisme métropolitain et à conseiller les collectivités locales pour qu'elles adaptent au mieux leurs ambitions à leurs capacités d'action et à leurs besoins.

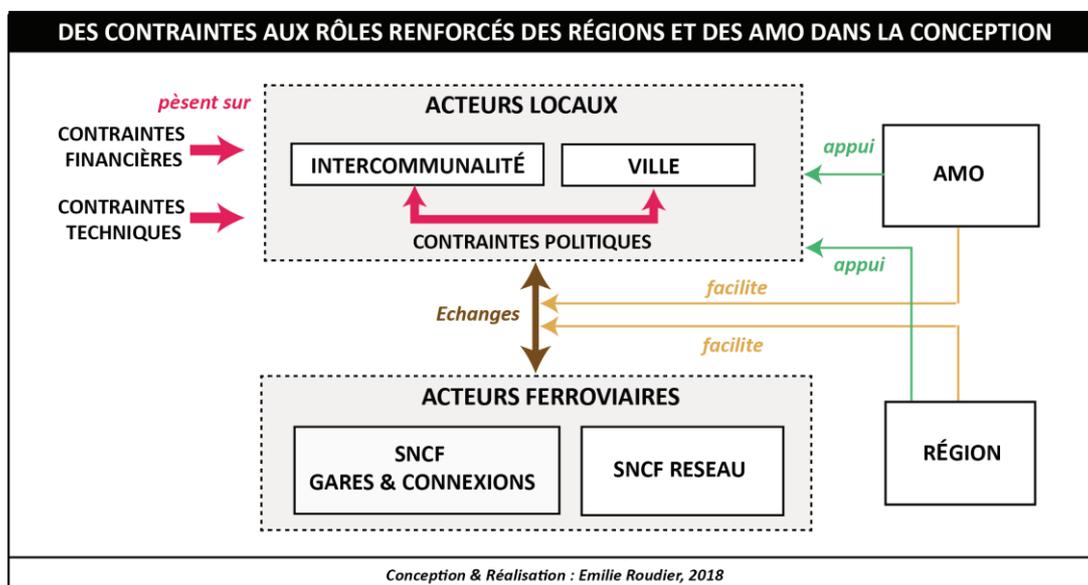


Figure 22 : Schéma des systèmes d'acteurs dans les projets menés dans les villes moyennes (Emilie Roudier, 2018)

Les analyses issues de l'enquête de terrain nuancent toutefois le poids de ces contraintes sur l'action publique locale. Les déficits des ressources des collectivités locales n'ont pas uniquement été considérés comme des freins à leurs actions ou comme des inconvénients de la part des partenaires. Ces contraintes complexifient certes l'exercice de la conduite de projet mais elles favorisent dans une certaine mesure la conception multipartenariale des projets et le renouvellement des pratiques professionnelles. Loin d'influer uniquement sur les systèmes d'acteurs, les contraintes auxquelles sont confrontées les collectivités locales ont aussi des conséquences dans la programmation et dans les stratégies d'aménagement mises en œuvre dans les villes moyennes.

5.2. Entre duplication et adaptation : les hésitations des stratégies d'aménagement

Les projets conduits dans les villes moyennes présentent des objectifs souvent similaires aux projets conduits dans les grandes villes : développer l'intermodalité et l'usage des modes alternatifs à l'automobile, densifier le tissu urbain autour des axes de transports collectifs, développer l'attractivité de la gare et du territoire. Ceux dans les villes moyennes se caractérisent toutefois par des stratégies d'aménagement différentes. Par « stratégie » nous entendons la définition des orientations d'aménagement à la fois dans la programmation des projets et dans les politiques locales. Face aux problématiques territoriales des villes moyennes et aux contraintes de leurs collectivités locales, les stratégies d'aménagement mises en œuvre présentent des singularités en matière :

- de renforcement et d'articulation des polarités locales (pôle gare / centre-ville) ;
- de coordination urbanisme et transport, tant à l'échelle du quartier de gare qu'à l'échelle du territoire communal et intercommunal ;
- de programmation des aménagements, avec un arbitrage en faveur d'aménagements avec une forte dimension fonctionnelle.

Ces trois volets seront étudiés successivement dans cette section à partir des trois études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer) et de plusieurs cas externes (Vichy, Charleville-Mézières, Lorient, Angoulême, etc.) dans le but d'étayer les analyses sur les projets conduits dans les villes moyennes.

5.2.1. Des stratégies contrastées face à la crise de centralité des villes moyennes

Dans les villes moyennes, les projets conduits sur les pôles gares sont généralement lancés pour répondre à l'affaiblissement de leurs fonctions de centralité à l'échelle de leurs agglomérations. Les projets de pôle d'échanges visent souvent à renforcer les fonctions de nœud de transport et de porte d'entrée ferroviaire de la ville-centre tandis que les projets de quartiers de gare, ou dans les bâtiments voyageurs, visent à créer de nouvelles fonctions urbaines, économiques et commerciales dans les quartiers de gares pour développer l'attractivité du territoire. A l'échelle de la ville moyenne, la création de ces fonctions de centralité sur le pôle gare nécessite toutefois des arbitrages complexes face à la double dévitalisation démographique et commerciale de leurs centres historiques³³⁸, généralement situé à un kilomètre des gares. Ces arbitrages seront étudiés à partir de trois études de cas : à Saintes, Périgueux et Saint-Omer, où les projets sur les pôles gares ont été menés en parallèle de projets sur les centres-villes.

³³⁸ Les gares ne sont pas situées dans les centres villes. Ces deux polarités sont généralement distantes d'un kilomètre ou d'un kilomètre et demi : les gares ayant été historiquement aménagées en périphérie du centre historique. Les conditions de liaison (qualité des cheminements, cadre urbain, etc.) varient cependant en fonction des situations locales (voir Chapitre 1).

De la crainte de la concurrence...

La problématique de l'articulation du pôle gare et du centre-ville est une préoccupation davantage des communes que des intercommunalités. Face à cette problématique commune, l'enquête de terrain démontre que les collectivités locales mettent en œuvre des stratégies différenciées pour y répondre, oscillant entre le choix de renforcer le centre-ville par rapport au pôle gare et celui de travailler en parallèle sur les deux polarités.

A Saintes, le réaménagement du centre-ville a été privilégié par rapport à celui du pôle gare. Les études pour le projet de quartier de gare et pour le projet de centre-ville, nommé « projet Saint-Louis » étaient conduites en parallèle par la Ville au tournant des années 2011/2012 (voir planche 26). Face à l'impossibilité de mobiliser des financements pour la réalisation des deux projets, la nouvelle équipe municipale a choisi de privilégier la réalisation du projet Saint-Louis (voir planche 26), et de reporter le réaménagement du quartier de la gare. La réalisation de ce dernier est désormais conditionnée à l'arrivée du TGV en gare de Saintes, estimée par la Ville à moyen ou à long-terme, comme l'explique un élu : « *l'arrivée du TGV est bientôt, en 2020, ce serait un bon timing pour investir le quartier de la gare* »³³⁹. La desserte TGV en gare de Saintes est espérée par les élus locaux, suite aux travaux d'électrification de la ligne Angoulême-Royan. Elle n'est cependant pas encore actée définitivement par les acteurs ferroviaires et par l'Etat³⁴⁰. Cet arbitrage en faveur du centre-ville n'exclut pas pour autant toute action sur le pôle gare. Le projet de quartier de gare est certes reporté mais la poursuite du projet de pôle d'échanges est quant à lui relancé par les collectivités locales³⁴¹. Il constitue notamment une priorité pour l'intercommunalité et il reprend les mêmes orientations que celles du projet mené en 2011 : le réaménagement du parvis et le désenclavement du site de la gare³⁴².

A Périgueux, le projet de revitalisation du centre-ville est aussi privilégié, dans une certaine mesure, par rapport au projet de quartier de gare. Cette hiérarchisation des projets est toutefois réalisée dans un contexte différent. Les deux projets sont bien menés en parallèle par la Ville mais les principaux équipements prévus dans le quartier de la gare sont soit reportés, soit déplacés dans le centre-ville (voir planche 27). A l'origine, la construction d'un équipement à vocation touristique et économique, la « Manufacture Gourmande » était prévu dans le quartier de gare, à proximité de l'arrêt du nouveau bus à haut niveau de service. La Ville a décidé par la suite de déplacer l'équipement dans le centre-ville, à proximité de la cathédrale Saint-Front.

³³⁹ Entretien Communauté d'Agglomération de Saintes, novembre 2016

³⁴⁰ L'électrification de la ligne Angoulême-Saintes-Royan est un projet demandé par les acteurs locaux et négocié avec l'Etat et la SNCF depuis deux décennies. La réalisation de l'électrification permettrait, d'une part, d'améliorer les conditions de circulation des TER sur cette ligne, et, d'autre part, de permettre des dessertes TGV des principales gares de la ligne (Cognac, Saintes et Royan). La défense de ce projet est notamment assurée par les acteurs de la commune et l'intercommunalité de Royan, seule commune moyenne du littoral charentais à ne pas être desservie par le TGV. Ce projet ancien a été finalement inscrit dans le Contrat de Plan Etat-Région (2015-2020), qui assure une grande partie des financements de ces travaux, d'un budget de plus de 150 millions d'euros. Sa réalisation est toutefois encore en négociation : le rapport Duron, remis le 1^{er} février 2018 à la Ministre des transports, remet en cause l'utilité de ce projet, au regard des coûts d'exploitations élevés des TGV et des coûts des travaux. Source : Article « La menace sur l'électrification de la ligne ferroviaire Angoulême-Saintes-Royan fâche les élus », *La Charente libre*, publié le 02/02/18

³⁴¹ Le travail de recherche a pris fin au printemps 2018 : à cette échéance, aucune information n'était disponible ou communiquée par les acteurs locaux sur le lancement de nouvelles études pour le réaménagement des accès à la gare.

³⁴² Communauté d'Agglomération de Saintes, Agglomération 2025, octobre 2017, p.28



Vue depuis le belvédère de l'ancien hôpital Saint-Louis - auteur, 2017

La réhabilitation de l'ancien hôpital

La Ville de Saintes souhaite **reconquérir son patrimoine historique** et le site Saint-Louis. Le site correspond au promontoire de la citadelle médiévale de Saintes, qui dominait le système de défense de la ville. Avant 2007, le site accueillait l'hôpital de Saintes : le déménagement des activités dans le centre hospitalier, situé à 500 mètres, a créé une **friche** sur le site. En 2010, une démarche de projet intitulée «Projet Saint-Louis» a été lancée par la Ville de Saintes. L'objectif de la Ville est de valoriser les différents bâtiments historiques du site (anciens bâtiments à usage médical, une chapelle, l'ancien logis du gouverneur, etc.) et **mettre en valeur sa situation centrale** avec un panorama sur l'ensemble de la commune et de la vallée de la Charente.



Source : Google Map, 2018 / Réalisation : auteur, 2018

Un projet d'écoquartier en centre-ville

Le projet est prévu dans le centre-ville de Saintes, sur la rive gauche de la Charente, à deux kilomètres de la gare de Saintes. Il est prévu dans le **coeur historique de la ville** : entre les principales rues commerçantes et les vestiges gallo-romains. Le périmètre de projet s'étend sur près de 4 hectares : il comprend le site de l'ancien hôpital Saint-Louis ainsi que les rues adjacentes.

Le projet lancé en 2010 est un projet d'écoquartier : l'objectif de la Ville est d'aménager sur le site un quartier mixte, qui intègre les exigences du développement durable, en ce qui concerne notamment l'énergie, l'environnement, la vie sociale. Les études étaient réalisées en parallèle de celles sur le quartier de la gare : toutes deux s'intégraient à la **politique de «grands projets»** menée par la municipalité. En 2013, La Ville de Saintes a choisi de privilégier la conduite du projet Saint-Louis, considéré comme un projet emblématique, et de reporter le projet de quartier de la gare.



Maquette du projet Saint-Louis avant 2014 proposée par l'Atelier Volga

Source : Blog Nicolas Bertin Infos, 2016 ; Site internet de la Ville de Saintes ; Site AMC architecture

Un projet prioritaire pour la Ville en débats

Le premier projet d'éco-quartier retenu par la Ville de Saintes en 2013 était associé à un budget de plus de 15 millions d'euros (voir photo ci-contre). Il prévoyait une transformation en profondeur du site et de l'ensemble du quartier. La nouvelle équipe municipale élue en 2014 a choisi de poursuivre la conduite de ce projet mais elle a pris la décision de **réviser le premier scénario d'aménagement**. L'objectif de la Ville est de **réduire le budget** nécessaire à la réalisation du projet et d'adapter le scénario au nouveau périmètre constructible. Les fouilles préventives réalisées ont conduit à une **réduction du périmètre de projet**. Le programme souhaité reste relativement similaire (quartier mixte). Près de dix ans après son lancement, le projet est toujours en cours et il constitue le principal grand projet d'aménagement mené par la Ville sur son territoire.

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Ce choix est justifié à la fois par la volonté de renforcer la polarité du centre-ville et par la crainte d'une concurrence avec le pôle gare :

« Je dois avouer que quand je l'ai vu à la gare... Parce que si vous développez la gare sans vous occuper du centre, le centre va continuer à plonger [...]. La mettre dans le centre, c'était la mettre dans son propre territoire. Il faut que le centre soit conforté avant de développer la gare. En termes de temporalité, c'est important. » [Entretien AMO, Urbaniste, février 2017]

La gare n'est pas considérée par l'AMO comme une polarité adaptée à la réalisation de cet équipement. Ce changement de programmation ne repose pas uniquement sur les choix des techniciens impliqués dans le projet, il se fonde aussi, selon un élu local, sur les retours des habitants dans les instances de concertation mises en place³⁴³. En évoquant la dévitalisation des centres-villes des villes moyennes, il justifie dans le même temps cette évolution de programmation :

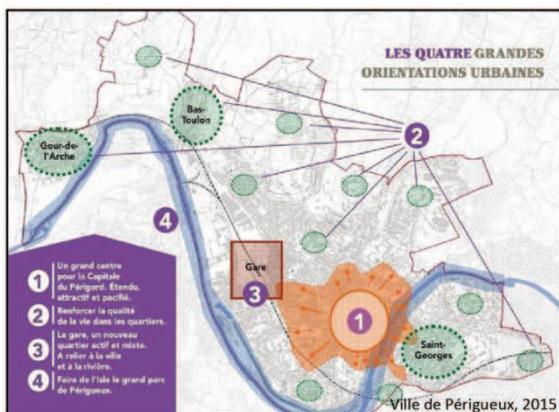
« On utilise tous à peu près les mêmes recettes : on prend un manager de centre-ville, on essaie de maîtriser l'extension commerciale en périphérie. [...] Pour cela, il faut travailler le SCOT, le PLUI et une volonté de l'intercommunalité d'aménager de manière raisonnable. C'est pour ça que l'on veut faire la Manufacture gourmande en centre-ville, qui était d'ailleurs prévue au départ à la gare. A force de faire des ateliers de concertation sur les aménagements, on est arrivé au pied de la cathédrale. » [Entretien Ville de Périgueux, janvier 2017]

Le site de la gare ne fait ainsi pas consensus ni chez les acteurs locaux, ni chez les habitants. Le déplacement de la « Manufacture gourmande » dans le centre-ville n'est pas une action isolée : la redynamisation du centre-ville est une des orientations politiques prioritaires pour la Ville de Périgueux. Plusieurs projets d'aménagement sont prévus dans le centre-ville à horizon 2020/2025 et sont rassemblés dans le projet « Périgueux en mouvement ». Parmi les principaux, un autre grand projet de galerie commerciale est prévu dans le centre-ville, à 400 mètres de l'emplacement de la Manufacture gourmande : l'« Îlot Montaigne ». L'objectif de la Ville est de s'appuyer sur ce projet pour diversifier l'offre commerciale en centre-ville et pour concurrencer les zones commerciales situées dans les communes de l'unité urbaine (voir planche 27). Ce projet d'envergure fait toutefois débat : les commerçants du centre-ville ont manifesté leurs oppositions à ce projet, qu'ils considèrent comme une menace pour leurs activités, tandis que les difficultés de commercialisation des cellules commerciales mettent en doute l'adaptation de cet équipement aux besoins des habitants et des acteurs privés.

La programmation du quartier de gare a évolué en fonction des stratégies d'aménagement de la Ville de Périgueux. Face à ces changements, l'aménagement d'un quartier d'affaires sur l'Îlot Sernam, porté par le Grand Périgueux, est toutefois maintenu depuis plusieurs années et n'a pas donné lieu à des déplacements dans le centre-ville.

³⁴³ Des ateliers de concertation ont été organisés avec les habitants pour l'étude de faisabilité du Grand quartier de la gare et pour l'étude urbaine Périgueux en mouvement.

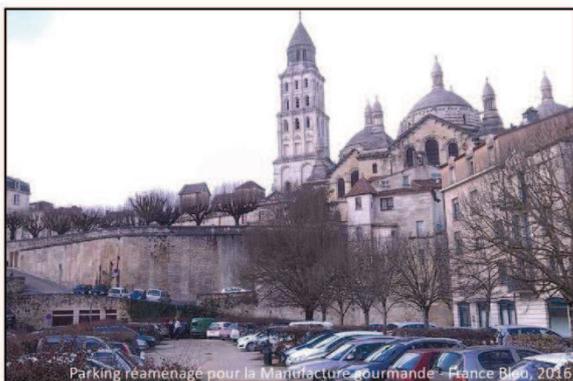
PÉRIGUEUX : LA REVITALISATION DU CENTRE-VILLE, UNE PRIORITÉ POUR LA VILLE



«Périgueux en mouvement» : un projet de territoire pour renforcer la centralité de Périgueux

La Ville de Périgueux a lancé l'étude «Périgueux en mouvement» en 2014. L'objectif de cette étude urbaine est de **formaliser son projet de territoire** et sa stratégie de reconquête du centre de Périgueux. Chaque orientation politique fixée est associée à des projets d'aménagement, avec un pré-calendrier et un budget. Parmi les quatre orientations définies, deux d'entre elles concernent respectivement le réaménagement du centre-ville et le réaménagement du pôle gare. L'objectif de la Ville est de **restructurer le centre en le reconnectant aux fonctions situées à la périphérie du cœur historique, et notamment au pôle gare**. D'autres fonctions sont aussi comprises dans cette action : théâtre, mairie, cité administrative, établissement d'enseignement du second degré, etc.) Le renforcement et l'articulation des polarités occupe ainsi une place centrale dans le projet de territoire de la Ville de Périgueux. Les projets de cité de la gastronomie et de l'îlot Montaigne sont prévus dans le centre historique (voir carte ci-contre, numéro 1).

Source : site internet Ville de Périgueux, 2018 ; Entretien AMO, Mars 2017



De la Cité de la gastronomie à la Manufacture gourmande

La construction d'une «Manufacture gourmande» est un projet mené par la Ville de Périgueux depuis 2014. A l'origine nommé «Cité de la Gastronomie», ce projet a pour objectif de réaliser un bâtiment dédié à la **promotion de la gastronomie locale**. Ce lieu est prévu pour accueillir des expositions, des ateliers ou d'autres événements liés au terroir et à la cuisine du «Grand Sud-Ouest». Les activités prévues sont à destination des habitants de l'agglomération de Périgueux, des touristes, des chercheurs et des étudiants. A son lancement, le projet était prévu dans la future programmation du Grand quartier de la gare mais la Ville de Périgueux a pris la décision en 2016 de **déplacer le projet dans le centre historique** de Périgueux, sur l'emplacement d'un parking à proximité de la cathédrale.

Source : site internet Ville de Périgueux, 2018



L'îlot Montaigne : un centre commercial dans le centre

En parallèle, la Ville de Périgueux a lancé un projet d'aménagement de **galerie commerciale en centre-ville**. Le projet s'inscrit dans un double objectif : diversifier l'offre commerciale existante sur la commune et concurrencer les zones commerciales situées aux portes de Périgueux. Le projet prévoit la construction de trois bâtiments, composés au total de 24 cellules commerciales, sur un emplacement dédié actuellement à un parking de 120 places. Prévus à horizon 2018 / 2019, les bâtiments ont été conçus pour **assurer une continuité avec les rues du centre-ville** grâce à des baies vitrées. Avec ce projet, la Ville souhaite aménager un autre modèle de galerie commerciale, ouverte sur la ville, qui se distingue de celles aménagées en périphérie.

Source : Périgueux en mouvement, n°21, p.14-15

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

A Saint-Omer, la stratégie mise en œuvre par la Ville se distingue sensiblement de celles de Saintes et de Périgueux. Le réaménagement du pôle gare est mené en parallèle avec le réaménagement du centre historique et ils sont même articulés entre eux. Cela n'a pas toujours été le cas. Avant 2014, le réaménagement du pôle gare ne faisait pas consensus à l'échelle locale. Lors de l'expérimentation « 20 villes moyennes témoins », des commerçants ont fait part de leurs oppositions aux projets envisagés sur le pôle gare, situés dans la partie basse de la commune, comme l'explique un technicien de la Ville :

« A un moment, on entendait à Saint-Omer que les gens reprochaient des investissements sur le bas de ville, les commerçants criaient « au loup » car du coup ils avaient l'impression qu'on oubliait le centre. Le sentiment que j'ai eu à un moment donné c'est qu'on avait presque deux projets, on avait un projet de centre-ville, un projet pour le bas de ville. Quand on additionnait le tout, c'était énorme, y avait un peu de concurrence entre ça quand même. Tout était à faire. » [Entretien Ville de Saint-Omer, juin 2017]

Alors que le centre-ville était considéré comme une priorité par les commerçants, le pôle gare était considéré comme une priorité par la Ville. Cette situation a ensuite évolué à partir de 2014 avec la nouvelle équipe municipale et la présidence de l'intercommunalité par le Maire de Saint-Omer. Deux projets sont désormais conduits en parallèle sur le centre-ville et sur le pôle gare. Ils sont répartis entre les collectivités locales : la commune porte un projet d'aménagement en centre-ville, le projet des 3 places (voir planche 28), tandis que l'intercommunalité, présidée par le Maire de Saint-Omer, conduit le projet de pôle éco-numérique dans le bâtiment voyageurs. Aucune hiérarchisation n'est faite par les collectivités locales sur la conduite de ces deux projets et leurs objectifs sont même étroitement liés.

Des stratégies d'aménagement différentes sont ainsi mises en œuvre par les Villes pour protéger et renforcer l'attractivité de leurs centres-villes face à la concurrence potentielle des pôles gares. Plus que la conduite de projets, c'est surtout la crainte d'un dédoublement du centre avec la création de fonctions de centralité à la gare que manifestent les collectivités locales. A une échelle plus fine, cette priorisation des investissements dans le centre-ville n'est cependant pas observée dans toutes les villes moyennes. Dans certains cas, le pôle gare est même privilégié par rapport au centre-ville. Dans la ville moyenne de Béziers (Région Occitanie), la Ville a choisi de renforcer la polarité de la gare au détriment du centre-ville. En 2010, un centre-commercial a été inauguré à proximité immédiate de la gare, sur d'anciennes emprises appartenant à SNCF³⁴⁴. Selon l'association des commerçants du centre-ville, la création de ce centre commercial a fragilisé l'attractivité des commerces situés dans le centre historique avec une augmentation du nombre de fermetures de commerces de 2010 à 2012³⁴⁵.

³⁴⁴ Ce centre commercial accueille plus de 110 boutiques, un cinéma multiplexe de neuf salles et des espaces de restauration.

³⁴⁵ Article «Un bilan à deux visages pour le Polygone de Béziers», *Revue LSA Commerce et Consommation*, publié le 02/02/12 : <https://www.lsa-conso.fr/un-bilan-a-deux-visages-pour-le-polygone-de-beziers,127682>

SAINT-OMER : UNE VOLONTÉ D'ASSURER L'ÉQUILIBRE ENTRE LE PÔLE GARE ET LE CENTRE-VILLE



De la gare au centre-ville

La gare de Saint-Omer est située à 1,6 kilomètre du **centre historique** de la commune (représenté sur la carte ci-contre par l'emplacement de l'Hôtel de ville historique sur la Place Foch). Ces deux polarités sont reliées entre elles par plusieurs rues parallèles : parmi celles-ci, la **rue de Dunkerque** est l'axe privilégié par ceux qui réalisent des déplacements entre ces deux polarités (AUD, 2016). Avant l'aménagement de la passerelle dédiée aux modes doux, les piétons devaient emprunter un itinéraire longeant le **quai du commerce**. Ils pouvaient soit emprunter les rives du Canal, qui abritent un parking de 110 places de stationnement, soit marcher sur un trottoir étroit longeant le boulevard du quai du commerce. **L'aménagement de la passerelle** propose un nouvel itinéraire piéton plus sécurisé sur la rive opposée du canal, le long de l'allée des Marronniers, permettant d'accéder à la passerelle et de se diriger ensuite directement vers la rue de Dunkerque.



Améliorer les conditions de liaisons entre le pôle gare et le centre-ville

L'amélioration des conditions de liaisons entre la gare et le centre-ville est une préoccupation des acteurs locaux déjà abordée lors de l'expérimentation «20 villes moyennes témoins» (2007-2009). Par l'aménagement de cette passerelle au-dessus du Canal de l'Aa (voir photo ci-contre), les acteurs locaux ont souhaité **retravailler la liaison entre les deux polarités en prolongeant la rue de Dunkerque**, principale rue commerçante de la commune, et en créant ainsi un itinéraire continu vers la gare, sans avoir à traverser l'ensemble du quai du commerce. Dédiée aux modes doux (piétons, cyclistes), la réalisation de la passerelle est associée à un budget de 1,7 million d'euros et a bénéficié d'un financement multipartenarial (CA du Pays de Saint-Omer, Ville de Saint-Omer).

Source : AUD, 2016



Un grand projet de requalification des espaces publics dans le centre-ville : les 3 places

Le projet des 3 places a été lancé par la Ville de Saint-Omer en 2014 et comprend la **renovation de trois places situées dans le centre historique de la commune** : la place Foch, la place Victor Hugo et la place Pierre Bonhomme. Toutes trois sont reliées entre elles par des rues adjacentes (rue du Minck, rue Louis Martiel, rue des Clouteries). L'objectif du projet est de redynamiser le centre historique de Saint-Omer en créant des espaces publics plus conviviaux et apaisés. Les parkings aménagés sur les trois places seront ainsi supprimés et piétonnisés pour **donner une plus large place aux modes actifs**. Les travaux sur ces trois places sont prévus jusqu'en décembre 2018.

Source : site internet lestroisplaces.fr / Source des trois photos : Atelier Jacqueline OSTY & Associés



Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

... à la nécessaire complémentarité des deux polarités

Si les projets de centre-ville sont souvent privilégiés par rapport à ceux menés sur les pôles gares, les deux polarités ne se développent pas pour autant « dos à dos ». Des actions sont mises en œuvre par les collectivités locales pour améliorer la complémentarité entre les deux polarités dans le tissu urbain et dans leurs activités.

Une partie de ces actions portent sur l'amélioration des conditions de liaisons entre le centre-ville et le pôle gare. A Périgueux, même si la Ville tend à privilégier la réalisation des équipements dans son centre-ville, l'articulation du centre-ville et du pôle gare est une des priorités de son projet de territoire « Périgueux en mouvement » (voir planche 27). Le pôle gare est situé à un kilomètre du centre-ville, légèrement en contrebas et relié par un boulevard. L'objectif de la Ville est précisément de mieux intégrer la gare au centre-ville en travaillant sur les conditions de déplacements entre les deux polarités :

« On s'est dit qu'on allait pacifier le boulevard, recréer un triangle d'or entre la ville ancienne et la ville plus moderne de manière à élargir le centre-ville et aller jusqu'à la gare. La gare, depuis le centre-ville, c'est 7 minutes à pied. Et pour le périgourdin, ils ont l'impression que c'est aller de la Tour Eiffel à Montmartre. »
[Entretien Ville de Périgueux, adjoint au Maire, janvier 2017]

L' élu fait ici référence aux caractéristiques des pratiques locales de déplacements : la voiture particulière est souvent privilégiée, même pour les courts trajets (Certu, 2010). Des actions sont menées par la Ville pour transformer les pratiques de déplacements en améliorant la qualité des cheminements piétons (aménagement de zones piétonnes, élargissement des trottoirs) et réduisant la place de l'automobile dans l'espace public (réduction de la vitesse, réduction de la taille de la voirie). A Saint-Omer, l'amélioration des conditions de liaisons entre les deux polarités était aussi une des préoccupations des collectivités locales. La configuration du site de la gare est différente de celui de Périgueux. L'accès à la gare est contraint par le franchissement du canal de l'Aa : seul le pont situé en face du bâtiment voyageurs permettait d'accéder à la gare depuis le centre-ville. Une passerelle dédiée aux modes actifs a été inaugurée en août 2017 au-dessus du canal, dans le prolongement de la rue de Dunkerque, principale rue commerçante de la commune, pour créer une liaison plus directe entre la gare et le centre-ville (voir planche 28)³⁴⁶. Ce projet a été porté par l'intercommunalité, en parallèle du projet de pôle éco-numérique, et d'autres réflexions sont aussi menées par la Ville pour améliorer les liaisons automobiles entre les deux polarités³⁴⁷.

D'autres actions sont aussi réalisées pour améliorer la complémentarité entre les activités économiques et commerciales des deux polarités. A Saint-Omer, l'intercommunalité a aussi travaillé en parallèle sur la complémentarité entre les activités du futur pôle éco-numérique et les activités du centre-ville. Pour éviter une concurrence entre les deux pôles, les services développés dans l'espace conciergerie du bâtiment de la gare sont prévus pour être une porte d'entrée aux

³⁴⁶ AUD du Pays de Saint-Omer Flandre Intérieure, Saint-Omer – Pôle gares, 2016

³⁴⁷ En 2015, un référendum a été organisé sur le sens de circulation de la rue de Dunkerque, à sens unique, dans le but d'améliorer les conditions de circulation entre les deux polarités et l'attractivité des commerces. Il s'est conclu par un résultat en faveur d'un changement de sens de circulation allant du haut de la ville vers le bas de la ville, soit du centre-ville vers le pôle gare.

activités proposées dans le centre-ville, comme le précise le directeur de l'agence d'urbanisme locale :

« Il y aura un espace cafétéria / consigne : on le veut volontairement en complémentarité avec le commerce existant. L'utilisateur de la gare s'il a besoin d'un pressing, d'un plateau repas ou tous les services du centre-ville, ça sera le point d'entrée. Ça permettra d'accéder aux services du centre-ville et d'apporter le service en gare. » [Entretien Agence d'urbanisme du Pays de Saint-Omer, août 2016]

L'objectif est ici de ne pas accentuer la dévitalisation commerciale du centre-ville de Saint-Omer, et de travailler en parallèle sur le renforcement des deux polarités. En dehors des études de cas, un travail similaire sur la complémentarité des activités économiques a été réalisé dans le cadre du réaménagement du quartier de la gare de Quimper (voir planche 29). Le bureau d'études en charge de la programmation des activités économiques et commerciales du quartier de gare a pris en compte les activités existantes à Saint-Omer et dans les communes de son agglomération pour éviter toute concurrence du pôle gare :

« Sur la dimension concurrentielle avec le centre-ville, dans l'étude de marché qu'on avait faite, on avait regardé tous les pôles économiques à Quimper, voire même en périphérie et les projets nouveaux. On disait : "attention" là vous avez des projets, ça peut venir appauvrir si on crée la centralité autour de la gare. Il ne faut pas venir fragiliser des accompagnements de dynamiques déjà existants. » [Entretien Bureau d'études, octobre 2017]

En parallèle, un travail a aussi été réalisé pour améliorer la liaison entre le centre-ville et le pôle gare. Les actions n'ont pas porté ici sur l'amélioration des conditions de déplacement mais sur l'amélioration de la visibilité du centre-ville depuis la gare :

« A Quimper, on a même proposé de démolir un bâtiment d'activités qui venait un peu faire la rupture entre les rives de l'Odette, le côté centre-ville et la gare pour engager une visibilité et pour permettre de lire dès qu'on sort de la gare où est le centre-ville. Parce qu'il y a plein de territoires quand on sort de la gare, on ne sait pas où est le centre-ville. On sort et à moins d'avoir un panneau, on n'a aucune idée de là on doit se diriger. » [Entretien Bureau d'études, octobre 2017]

Le cas de Quimper montre bien que la complémentarité entre les deux polarités du centre-ville et de la gare n'est pas uniquement une préoccupation des acteurs politiques et techniques locaux, mais également une préoccupation des bureaux d'études ou des structures d'assistance de maîtrises d'ouvrages auprès de ces collectivités.

«765 AVENUE» : UN NOUVEAU QUARTIER DE GARE MIXTE POUR QUIMPER



Parvis de la gare de Quimper - Source : site internet actu.fr



Futures emprises dédiées au projet de quartier de gare - Source : Ville de quimper

Le réaménagement du pôle gare de Quimper a été en partie motivé par le projet BGV (Bretagne à Grande Vitesse), réduisant les temps de trajet entre Paris et les principales gares bretonnes, et par la volonté d'étendre le centre-ville vers le secteur de la gare. Ce projet comprend, d'une part, la réorganisation des accès de la gare, avec notamment l'aménagement d'une passerelle piétonne, et, d'autre part, la transformation de l'ensemble du quartier par une opération d'aménagement mixte (30 000m² de bureaux, 15 000m² de logements, 6000m² de commerces). A l'origine appelé «Le Triangle des entrepreneurs», le projet a été rebaptisé «765 avenue» en 2016, en référence à la départementale 765 qui longe le bâtiment de la gare et ses accès. Le planning de réalisation du projet est prévu sur trente ans.

Source : site internet de la Ville de Quimper

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 29 : Présentation du projet prévu dans le quartier de la gare de Quimper

Considérés comme une réponse à la crise de centralité des villes moyennes, les réaménagements des pôles gares font débats. Le développement des quartiers de gare, en tant que centralité économique, commerciale et urbaine, ne fait ainsi pas l'unanimité parmi les collectivités locales, face à la crainte d'une concurrence avec le centre-ville. Face à ces oppositions, les collectivités locales concentrent leurs actions sur le renforcement des fonctions de nœud de transport propres aux gares, avec la réalisation de pôles d'échanges multimodaux, et non sur le développement de nouvelles fonctions dans les quartiers de gares. La programmation de ces quartiers n'est pas uniquement freinée par les problématiques de dévitalisation des centres villes : elle est aussi contrainte par l'articulation complexe entre le développement urbain et les transports dans les villes moyennes.

5.2.2. Le vœu pieu de la coordination entre urbanisme et transport

Les projets de pôles d'échanges et de quartiers de gares constituent des réponses aux injonctions de la coordination urbanisme et transport qui structurent les politiques territoriales depuis les années 1990³⁴⁸ (Gallez et al, 2013). Le traitement conjoint du développement urbain et des réseaux de transports est associé à des référentiels tels que la maîtrise de la périurbanisation et le développement de quartiers denses et mixtes autour des points d'entrées aux réseaux de transports collectifs (Beaucire, 2000 ; Wiel, 2002 ; Delpirou, 2011 ; Gallez, 2015). Des difficultés sont toutefois rencontrées par les acteurs locaux des villes moyennes pour mettre en œuvre ces référentiels dans la programmation des projets de quartiers de gares et dans la définition des politiques locales.

³⁴⁸ Voir Chapitre 1, section 1.2.

L'utopie du quartier de gare mixte dans les villes moyennes ?

Les réaménagements des quartiers de gares sont récurrents dans les villes moyennes : près d'un tiers des villes moyennes avec des projets de pôles d'échanges lance aussi des projets pour leurs quartiers de gares³⁴⁹. Ces démarches reposent sur des objectifs souvent calqués sur les projets métropolitains : les collectivités locales souhaitent densifier et créer un quartier mixte avec des logements, des commerces, des bureaux et/ou des équipements. En l'absence de dynamiques d'attractivité démographique, commerciales et/ou économiques préexistantes, ces projets sont souvent difficiles à concevoir et à réaliser. Parmi les quartiers de gares prévus ou réalisés, une partie d'entre eux relève d'opérations mixtes et une autre partie propose une programmation différente, notamment avec l'aménagement de petits centres tertiaires dans le but de valoriser les fonctions de centres d'emplois des villes moyennes³⁵⁰ (Cget, 2018).

- **Des projets face au manque de soutien politique et économique**

Dans les villes moyennes, les projets de quartiers de gare représentent souvent, pour les collectivités locales, des outils pour renforcer leurs fonctions de centralité, affaiblies par le double mouvement de métropolisation et de périurbanisation (voir chapitre 3). Dans ce contexte, lesancements des projets s'appuient plus sur des objectifs politiques des collectivités locales et sont moins soutenus par une forte pression foncière et par une forte demande locale, émanant d'acteurs économiques ou de promoteurs immobiliers. La conception des projets est freinée par les difficultés à anticiper les besoins locaux, autant pour les bureaux d'études en charge de la réalisation de la programmation que pour les collectivités locales à la conduite des projets. A Périgueux, l'absence de soutien d'une grande entreprise a notamment complexifié le travail de conception du quartier de la gare :

« Jamais on nous a présenté un porteur économique. On nous a demandé de faire de la programmation sans savoir quels étaient réellement les besoins, les capacités de la Ville et avoir une étude de prospective économique. Il manquait beaucoup d'études. » [Entretien Bureau d'études, octobre 2017]

Aucune étude de marché détaillée n'a en effet été réalisée en amont des études de faisabilité du quartier de la gare. L'absence de données a contribué à ralentir le processus de projet : la Ville de Périgueux a aussi fait évoluer à plusieurs reprises ses attentes et ses orientations programmatiques pour le quartier de gare auprès du bureau d'études. A Saintes, l'absence de fortes dynamiques démographiques a dans ce cas contribué au report de la réalisation du projet de quartier de gare. Le projet de quartier de gare était mené en parallèle du projet Saint-Louis prévu dans le centre-ville (voir planche 26), dont la programmation prévoyait également la construction de plusieurs dizaines de logements. La Ville a choisi de réaliser uniquement le projet Saint-Louis et de ne pas multiplier la construction de logements sur la commune.

³⁴⁹ Voir Chapitre 1, section 1.3.

³⁵⁰ Selon le CGET, dans 88% des villes moyennes, le nombre d'emplois proposés localement est plus important que le nombre d'actifs qui y résident et ont un emploi. Ce constat souligne la fonction de pôle d'emplois des villes moyennes dans leurs bassins de vie (Cget, 2018).

La réalisation des projets de quartiers de gare dans les villes moyennes n'est toutefois pas uniquement freinée par les dynamiques locales : elle est aussi bloquée par les contraintes financières des communes, souvent à la conduite de ces projets, et par l'absence de soutien des partenaires. Ces projets bénéficient généralement d'un soutien contrasté des Régions, des acteurs ferroviaires, voire des intercommunalités. Le soutien financier des Régions vis-à-vis des projets de quartiers de gare varie en effet d'un territoire à l'autre : si certaines accordent une partie des financements sur ces périmètres (Bretagne), d'autres suivent leurs conceptions mais orientent de manière privilégiée leurs financements sur les projets de pôles d'échanges multimodaux (Poitou-Charentes, Aquitaine). De même, les acteurs ferroviaires participent aux études et interviennent dans les négociations avec les collectivités locales, en tant que propriétaires fonciers. Ils n'investissent pas pour autant dans la réalisation du projet de quartier de gare ou ne facilitent pas nécessairement la vente de ses terrains. En fonction des contextes politiques locaux, le réaménagement du quartier de gare peut aussi ne pas constituer une priorité pour « *l'aménagement de l'espace communautaire* », dont est en charge l'intercommunalité. Dans ce contexte, les Villes ne peuvent s'appuyer sur un soutien financier de leurs partenaires et elles ont des difficultés à réunir la réalisation de leurs quartiers de gares.

Le cas de Saintes est révélateur de ces jeux d'acteurs. La Ville de Saintes n'avait pas les capacités de financement nécessaires aux budgets fixés par les acteurs ferroviaires et l'achat des terrains n'a été soutenu ni par l'intercommunalité, ni par la Région et ni les acteurs ferroviaires. L'élu régional a notamment justifié cette prise de position en affirmant : « *Le quartier, c'est pas notre affaire* » (Entretien Région, mars 2017). Les contraintes de financement de la Ville sont toutefois d'autant plus fortes que le projet prévu pour le quartier était un projet de grande envergure, sur plusieurs dizaines d'hectares.

- **La desserte TGV : un levier de projet à nuancer**

Les mutations de ces quartiers de gares ne sont pas uniquement liées à l'arrivée ou au renforcement de la desserte TGV. La valorisation de la desserte TGV existante est bien à l'origine de certains projets (Angoulême, Lorient, etc.) mais nombre de villes moyennes desservies exclusivement par le TER et par les trains InterCités choisissent aussi de lancer des projets de densification urbaine autour des gares. A une échelle plus fine, les stratégies des collectivités locales vis-à-vis de la desserte TGV sont toutefois relativement contrastées d'une ville moyenne à l'autre.

A Saintes, à Périgueux et à Saint-Omer, les projets de quartiers de gares ont en commun d'être conduits autour de gares non desservies par le TGV mais les communes ont des stratégies différentes vis-à-vis de cette desserte. A Saintes, le projet de quartier de gare a été lancé pour répondre au déséquilibre observé dans le tissu urbain communal entre la rive gauche, abritant le centre historique, et la rive droite, abritant la gare (voir chapitre 3). Après plusieurs années de pause, la relance du projet est toutefois conditionnée à l'arrivée de la desserte TGV en gare de Saintes à horizon 2020, espérée par la Ville suite aux travaux réalisés sur les voies ferrées entre Angoulême et Royan. A Périgueux, le projet de quartier de gare est, à l'inverse, motivé au départ par l'arrivée possible du TGV. Des négociations ont été conduites pendant plusieurs années par le Maire de

Périgueux pour obtenir une desserte TGV vers Paris, par Bordeaux ou par Limoges³⁵¹. Face au blocage des négociations, la Ville de Périgueux a réorienté ses ambitions : le projet de quartier de gare est maintenu et l'objectif de la commune est désormais de valoriser la qualité des correspondances entre les TER en gare de Périgueux et les TGV en gare de Bordeaux désormais à 2h15 de Paris³⁵². Enfin, à Saint-Omer, l'ensemble des projets prévus sur le pôle gare de Saint-Omer ne sont pas liés à la desserte TGV, bien au contraire. La gare de Saint-Omer n'est plus desservie par le TGV depuis 2010 : le Maire de Saint-Omer a accueilli favorablement l'arrêt de cette desserte pour permettre l'amélioration de la fréquence de l'offre TER et des correspondances avec les TGV en gare de Lille.

Ce constat nuance ainsi l'effet du TGV sur les dynamiques urbaines des villes moyennes, même si les études de cas ne représentent pas l'ensemble des situations locales. Certains projets demeurent certes motivés par le renforcement d'une desserte TGV, mais ce constat montre néanmoins les projets de densification urbaine autour des points d'accès aux transports collectifs ne sont pas réservées aux gares TGV, ni encouragées nécessairement par la grande vitesse ferroviaire.

- **Des quartiers de gares mixtes aux « petits centres d'affaires »**

Malgré ces contraintes, des villes moyennes parviennent cependant à réaliser leurs projets de quartiers de gares : soit en maintenant des opérations mixtes, soit en privilégiant une programmation axée uniquement sur le développement économique et avec des réalisations plus modestes.

Le contexte des villes moyennes ne contraint pas totalement la réalisation de projets de gares mixtes. Les projets de quartiers de gares à Chartres et à Lorient sont tous deux actuellement en phase travaux et prévoient la réalisation d'opérations de logements, de bureaux et de commerciales sur d'anciens terrains ferroviaires (voir planche 30). Ces deux projets sont toutefois menés dans des contextes locaux particuliers. La ville moyenne de Chartres bénéficie d'une situation géographique favorable, en étant sous influence francilienne. La gare de Chartres est reliée à Paris par plus de quarante TER au quotidien, en une heure environ. Plus de 20 000 voyageurs fréquentent la gare de Chartres : la réalisation du quartier peut s'appuyer sur cette fréquentation élevée et sur l'attractivité de l'Île-de-France. Le projet prévu à Lorient a, quant à lui, bénéficié d'un soutien national, avec l'intervention d'ancien maire de Lorient occupant une fonction nationale³⁵³, pour faire avancer le projet. Au moment du présent travail de recherche, des premiers travaux ont commencé pour la réalisation des premières phases de ces deux projets. Un suivi des travaux puis de leurs réalisations permettrait de relever si les aménagements réalisés correspondent à l'ensemble du projet conçu, si les ressources financières des collectivités locales sont susceptibles de freiner leurs avancées et si les usages des premiers aménagements les conduisent à reporter une partie de la programmation.

³⁵¹ Article « Le TGV à Périgueux : par Limoges ou par Bordeaux ? », *Sud-Ouest*, publié le 24/10/13

³⁵² Entretien Ville de Périgueux, octobre 2017

³⁵³ M.Le Drian était à l'époque Ministre de la Défense (à partir de 2012) et Président de la Région Bretagne (à partir de 2015) après avoir été pendant 17 ans Maire de Lorient (1981-1998).

DES QUARTIERS DE GARE MIXTES AUX PETITS CENTRES D'AFFAIRES DANS LES VILLES MOYENNES



Vue aérienne du projet pour le pôle gare de Chartres - Ville de Chartres

■ Chartres, une refonte entière du quartier de la gare

Le réaménagement du quartier de la gare de Chartres s'étend des deux côtés des voies ferrées, sur plus de 32 hectares. La programmation du projet ne prévoit pas uniquement la construction de logements (32 000m²), de bureaux (32 000m²) et de commerces : elle comprend également la construction d'un équipement public culturel et sportif (15 000m²), avec une capacité d'accueil entre 3 500 et 6 000 places selon le type d'évènement. Porté par Chartres Métropole, ce seul équipement est associé à un budget de plus de 30 millions d'euros. Actuellement en travaux, la livraison du quartier est annoncée par la Ville pour 2030.

Budget estimé du projet : 140 millions d'euros avec le réaménagement du bâtiment voyageurs, du pôle d'échanges et du quartier.

Source : Site internet Chartres Métropole



Illustration projet Lorient Odyssee - ANMA © ArtefactoryLab

■ Lorient Odyssee, un écoquartier pour une nouvelle gare

Un nouveau quartier de gare nommé «Lorient Odyssee» est prévu en face de la nouvelle gare de Lorient. Inauguré en mai 2017, le bâtiment voyageurs a été reconstruit de l'autre côté des voies ferrées (côté sud) par rapport à son site d'origine (côté nord). Ce projet est porté par Lorient Agglomération et a été conçu par l'agence Nicolas Michelin & Associés, spécialisée dans l'architecture écologique. Le projet comprend une programmation mixte avec : des logements pour accueillir 1 200 habitants (42 000m²), des immeubles de bureaux (32 000m²) ainsi que des commerces et des activités (28 000m²), sur plus de 15 hectares. Le chantier a démarré en mars 2018 et la livraison des bâtiments est prévue à partir de début 2019.

Budget estimé du projet : 60 millions d'euros avec le réaménagement du bâtiment voyageurs, du pôle d'échanges et du quartier.

Source : Site internet Lorient Agglomération



Immeuble du centre Terciarys - Ardennes Développement Le Blog, 2015

■ Terciarys, un centre tertiaire au pied de la gare TGV de Charleville-Mézières

Le centre tertiaire «Terciarys» est un projet porté par un partenariat entre la Communauté d'Agglomération Ardennes Métropole et la SEM d'aménagement SEAA. Le bâtiment construit à côté de la gare TGV comprend 5000m² de bureaux et a été inauguré en 2015. Pour sécuriser l'opération auprès des investisseurs, la Communauté d'Agglomération s'était engagée sur la location de 1000m² de bureaux. En 2016, 90% des espaces de bureaux étaient loués par différentes structures, dont la moitié par la CAF des Ardennes. Un projet de construction d'un nouveau bâtiment, «Terciarys 2», est actuellement en cours de conception.

Budget estimé du projet : 11 millions d'euros

Source : Site internet Ardenne Métropole



Immeuble du centre Garôpole - Communauté d'Agglomération Baie de Somme

■ Garôpole, une réhabilitation de la halle Sernam en un espace de bureaux et de services à Abbeville

Le centre tertiaire «Garôpole» a été construit dans la halle Sernam, située à côté du bâtiment voyageurs de la gare d'Abbeville. Ce projet a été porté par la Communauté de Communes de l'Abbevillois, qui a rachetée la halle définitivement fermée au début des années 2000. Des travaux ont permis de la réhabiliter et de la transformer en un centre de bureaux et de services tout en préservant l'héritage ferroviaire du bâtiment (trois wagons ont été reconvertis en salles de réunions et de convivialité).

Budget estimé du projet : 7,8 millions d'euros

Sources : Site internet Région Hauts-de-France, Site internet CA Baie de Somme

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

D'autres projets menés sur les quartiers de gares dans les villes moyennes se sont concentrés sur le développement économique, et non sur une programmation mixte. Ils sont prévus sur des emprises relativement plus modestes. A Périgueux, les premiers projets en travaux sont le pôle d'échanges et le projet de quartier d'affaires, tous deux portés par l'intercommunalité, sur l'îlot Sernam, en attendant la réalisation du quartier de la gare (voir chapitre 4). A Charleville-Mézières (Grand Est), la réalisation des projets est similaire : le réaménagement du parvis et des accès à la gare a été couplé avec la construction d'un centre d'affaires baptisé « Terciarys » (planche 30). De taille relativement modeste, ce centre d'affaires est divisé précisément en deux bâtiments à la sortie de la gare et constitue une première étape vers la construction de nouveaux immeubles pour compléter, à terme, ce pôle tertiaire à proximité de la gare. De même, à Abbeville (Hauts-de-France), la réhabilitation de la halle Sernam à côté du bâtiment de la gare a donné lieu à l'aménagement d'un centre tertiaire, baptisé « Garopôle », abritant notamment des bureaux, des services et une salle de conférence (voir planche 30). Dans ces trois cas, le développement des activités est toutefois porté par les collectivités territoriales qui investissent ces espaces et non par de fortes demandes émanant des acteurs économiques locaux ou régionaux³⁵⁴.

Ces projets de centre d'affaires ne sont pas comparables aux projets réalisés dans les métropoles : le nombre de bâtiments est relativement restreint et ils n'accueillent pas de sièges de grandes entreprises. La récurrence de ces projets montre toutefois que les collectivités locales mènent des projets pour développer les fonctions de centres économiques des quartiers de gare, sans risque de concurrence avec les fonctions de centres de commerces et de services de leurs centres villes.

Les lacunes de la coordination des politiques déplacements et des politiques d'aménagement

La conduite de ces projets dans les villes moyennes révèle dans une certaine mesure les difficultés des collectivités locales à coordonner leurs politiques en matière d'aménagement et de déplacements (Gallez *et al.*, 2013 ; Gallez *et al.*, 2015). Les dynamiques de périurbanisation observées dans ces agglomérations cristallisent ce manque de coordination entre les politiques de développement urbain et le déploiement des réseaux de transports collectifs. Les faibles densités de population observées dans les communes périurbaines entraînent un usage accru des véhicules motorisés (Cailly, 2008) et un développement limité des réseaux de transports collectifs (Bentayou et Caron, 2014). Pour un technicien du service transport du Grand Périgueux, l'extension des tissus urbains des communes périurbaines est l'une des principales contraintes à son action vis-à-vis du développement des modes alternatifs à l'automobile :

« Il faut réfléchir sur l'urbanisation et les transports en commun, essentiellement dans les communes périphériques mais pas que. On a commencé à créer des logements à 14 kilomètres du centre, forcément ça crée des déplacements. Quand on fait des lotissements, on les crée avec des culs-de-sac, on fait des quartiers sans faire de grande route mais on ne peut pas faire passer les transports en commun dedans. » [Entretien Communauté d'Agglomération Le Grand Périgueux, septembre 2017]

³⁵⁴ La programmation du centre d'affaires de Périgueux prévoit notamment l'installation des services de l'intercommunalité dans ces bâtiments, et celle d'Abbeville a accueilli des administrations et les bureaux de la mission régionale Picardie maritime.

En évoquant la création de logements dans les périphéries, le technicien fait référence à l'absence de coordination entre les stratégies d'urbanisation des communes périurbaines et le maillage du réseau de transports. Cette situation est en partie liée à la fragmentation des compétences transport et urbanisme entre les collectivités locales. La compétence transport est généralement assurée par l'intercommunalité, tandis que la compétence urbanisme est gérée à l'échelle des communes. Les Maires des communes périurbaines ont largement ouvert à l'urbanisation des terrains, encouragés par les politiques favorables à l'accèsion à la propriété mises en œuvre par l'Etat et par les aspirations des habitants des centres pour l'accèsion à la maison individuelle (Charmes, 2017). L'extension de leurs tissus urbains n'a pas été articulée nécessairement avec la configuration des réseaux et les points d'accès aux transports collectifs (arrêt de bus, gares ferroviaires). Les projets d'aménagement conduits autour des gares visent ainsi à répondre à ce décalage des politiques locales. Dans le cas de Saint-Omer, un technicien de l'agence d'urbanisme évoque à la fois les lacunes de la coordination entre urbanisme et transport à l'échelle de l'agglomération et les évolutions politiques en cours :

« Maintenant, aujourd'hui on a un Maire de la ville-centre, qui est également Président d'Agglomération et d'une agglomération qui est très rurale. Il pourrait avoir une forte opposition des communes rurales à ce qui y est un investissement aussi fort sur le territoire de la ville-centre. Sauf qu'on sort d'une période de plusieurs décennies où les communes rurales ont pu urbaniser assez aisément. Et donc finalement, les communes rurales ont des habitants qui travaillent et consomment dans la ville urbaine et ils ont senti que les difficultés que pouvaient avoir une ville-centre engendre des difficultés sur leurs territoires ruraux. Et donc aujourd'hui, ils sont conscients que s'il n'y a pas un projet urbain, un projet politique pour redonner de l'attractivité à la ville-centre, leur propre commune rurale perd en attractivité. » [Entretien Agence d'urbanisme locale, août 2016]

La mise en œuvre d'une politique coordonnée entre transports et urbanisme à l'échelle de l'agglomération nécessite ainsi des arbitrages complexes entre l'échelon communal (commune-centre, les communes comprises dans l'intercommunalité) et l'échelon intercommunal. Si la maîtrise de la périurbanisation est un sujet complexe à l'échelle de l'intercommunalité, l'amélioration des conditions de déplacements est un objectif partagé par les communes et par les intercommunalités. Lesancements des projets de pôle d'échanges et de quartiers de gares illustrent, dans une certaine mesure, une évolution des politiques locales en faveur d'une meilleure coordination entre le développement urbain et les transports collectifs.

5.2.3. Vers des programmations de projets pragmatiques ?

En parallèle de l'articulation des polarités et de la coordination entre urbanisme et transports, le contexte des villes moyennes a aussi des conséquences dans les stratégies de programmation des projets. Dans cette section, les analyses se concentrent sur les projets de pôles d'échanges multimodaux³⁵⁵ : la quasi-totalité des pôles gares des villes moyennes mis en projet sont concernés

³⁵⁵ Nous incluons également ici le projet de pôle éco-numérique de la gare de Saint-Omer. Etant donné qu'il s'agit du seul projet de cette catégorie mené dans les villes moyennes, nous choisissons de ne pas faire référence à la catégorie des projets de réaménagements des bâtiments voyageurs.

par des projets de pôles d'échanges multimodaux³⁵⁶, tandis que les projets de quartiers de gare n'en concernent qu'une minorité et sont plus difficiles à être réalisés.

Le présent travail de recherche met en évidence que les contraintes financières et techniques des collectivités locales des villes moyennes entraînent des choix de programmation différents par rapport aux projets des grandes villes³⁵⁷. Nous partons du constat que dans les grandes villes, la conception des projets d'aménagement repose essentiellement sur un objectif d'attractivité territoriale et sur une hypothèse de croissance des flux et des activités (Bourdin, 2015). Ainsi, les projets de pôles d'échanges sont souvent lancés pour répondre à une forte croissance des flux de voyageurs estimée à moyen-terme, suite à l'arrivée d'une nouvelle offre de transport (TGV, tramway, BHNS, etc.) et/ou à une croissance récente de la population locale et des activités. Ces projets ne se réduisent pas uniquement à des objectifs relatifs aux transports et aux déplacements (gestion de flux, développement de l'intermodalité, etc.) : ils sont souvent considérés, par les métropoles, comme des outils pour construire et mettre en valeur leur image métropolitaine (Lefeuvre, 2015). Par leurs statuts de « portes des villes » (Ban, 2008), les gares ont un rôle stratégique pour véhiculer cette image : elles sont la première image de la ville pour les voyageurs qui débarquent des trains (Bourillon, 2008). La programmation des projets de pôles d'échanges comprend généralement des aménagements de grande ampleur, conçus par des « *starchitectes* »³⁵⁸, avec des objets emblématiques qui servent à matérialiser l'image métropolitaine (Bourdin, 2014).

Dans les villes moyennes, la programmation des projets de pôles d'échanges ne repose pas sur les mêmes logiques d'attractivité, ni sur la même pression des flux de voyageurs. Les aménagements réalisés se concentrent plus sur la création d'offres favorables à l'émergence de pratiques intermodales en lien avec l'automobile (emplacement et dimensionnement des parkings notamment) que sur l'optimisation d'une intermodalité préexistante, traditionnellement structurée dans les métropoles autour d'un mode de transport collectif lourd et capacitaire, de type métro ou tramway. Peu de gares de villes moyennes sont aussi marquées par une saturation des flux. En somme, les aménagements réalisés dans les villes moyennes sont certes souvent plus modestes que dans les métropoles mais ils ne sont pas pour autant une duplication, en plus petits, des mêmes aménagements.

La programmation des projets se compose surtout d'aménagements avec une forte dimension fonctionnelle. Par cela, nous entendons que les aménagements choisis le sont surtout pour leurs capacités à assurer la fonction recherchée plutôt que pour leurs capacités à générer de l'attractivité. Ces aménagements fonctionnels³⁵⁹ sont souvent de tailles plus petites et associés à des coûts plus faibles ainsi qu'à des plannings de réalisations plus courts par rapport à des aménagements de grande envergure et dédiés à créer de l'attractivité. Ces choix de programmation sont liés aux

³⁵⁶ Parmi les soixante projets recensés dans les villes moyennes, tous les démarches comprennent au moins un projet de pôles d'échanges multimodal (sauf une), alors que les projets de quartiers de gare n'en concernent qu'un tiers (voir Chapitre 1, 1.3.).

³⁵⁷ Nous rappelons la mise en perspective de ces deux catégories – grandes villes et villes moyennes – est utilisée comme un outil pour mettre en évidence les caractéristiques des projets des villes moyennes. Ces catégories sont toutefois loin d'être homogènes et opposées.

³⁵⁸ Le mot valise « *starchitecte* » fait ici référence aux architectes jouissant d'une grande notoriété dans le monde de l'architecture, en raison de leurs réalisations et des retours critiques de leurs pairs.

³⁵⁹ Pour faciliter la lecture, nous utiliserons la notion d'« aménagements fonctionnels » dans la section pour qualifier les aménagements avec une forte dimension fonctionnelle.

contraintes qui pèsent sur les capacités d'action des collectivités locales mais ils ne constituent pas pour autant des choix par défaut : ils mettent en évidence la mise en œuvre d'une programmation de projet pragmatique dans les villes moyennes.

Assurer le passage à l'action

Les collectivités locales choisissent de recourir à des aménagements avec une forte dimension fonctionnelle pour assurer la réalisation de leurs projets. Ces choix de programmation sont pragmatiques au sens où les collectivités locales privilégient le passage à l'action : elles adaptent leurs objectifs pour garantir une transformation concrète de l'espace et ne pas tenir en échec le processus de projet. En cela, les contraintes qui pèsent sur leurs cadres d'action ne sont pas un frein au passage à la réalisation mais plus un frein à leurs ambitions. En s'appuyant notamment sur son expérience d'AMO³⁶⁰, l'urbaniste Jean-Pierre Charbonneau affirme, à demi-mot, que ce sont les ambitions des collectivités locales des villes moyennes, souvent calquées sur les métropoles, qui sont plus une contrainte à leur conduite de projet que leurs propres ressources :

« On pourrait penser que c'est trop compliqué pour qu'une quelconque action puisse être envisagée : dire qu'il n'y a pas assez d'argent, que l'on n'arrivera jamais à un accord, que ceci ne pourra bouger, ou cela... On a raison si l'on entend seulement copier ce qui se fait ailleurs. [...] Et il y a toujours des solutions pour peu que l'on ait une démarche pragmatique, qui n'entend pas tout résoudre d'un coup mais engager une évolution vertueuse. Si l'on n'a pas beaucoup d'argent, on fait simple. » (Charbonneau, 2018)

Les capacités d'adaptation des collectivités locales pour faciliter le passage à l'action sont observées lors des révisions des scénarios de pôles d'échanges. Leur volonté de transformer l'espace prévaut sur leurs ambitions de départ : les arbitrages se font en faveur de la réalisation d'aménagements qui répondent à une partie des objectifs et des dysfonctionnements relevés, et non en faveur de leurs ambitions qui aurait conduit à un arrêt du projet. Par ce passage à la réalisation, les collectivités locales engagent un processus de changement, qualifié ici par Jean-Pierre Charbonneau d'« évolution vertueuse ».

A Saintes, les contraintes financières de la Ville et les stratégies de financement des partenaires ont fait obstacle à la réalisation du scénario d'aménagement défini lors des études. Ces contraintes n'ont pas été un frein à l'action : la Ville a décidé de lancer une première phase travaux en 2013 pour réaliser une partie du pôle d'échanges. Les aménagements réalisés ont été relativement simples - dans la mesure où aucun travaux lourds n'a été réalisé - et avec une forte dimension fonctionnelle³⁶¹ : réorganisation de la durée de stationnement et des parkings, réalisation de nouveaux marquages au sol, aménagement d'une station d'autopartage, etc. Pour la Ville, ces aménagements avaient pour objectif de répondre aux dysfonctionnements de stationnement et de circulation observés sur le site, d'encourager à l'évolution des pratiques de déplacements et d'engager un processus de transformation du pôle gare. Bien qu'ils ne correspondent qu'à une

³⁶⁰ Jean-Pierre Charbonneau a notamment assuré le rôle d'AMO auprès de la Ville de Périgueux dans le cadre de l'étude « Périgueux en mouvement », voir 5.1.

³⁶¹ Les aménagements réalisés sont présentés dans le Chapitre 4 (section 4.1.).

réalisation très partielle du scénario défini, ils constituent un premier jalon de la réalisation d'un pôle d'échanges sur le long-terme.

A Saint-Omer, l'intercommunalité a choisi de recourir à des aménagements fonctionnels et temporaires pour préparer la réalisation et la mise en service du futur pôle éco-numérique. La conception du pôle éco-numérique en gare de Saint-Omer a été finalisée au tournant des années 2015/2016, avec des travaux prévus au moins jusqu'en 2019. La durée des travaux était considérée comme un frein à la dynamique de projet, enclenchée lors des instances de concertation avec les usagers de la gare lors de la phase de conception³⁶². Pour anticiper la mise en service du pôle, l'intercommunalité a choisi d'aménager sur le parvis un espace préfabriqué et temporaire qui reproduit, en plus petits, les principaux services qui seront déployés dans le bâtiment voyageur rénové (voir planche 31). Avec cet aménagement, l'objectif de l'intercommunalité est de sensibiliser la population à ces services et de créer une communauté d'utilisateurs, avant même la réalisation du projet. Ce petit projet temporaire et fonctionnel à court-terme est considéré par la collectivité locale comme un élément essentiel à la réussite du grand projet prévu à moyen-terme.



Planche 31 : Présentation du projet "La Station" devant le bâtiment voyageurs de la gare de Saint-Omer

³⁶² Entretien Agence d'Urbanisme et de Développement du Pays de St Omer, août 2016

Répondre aux besoins locaux

En choisissant des aménagements avec une forte dimension fonctionnelle, les collectivités locales orientent leurs actions vers l'amélioration du fonctionnement du site et de ses fonctions principales (assurer l'accès à l'infrastructure ferroviaire, faciliter les correspondances entre les modes, etc.) plutôt que vers le développement de la compétitivité et de l'attractivité du territoire. En d'autres termes, les contraintes financières et techniques auxquelles elles sont confrontées entraînent une hiérarchisation des objectifs de projet en faveur des « effets d'usages » et moins des « effets d'image » (Bourdin, 2014). La programmation est plus pragmatique au sens où les aménagements ont vocation à répondre aux besoins présents (Bonnet, 2016) et moins à une anticipation d'une croissance des flux, et où leur réalisation est adaptée aux moyens humains et financiers disponibles dans les collectivités locales. Dans le cas des pôles d'échanges, les contraintes qui pèsent sur les collectivités locales les incitent à privilégier les aménagements fonctionnels pour améliorer les conditions de déplacements et/ou les conditions d'insertion urbaine des abords des gares et non les aménagements à vocation marketing ou architectural. Ces choix peuvent aussi être encouragés par les stratégies de financement des partenaires (Région, Etat, Europe, etc.) en faveur de ce type d'aménagements (voir 5.1.).

A Périgueux, les prises de décision sur la passerelle cristallisent ces arbitrages complexes des collectivités locales. Au lancement du projet, la construction d'une nouvelle passerelle dédiée aux modes actifs était motivée par un double objectif : améliorer les conditions de franchissement des voies ferrées et revaloriser l'entrée du futur quartier de la gare. Les contraintes financières des collectivités locales, couplée à l'absence de soutiens financiers des partenaires, ont conduit à leur abandon de projet de nouvelle passerelle et à réorienter leurs actions vers la réhabilitation de la passerelle existante, avec des travaux moins coûteux et plus modestes. Les collectivités locales ont privilégié l'amélioration des conditions de déplacements entre les deux côtés des voies et la qualité de l'ouvrage plutôt que la valorisation du nouveau quartier de gare grâce à la réalisation d'un objet emblématique. Ce choix montre aussi la volonté des collectivités locales d'adapter la programmation à la demande locale plutôt qu'à une anticipation d'une croissance des flux. Pour l'intercommunalité, la réhabilitation de la passerelle existante ne ferme pas la porte à une relance du projet de nouvelle passerelle en cas de forte demande locale :

« En réhabilitant cette passerelle-là, on n'insulte pas l'avenir : s'il y a encore des travaux à faire, on peut, c'est un sujet qui va revenir de toute façon. Dès que le quartier d'affaires sera construit et qu'on aura commencé à toucher à l'espace public, c'est un sujet qui deviendra évident. » [Entretien CA Le Grand Périgueux, novembre 2016]

La réalisation d'aménagements plus fonctionnels et plus modestes permet également d'éviter des risques de surdimensionnement des aménagements et de réaliser des programmations plus pragmatiques plus proches de la demande locale et de leurs évolutions.

Cet objectif d'amélioration du fonctionnement du site peut toutefois faire l'objet d'interprétations différenciées entre les villes moyennes mais aussi entre les élus, les techniciens et la population. La création d'un parking aux abords de la gare de Saintes a notamment fait débat : si pour les élus le parking répond à une forte demande des usagers et aux problèmes de stationnements dans le

quartier, il est considéré par les services techniques comme un frein au développement de l'usage des modes alternatifs à l'automobile dans le rabattement vers la gare³⁶³. De manière plus générale, en évoquant le projet de pôle d'échanges, un élu local montre que l'objectif d'amélioration n'est pas si évident à définir dans le cadre de ce type de projet :

« On dit : la gare c'est une "porte d'entrée d'une ville". Mais est-ce que ça veut juste dire "faire plus beau" ? La question qui se pose c'est : est-ce que c'est un projet de gare ? ou est-ce que c'est un projet d'aménagement du parvis ? ou un projet urbain ? [...] Quand je vois à Angoulême ce qu'ils ont fait, je ne comprends pas. »
[Entretien CA de Saintes, novembre 2016]

L'élu fait ici référence au réaménagement du parvis de la gare d'Angoulême, inauguré en 2016 et réalisé pour préparer la mise en service de la nouvelle LGV Paris-Bordeaux à l'été 2017. Le réaménagement du parvis emprunte largement aux référentiels des projets de pôles d'échanges métropolitains avec notamment la réalisation d'un large parvis dédiés aux modes actifs devant la gare, et la réalisation prochaine d'une nouvelle passerelle de franchissement (voir planche 32). L'élu considère que l'arbitrage s'est fait en faveur des « effets d'image » par rapport aux « effets d'usage » et montre que l'objectif d'amélioration de l'existant peut être apprécié de manière différente en fonction des villes moyennes.



Planche 32 : Présentation du projet prévu sur le pôle gare d'Angoulême

³⁶³ Voir Chapitre 4, section 4.1.

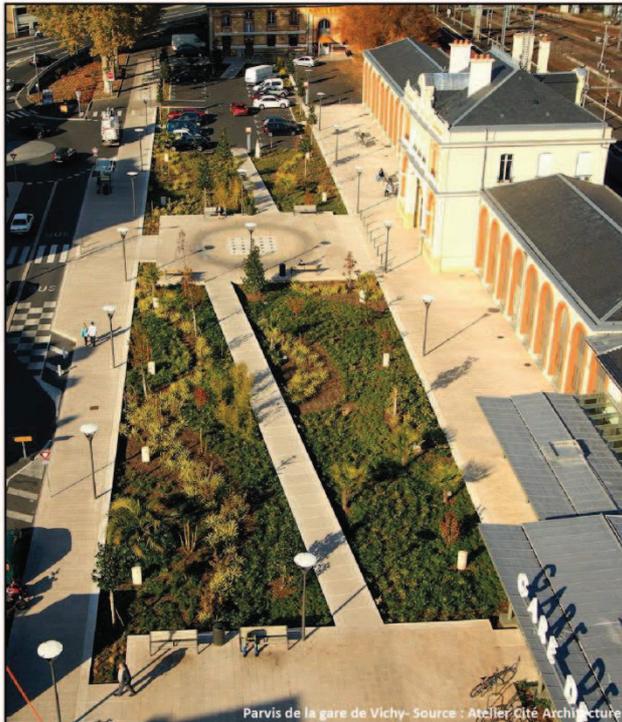
Susciter l'innovation

Les contraintes auxquelles sont confrontées les collectivités locales pèsent certes sur leurs cadres d'action, mais elles peuvent aussi constituer un levier d'innovation dans la programmation des projets d'aménagement. En rendant impossible la duplication des solutions métropolitaines, elles incitent les collectivités locales à hiérarchiser leurs objectifs de projets et à s'appuyer sur d'autres référentiels que le *rêve métropolitain*. Dans ce cas, la qualité urbaine ne peut être associée à des aménagements de grande ampleur, avec un geste architectural ou tournés vers les activités tertiaires, comme dans les métropoles (Bonnet, 2016). En d'autres termes, la nécessaire rationalisation des dépenses des collectivités locales les invite peu ou prou à se demander « comment faire mieux avec moins ? » et à innover à moindre coût en matière de qualité urbaine.

Dans les projets de pôles d'échanges des villes moyennes, les contraintes financières et techniques encouragent les collectivités locales à travailler autrement sur la valorisation des espaces dédiés à l'intermodalité et des espaces publics autour de la gare. Parmi les projets menés dans les villes moyennes, les programmations des projets de pôles d'échanges en gare de Vichy (Auvergne-Rhône Alpes) et de Charleville-Mézières (Grand Est) comprennent des aménagements fonctionnels et qualitatifs, avec des budgets dans la moyenne des projets (voir planche 33). Le pôle d'échanges de la gare de Vichy est structuré autour d'un parvis végétal et paysager aménagé le long du bâtiment de la gare. Le pôle d'échanges de la gare de Charleville-Mézières est aussi structuré autour d'un parvis piéton et d'un îlot paysager mais la démarche a été sensiblement différente : l'objectif était ici de revaloriser un square existant situé devant la gare et de déplacer les espaces de stationnement.

Dans les deux cas, les réaménagements se sont concentrés sur les parvis ou les espaces situés en face des bâtiments voyageurs. L'aménagement de ces espaces nécessite des contraintes techniques et financières bien moindres que dans le cas de l'aménagement de passerelle de franchissement des voies ferrées : les budgets de ces deux projets ne dépassent pas les sept millions d'euros. La programmation se compose d'aménagements qui visent à la fois à améliorer les conditions de déplacements et à améliorer l'insertion urbaine de la gare avec la programmation d'éléments paysagers et de liaisons piétonnes qui mettent en valeur le pôle gare. Les contraintes des collectivités locales les incitent ainsi à faire évoluer les référentiels d'aménagement associés aux pôles d'échanges qui reposent souvent sur des projets métropolitains. Elles démontrent les capacités des collectivités locales à trouver des solutions adaptées à leurs contextes, aux besoins locaux et à mettre en œuvre un urbanisme pragmatique.

**DES AMÉNAGEMENTS FONCTIONNELS ET QUALITATIFS :
L'EXEMPLE DES PARVIS DES PROJETS DE PÔLES D'ÉCHANGES DE VICHY ET DE CHARLEVILLE-MÉZIÈRES**



Parvis de la gare de Vichy - Source : Atelier Cité Architecture

Source des trois photos : Site internet Ville de Vichy

Le pôle d'échanges de la gare de Vichy : un parvis réaménagé et végétalisé

Le pôle d'échanges de la gare de Vichy a été inauguré en 2009. L'objectif du projet était double : **réorganiser l'accès à la gare** pour les différents modes de transports et revaloriser le bâtiment voyageurs et le parvis pour **changer l'image de l'ensemble du quartier**.

Dans la programmation du projet, les aménagements relatifs aux conditions de déplacements et de correspondances sont associés à un travail sur la **qualité des espaces publics**.

Un **parvis monumental** a été aménagé le long du bâtiment voyageurs historique et du bâtiment moderne construit dans sa continuité (en bas à droite sur la photo ci-contre). Cet aménagement se caractérise par une **forte présence végétal** : des jardins exotiques ont été aménagés pour mettre en valeur le caractère cosmopolite de la ville de Vichy et son statut de ville thermale. A une plus grande échelle, l'aménagement du jardin était l'occasion de travailler sur les liens avec les autres parcs situés le long de la rivière de l'Allier. Aux deux extrémités parvis, se situent aussi un parking et un espace pour accueillir une grande partie des autres modes de transport (gare routière, station taxi, emplacements des voitures de location).

Le projet a été distingué dans le cadre des **Victoires du paysage**, dans la catégorie collectivités en 2011 (trophée de Bronze).

Budget estimé du projet : 11 millions d'euros
Financements : Intercommunalité et Ville (20%), Europe, Etat , Région Auvergne, Département Allier, SNCF, RFF



Parvis de la gare de Charleville-Mézières - Source : Studio nemo

Le pôle d'échanges de la gare de Charleville-Mézières : une revalorisation du parc situé sur le parvis de la gare

Le pôle d'échanges de la gare de Charleville-Mézières a été inauguré en 2013. Le projet avait notamment pour objectif d'**améliorer l'accès à la gare pour les modes alternatifs** à la voiture particulière et de **remettre en valeur le square existant** situé devant le bâtiment voyageurs historique. La réalisation du pôle d'échanges avait aussi pour vocation à **améliorer les conditions d'accès au futur centre tertiaire**, construit sur d'anciennes friches ferroviaires.

La programmation du pôle d'échanges se compose d'aménagements pour améliorer les conditions de desserte et de correspondances entre les modes mais aussi pour **améliorer la qualité des espaces publics**.

Une **esplanade piétonne** a été aménagée devant le bâtiment voyageurs, pour assurer une continuité des cheminements avec le square qui est situé en face. (voir photo ci-contre) Réalisé dès le XIXe siècle, le square a été agrandi (passant de 700m² à un hectare) et les cheminements ont été aménagés pour conserver et mettre en valeur les arbres existants. Les espaces de stationnement ont été reportés de part et d'autre du bâtiment voyageurs et la desserte des bus est réalisée au plus près de l'entrée de la gare.

Le projet a reçu le **Prix National Art Urbain** en 2013.

Budget estimé du projet : 6,7 millions d'euros
Financements : Intercommunalité, Europe, Etat, Région, Département, SNCF



Plan du pôle d'échanges - Source : Studio nemo

Source : Site internet Art urbain ; Site internet Le Moniteur

Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Ces aménagements à la fois fonctionnels et qualitatifs ont été observés et analysés dans les villes moyennes au cours de cette recherche. Ils sont néanmoins aussi susceptibles de concerner, plus largement, les contextes non-métropolitains et non spécifiquement les villes moyennes. Les contraintes financières des collectivités locales des petites villes peuvent également être des leviers d'innovation pour travailler sur la qualité urbaine. Sans prétendre représenter l'ensemble des situations des petites villes, le réaménagement de la gare de Culoz, petite ville de la région Auvergne-Rhône Alpes, témoigne de ces enjeux communs avec les villes moyennes. Réalisé en 2018, le projet de pôle d'échanges de la gare de Culoz³⁶⁴ reposait sur trois objectifs : améliorer l'accès à la gare par tous les modes de transports, augmenter les capacités de stationnement au nord des voies ferrées et accroître la qualité urbaine du quartier de la gare (voir planche 34)³⁶⁵. Les aménagements réalisés sur le pôle gare sont à la fois modestes, fonctionnels et qualitatifs. Ils n'ont pas pour objectif de répondre à une forte croissance de la fréquentation voyageurs, ni à une forte intermodalité préexistante. De petite envergure et de petit budget pour un pôle d'échanges (1,3 million d'euros), ces aménagements répondent surtout aux besoins des usagers pour à la fois améliorer les pratiques intermodales actuelles et valoriser les espaces publics aménagés dans le pôle gare (parvis, éléments paysagers, matériaux, écriture incrustée).

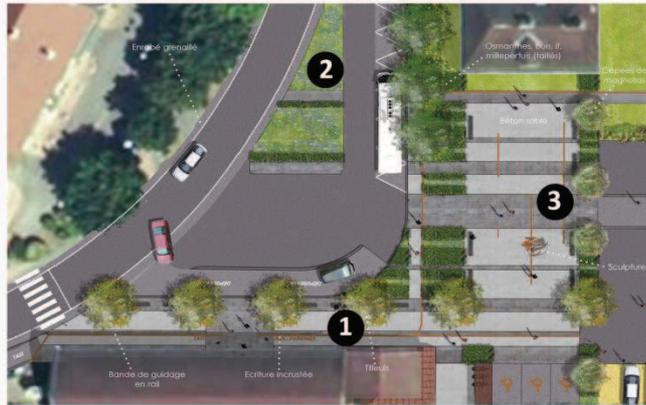
En somme, l'analyse de ces projets invite à avoir une nouvelle approche de la qualité de urbaine. Celle-ci est dissociée des aménagements de grande envergure ou caractérisés par un geste architectural et elle est rattachée à des aménagements modestes et ponctuels, fonctionnels et qualitatifs, tournés vers la prise en compte des besoins locaux et vers la valorisation de l'espace urbain existant. Cette réflexion s'inscrit ainsi, peu ou prou, dans la continuité du concept de « délicatesse urbaine » (D'Aboville, 2012), des réflexions sur l'urbanisme post-crise (Bourdin, 2010) et sur la prise en compte des enjeux locaux (Charbonneau, 2018) qui tendent à proposer de nouvelles manière de concevoir la ville en travaillant sur la valorisation des espaces existants et en portant une attention particulière aux lieux, aux usages, aux moyens à disposition et aux dynamiques territoriales.

³⁶⁴ Kisio a réalisé l'étude de faisabilité et de programmation du pôle d'échanges et a ensuite travaillé avec l'intercommunalité pour choisir la maîtrise d'œuvre.

³⁶⁵ CCTP Réalisation des études d'esquisse et d'avant-projet de l'aménagement du pôle d'échanges multimodal de la gare de Culoz (Ain - Rhône-Alpes), juin 2013

Le pôle d'échanges de la gare de Culoz

Située en Région Auvergne Rhône-Alpes, à 70 km de Lyon, la commune de Culoz est une **petite ville** (3070 habitants). Sa gare est desservie exclusivement par des trains express régionaux et elle fréquentée par plus de 200 000 voyageurs à l'année. Un **projet de pôle d'échanges** a été lancé et porté par la Communauté de Communes du Bugey Sud dont fait partie la commune de Culoz. Ce projet a été motivé à la fois par des problèmes de stationnement observés sur le site de la gare, par des conflits d'usage entre les modes observés le long du parvis et par une politique régionale volontariste. Après un appel d'offre lancé en 2013, le pôle d'échanges a été inauguré novembre en 2018 et réalisé avec un budget de **1,3 million d'euros**. Le financement a été assuré par l'intercommunalité (30%), la Région (25%), le Département (15%), l'Etat (20%) ainsi que par le programme Leader européen (10%).



Le site avant 2018

Le site réaménagé

1. Le rond point situé en face du bâtiment historique a été supprimé dans le but d'**effacer l'image routière du parvis** d'avant et d'améliorer la qualité des cheminements piétons. Des aménagements paysagers ont également été réalisés sur l'ensemble du pôle pour **revaloriser la gare comme entrée de ville**. Le parking vélo a été maintenu à son emplacement et a été rénové pour accueillir une douzaine de vélos. Des **inscriptions incrustées au sol** poursuivies par des lignes, de couleur acier, retracent les cheminements vers les différents espaces du pôle d'échanges (gare, quais) et vers les différents modes (cars, taxi, etc.).



Parvis devant la gare



2. La circulation devant le bâtiment de la gare a été réorganisée pour **mettre fin aux conflits d'usage** observés sur le parvis entre les bus, les taxis, les déposes-minutes et les piétons. La suppression du rond-point a permis de **séparer les flux** de transit sur la départementale et les flux dédiés à la gare et pour sécuriser les déplacements. La desserte cars est maintenue à son emplacement mais les trottoirs ont été entièrement réaménagés, dans les mêmes matériaux que le parvis, et mis aux normes PMR.



Voirie d'accès à la gare



Parvis devant la gare

3. Le parking de la gare a été agrandi et réorganisé pour **améliorer la qualité des espaces de stationnement et les services aux usagers**. Deux parkings sont dédiés aux usagers de la gare : l'un dans la continuité du parvis, l'autre à 300 mètres au nord du bâtiment voyageurs, le long de la route principale. 214 places ont été créées dans ces deux espaces : cinq d'entre elles sont dédiées au covoiturage et quatre autres aux véhicules électriques. Les places de stationnement ont été aménagées avec des matériaux perméables en dehors des places PMR.



Parking près du bâtiment voyageurs



Source photos : Kisio, 2013 et 2018 & Green Concept, 2018 / Conception et réalisation : Emilie Roudier, 2018

Planche 34 : Eléments de contexte du pôle d'échanges de la gare de Culoz réalisé en 2018

Conclusion 5.2. – Vers une adaptation à la crise de centralité et aux contraintes financières des villes moyennes ?

La prise en compte des problématiques territoriales et les contraintes financières qui pèsent sur le cadre d'action des collectivités locales rend plus ou moins impossible une duplication de la programmation des projets métropolitains. La conception des projets des villes moyennes n'en demeurent cependant pas moins complexes. La crise de centralité, les difficultés à articuler les politiques communales et intercommunales et les capacités de financement des collectivités locales sont autant d'éléments de contextes qui impliquent des arbitrages difficiles lors du lancement et de la programmation des projets (voir figure 24 ci-dessous).

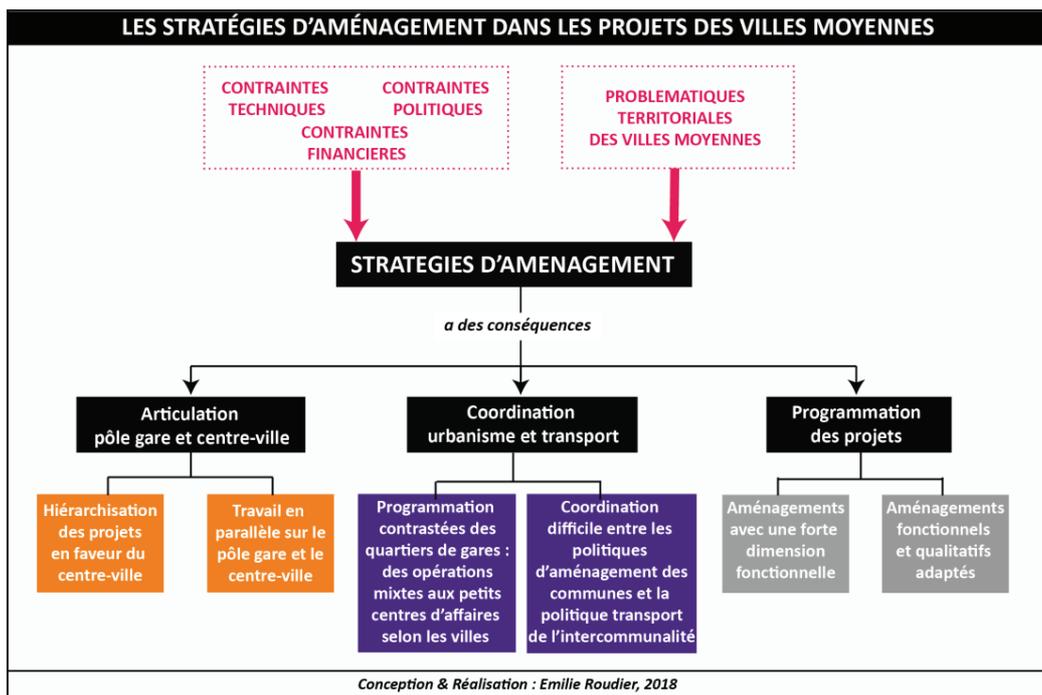


Figure 23 : Schéma des principales caractéristiques des stratégies locales d'aménagement des villes moyennes

Les analyses des stratégies d'aménagement démontrent une nouvelle fois que les contraintes des collectivités locales ne sont pas nécessairement un frein à leurs actions. Au contraire, elles peuvent être considérées comme un levier pour travailler sur de nouveaux modèles d'aménagement autour des gares, adaptés à leurs problématiques locales et à leurs besoins, et ne pas copier/coller littéralement ce qui a été éprouvé, voire critiqué, dans les grandes villes. Ces contraintes impliquent également une démarche multipartenariale renforcée dans la mesure où les collectivités locales dépendent fortement des partenaires pour le financement de leurs projets.

L'ensemble des analyses réalisées permet de proposer en conclusion de ce chapitre un portrait-type des réaménagements des pôles gares des villes moyennes, qui reprend la même structure que le portrait-type proposé sur les projets métropolitains présenté en introduction (voir annexe 2). Ce portrait-type présente les caractéristiques des processus de projet : de leur lancement à leur conception (voir tableau 13).

Réaménagements des pôles gares des villes moyennes											
Principales caractéristiques des gares des villes moyennes	<p>Principales gares régionales en termes de fréquentations de voyageurs</p> <p>Desserte essentiellement assurée par le réseau TER et par le réseau InterCités</p> <p>Desserte TGV ne concernant qu'une minorité des gares et souvent avec une qualité de desserte limitée (sauf exceptions régionales)</p> <p>Liaisons proposées vers la métropole régionale, les autres villes moyennes de la région et la desserte des territoires périurbains</p>										
Principaux leviers de projet	<p>Accueil d'une nouvelle offre de transport ferroviaire (renforcement offre TER, arrivée desserte TGV) et/ou urbaine (bus en site propre, restructuration du réseau de bus urbain)</p> <p>Réponse à la crise de centralité des villes moyennes dans leurs agglomérations</p> <p>Mise en œuvre d'une politique locale en faveur des solutions alternatives à l'automobile</p> <p>Dysfonctionnements sur les abords des gares, notamment en termes de saturation du stationnement automobile</p>										
Objectif de projet	<p>Réorganisation des accès pour améliorer les conditions de stationnement à proximité de la gare et favoriser la pratique de l'intermodalité avec le train</p> <p>Amélioration de l'intégration de la gare dans le tissu urbain : liaison entre les espaces situés des deux côtés des voies ferrées en réduisant la coupure urbaine et liaison avec le centre-ville</p> <p>Renouvellement urbain des emprises situées à proximité du faisceau ferroviaire et/ou du quartier existant</p> <p>Revalorisation de l'ensemble du pôle gare : développement de l'attractivité et volonté de changer l'image de la gare et de son quartier</p>										
Principales caractéristiques des processus de projet	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center;">Périmètres</td> <td>Dimensions variant d'une opération à une autre : des abords immédiates de la gare à moins d'une centaine d'hectares pour les quartiers de gare</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Portage</td> <td>Par la commune ou par la structure intercommunale, présidée ou non par la commune-centre</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Systèmes d'acteurs</td> <td>Multipartenariaux, effectifs restreints pour assurer la conduite de projet dans les collectivités locales, rôle renforcé des Régions et des bureaux d'études</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Processus</td> <td>Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Contraintes rencontrées</td> <td> Articulation dimension transport et développement urbain Faible demande locale préexistante au lancement du projet Absence d'investisseurs privés Contraintes financières, techniques et politiques des collectivités locales Coordination entre les ambitions des collectivités locales et les positionnements des partenaires </td> </tr> </table>	Périmètres	Dimensions variant d'une opération à une autre : des abords immédiates de la gare à moins d'une centaine d'hectares pour les quartiers de gare	Portage	Par la commune ou par la structure intercommunale, présidée ou non par la commune-centre	Systèmes d'acteurs	Multipartenariaux, effectifs restreints pour assurer la conduite de projet dans les collectivités locales, rôle renforcé des Régions et des bureaux d'études	Processus	Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres	Contraintes rencontrées	Articulation dimension transport et développement urbain Faible demande locale préexistante au lancement du projet Absence d'investisseurs privés Contraintes financières, techniques et politiques des collectivités locales Coordination entre les ambitions des collectivités locales et les positionnements des partenaires
Périmètres	Dimensions variant d'une opération à une autre : des abords immédiates de la gare à moins d'une centaine d'hectares pour les quartiers de gare										
Portage	Par la commune ou par la structure intercommunale, présidée ou non par la commune-centre										
Systèmes d'acteurs	Multipartenariaux, effectifs restreints pour assurer la conduite de projet dans les collectivités locales, rôle renforcé des Régions et des bureaux d'études										
Processus	Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres										
Contraintes rencontrées	Articulation dimension transport et développement urbain Faible demande locale préexistante au lancement du projet Absence d'investisseurs privés Contraintes financières, techniques et politiques des collectivités locales Coordination entre les ambitions des collectivités locales et les positionnements des partenaires										
Scénarios d'aménagement	<p>-Aménagement d'un pôle d'échanges multimodal :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation, voire augmentation, de la capacité des parkings à proximité ou non de l'entrée de la gare • Réorganisation des espaces de dessertes des bus urbains et départementaux : déplacement au plus de l'entrée de la gare • Amélioration des conditions de stationnement vélo, augmentation sensible du nombre de places • Amélioration des cheminements piétons et, dans certains cas, aménagements de petits parvis piétons <p>-Difficultés pour conduire et programmer les projets de quartiers de gare :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programmation variée allant des quartiers de gares mixtes aux petits centres tertiaires composés de deux ou trois bâtiments de bureaux • Projets souvent reportés face aux contraintes financières des collectivités locales pour acheter le foncier nécessaire à sa réalisation <p>-Programmation composée essentiellement d'aménagements avec une forte dimension fonctionnelle, et avec moins d'aménagements avec une dimension de marketing territorial dédiés à la promotion du territoire</p>										

Tableau 13 : Portait-type des réaménagements des pôles gares menés dans les villes moyennes

Conclusion générale

A partir de l'analyse des projets de transformation des pôles gares dans les villes moyennes, cette thèse avait pour ambition d'étudier plus précisément les stratégies d'aménagement des collectivités locales et leur exercice de la conduite de projet. Le premier objectif était de décrire et caractériser les formes de mimétisme et de différenciation des projets des villes moyennes vis-à-vis des projets métropolitains dans le but d'en identifier leurs éventuelles spécificités. Le deuxième était d'appréhender le cadre d'action singulier des collectivités locales intermédiaires en analysant à la fois leurs référentiels, leurs ressources et leurs contraintes en matière d'action publique. Cette recherche s'est appuyée sur une double comparaison : d'une part, entre les réaménagements de trois pôles gares de villes moyennes (Saintes, Périgueux et Saint-Omer) ; d'autre part entre ces projets et une grille de lecture des projets métropolitains.

Des projets dans les villes moyennes : du mimétisme aux recompositions

Cette recherche a été guidée par une hypothèse principale : les réaménagements des pôles gares dans les villes moyennes ne sont ni des projets identiques aux projets métropolitains ni des projets dégradés au sens où ils seraient de moindre qualité (urbaine, architecturale, dimensionnelle, etc.). Au contraire, les stratégies et les projets témoignent de nombreuses adaptations, sinon frottements, aux capacités d'action des collectivités locales et à leurs contextes territoriaux singuliers. A l'issue de nos travaux, cette hypothèse est à la fois confirmée et nuancée : nos analyses identifient, en premier lieu, une série de points communs et de différences entre les projets des villes moyennes et les projets métropolitains.

A l'origine des projets : des stratégies partiellement similaires à celles des grandes villes

Les projets des villes moyennes reposent sur **des objectifs et des ambitions des collectivités locales qui tentent de « copier », peu ou prou, ceux des projets métropolitains**. D'une part, ils sont justifiés par des objectifs de politiques publiques relatifs notamment à la coordination entre urbanisme et transport et au développement de l'intermodalité et des solutions alternatives à l'automobile. D'autre part, les transformations des bâtiments voyageurs, de leurs abords et de leurs quartiers sont considérées, à l'échelle de périmètres plutôt vastes, non seulement comme des leviers pour changer l'image dégradée des quartiers de gares, mais aussi comme des opportunités pour accroître l'attractivité du territoire en général.

Toutefois, cette recherche a montré que, contrairement aux projets métropolitains, les réaménagements des pôles gares dans les villes moyennes ne sont pas lancés pour répondre à une forte demande démographique, économique et commerciale locale. Bien au contraire, ils sont considérés comme **des outils pour répondre à l'affaiblissement des fonctions de centralité dans leurs agglomérations**. De la même façon, les réponses formulées pour limiter les dysfonctionnements observés sur les sites des gares ne sont liés ni à une saturation des flux de voyageurs ni à une nette augmentation du trafic ferroviaire : elles concernent plutôt la gestion du stationnement automobile et l'amélioration des correspondances avec les transports collectifs, qui sont principalement des réseaux de bus urbains et de cars départementaux.

Dans la conception des projets : bricolages et effets de contexte

Au fur et à mesure de l'avancement des étapes de conception, **le mimétisme métropolitain se heurte à la singularité territoriale des villes moyennes** : des capacités d'action limitées, un manque d'ingénierie interne et d'accompagnement externe, la faiblesse des financements y compris dans le cadre d'une demande de mobilité locale plus modérée. Ces éléments entraînent une **recomposition progressive des objectifs et des logiques d'aménagement**, qui prend plusieurs formes.

Ainsi, les projets étudiés sont dans une large mesure déterminés par les attentes des collectivités locales en matière de conditions d'accès à la gare et de franchissement des voies ferrées (souterrain, passerelle) ; il s'agit non seulement de faire évoluer les pratiques de déplacement et d'améliorer la qualité urbaine du site, mais aussi (et peut-être surtout ?) de favoriser **l'émergence de pratiques intermodales en lien avec l'automobile** – à rebours de l'optimisation d'une forte intermodalité préexistante structurée dans les métropoles autour d'un mode de transport collectif lourd et capacitaire. Dans les faits, la conception des aménagements donne souvent lieu à des arbitrages complexes relatifs à l'emplacement et au dimensionnement des parkings, à l'articulation entre points de desserte des transports collectifs et bâtiment voyageurs ou encore à des transformations ponctuelles des espaces publics pour améliorer les cheminements par les modes doux sans pour autant aménager de larges parvis piétons ou des stationnements vélo dédiés. Dans ces conditions, la conception des projets de pôles d'échanges dans les villes moyennes nécessite une **connaissance particulièrement fine des pratiques des usagers de la gare** (lieux d'études et d'emplois, origine-destination, mode de rabattement, utilisation des services etc.).

A l'échelle des quartiers de gares, les collectivités locales souhaitent souvent, sur un modèle métropolitain, densifier le tissu urbain et créer un véritable quartier fondé sur la mixité des fonctions (logements, commerces, bureaux et/ou équipements). Ces projets ne font toutefois **pas l'objet de consensus parmi l'ensemble des acteurs** compte tenu du risque de concurrence avec les centres villes, de la faible demande locale mais aussi du manque d'investisseurs privés pour les accompagner (promoteurs immobiliers, entreprises, etc.). Aussi, nombre d'entre eux sont finalement soit reportés soit axés uniquement sur le développement économique. Dans ce dernier cas, les projets peuvent contribuer à renforcer les fonctions de centres d'emplois des villes

moyennes au sein de leur agglomération et bassin de vie mais, contrairement aux grandes villes, **leur programmation est largement dominée par les services publics.**

Enfin, les bâtiments voyageurs des villes moyennes font l'objet de réaménagements plus ponctuels et plus modestes que leurs cousins métropolitains : la priorité est donnée, comme à Saint-Omer, au développement de services en gares et à la création de services publics locaux, tandis que la programmation commerciale est limitée et ne donne que rarement lieu à des aménagements spécifiques de type galerie.

Finalement, dans un contexte où les impératifs d'attractivité et de compétitivité se déploient de manière plus modeste et à une échelle plus locale, **la programmation et l'aménagement des projets de gares dans les villes moyennes ne sont pas envisagés comme une vitrine donnant lieu à des aménagements de grande envergure et un geste architectural, mais comme des outils pour adapter la gare aux besoins du territoire.**

Au plan des systèmes d'acteurs : un régime multipartenarial singulier

L'implication des acteurs n'est pas conditionnée à la taille des villes : elle dépend au premier chef des compétences et des propriétés foncières et immobilières de chaque acteur. Elle implique, dans les villes moyennes comme dans les métropoles, la mise en œuvre d'un dispositif multipartenarial réunissant *a minima* les différents échelons des collectivités territoriales (Etat, Régions, intercommunalité, commune) et les acteurs ferroviaires (SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau). Le nombre de services et de personnes directement impliqués varie sensiblement d'un projet à l'autre en fonction notamment des effectifs internes dans les collectivités locales.

Toutefois, dans les villes moyennes, les systèmes d'acteurs ne sont pas régis par les mêmes registres et mécanismes d'interactions. D'une part, les services des collectivités sont bien moins étoffés que dans les métropoles et nombre d'agents sont confrontés pour la première fois à des projets relatifs aux activités ferroviaires. Ainsi, **les partenaires externes jouent un rôle prépondérant dans la conduite de projet**, notamment les Régions et les bureaux d'études. D'autre part, le financement des projets repose dans une large mesure sur des recettes fiscales et des financements extérieurs. La faiblesse des moyens financiers incite souvent les maîtres d'ouvrages à revoir à la baisse leurs ambitions et à les adapter aux attentes des partenaires dont elles dépendent fortement. La conflictualité entre communes au sein des EPCI tend aussi à complexifier le travail de conception et à rallonger le temps de négociations en amont des projets.

Dans les villes moyennes, la mise en œuvre d'un « urbanisme de gare pragmatique » est presque toujours le fruit d'un dosage entre choix volontaristes et contraintes subies.

Les villes moyennes : un changement de perspective ?

Un portrait-type des réaménagements des pôles gares à nuancer

Cette recherche participe, modestement mais résolument, au **renouvellement des travaux scientifiques sur les transformations des gares, de leurs abords et de leurs quartiers**. La thèse contribue à révéler les écueils du tropisme métropolitain. En se focalisant sur les projets conduits dans les grandes villes, les travaux scientifiques ont contribué à dresser une grille de lecture homogène et biaisée, en tout état de cause inadaptée à l'analyse des pôles gares des villes moyennes. La thèse complète ces travaux et invite à forger une approche territorialisée de ces projets : leurs objectifs s'inscrivent dans des contextes politiques locaux et des enjeux d'aménagement qui ne se limitent pas à l'échelle du pôle gare et qui diffèrent en fonction des types de villes.

En outre, ce travail de recherche montre aussi l'intérêt d'étudier les transformations des « petites gares », en opposition aux « grandes gares » métropolitaines. Cet intérêt est triple. Premièrement, les réaménagements sont certes plus modestes mais ils n'en demeurent pas moins complexes en matière de gouvernance et de conception. Deuxièmement, l'importance de ces gares varie en fonction des échelles d'observation : les gares des villes moyennes sont des « petites gares » à l'échelle nationale mais elles sont des « grandes gares » à l'échelle régionale tant en termes de fréquentation voyageurs que de trafic ferroviaire. Troisièmement, ces gares sont aussi en première ligne des réorientations récentes des politiques publiques vis-à-vis du réseau ferroviaire. A l'heure où le rapport Duron 2 sur « l'avenir des trains d'équilibre du territoire » en 2015 puis le rapport Spinetta sur « l'avenir du transport ferroviaire » en 2018 tendent à remettre en cause la desserte des villes petites et moyennes, cette recherche rappelle l'importance des pôles gares pour l'aménagement du territoire. Elle met en évidence les efforts réalisés par les collectivités locales pour valoriser leur pôle gare et les contraintes auxquelles elles sont confrontées pour conduire ces projets d'aménagements, dont la réussite ne peut être décorrélée de la qualité de la desserte ferroviaire.

La conduite de projet dans les villes moyennes : des contraintes aux opportunités ?

A partir de l'analyse des réaménagements des pôles gares, cette recherche établit une grille de lecture, certes exploratoire et non exhaustive, de la territorialisation de l'action publique dans les villes moyennes. La grille construite à l'issue de notre recherche se décline en trois volets principaux : la mise en œuvre des politiques publiques par les collectivités locales des villes moyennes s'appuie sur un emprunt aux objectifs et aux outils déployés dans les grandes villes (1), mais ce mimétisme se confronte aux enjeux territoriaux et aux capacités d'action des villes moyennes (2), ce qui entraîne une adaptation de la programmation et des pratiques des acteurs (3). Elles sont ainsi loin de reproduire littéralement des « recettes » des métropoles et elles font preuve à la fois de pragmatisme et de capacité d'adaptation et de recomposition pour assurer le passage à l'action. Ces conclusions s'inscrivent ainsi dans la continuité des travaux de Solène Gaudin qui a étudié dans sa thèse les modalités d'adaptation d'un programme national, celui de la rénovation urbaine (PNRU), au contexte des villes moyennes (Gaudin, 2013).

En étudiant le cadre d'action des collectivités locales, la thèse apporte aussi un nouvel éclairage sur la conduite de projets dans les villes moyennes. Elle met en lumière les contraintes spécifiques auxquelles sont confrontées les collectivités locales en amont et au cours des processus de projet. Ainsi, c'est souvent en connaissance de cause que les acteurs locaux choisissent de s'engager dans ces projets d'aménagement complexes. Nos analyses invitent toutefois à avoir aussi une lecture nuancée de ces contraintes : si celles-ci réduisent assurément leurs capacités d'action, elles peuvent aussi être des leviers d'innovation dans la conception des projets. La rationalisation des dépenses des collectivités locales empêche la duplication des solutions métropolitaines et incite à mettre en œuvre de nouveaux modes de programmation, tournés vers la valorisation de l'existant, l'amélioration de la qualité de l'espace urbain et la réponse aux besoins locaux plus que vers des perspectives de développement et vers des ouvrages architecturaux de grandes envergures.

L'action collective et ses spécificités

Enfin, si cette recherche analyse l'action des collectivités locales, elle contribue aussi à étudier celle de leurs partenaires impliqués dans les systèmes d'acteurs des projets d'aménagement. Elle montre, d'une part, que les dispositifs multipartenariaux, quoique moins complexes, permettent de fédérer et de poser les jalons pour une coopération collective entre des acteurs qui initialement se connaissent peu. La création d'interface de discussion et de négociation entre collectivités locales, Régions et acteurs ferroviaires est sans conteste l'un des acquis de ces projets, sur lequel pourront capitaliser les initiatives futures. Elle révèle, d'autre part, les spécificités de l'accompagnement des collectivités locales des villes moyennes et, plus largement, en contexte non métropolitain. Cette thèse a été réalisée en immersion dans un bureau d'études, à l'épreuve des pratiques professionnelles, et à partir d'échanges avec des structures assurant également des missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre auprès des collectivités locales (bureau d'étude, cabinet d'architecture, urbaniste, etc.). Ces acteurs témoignent des recompositions de leurs pratiques dans leurs missions auprès des collectivités locales des villes moyennes, en comparaison notamment avec celles des grandes villes. Ils adoptent une démarche souvent plus pédagogique vis-à-vis des modalités de réalisation des projets et ils participent à la circulation des « bonnes pratiques » auprès des collectivités locales pour éviter les écueils du mimétisme avec les projets métropolitains.

Des limites des partis-pris méthodologiques aux ouvertures possibles

Au terme de cette analyse, il convient de mettre en lumière les principales limites des résultats obtenus et de considérer les conséquences de nos partis pris méthodologiques

L'étude des pôles gares et du ferroviaire : une entrée singulière à confronter à d'autres projets

Les réaménagements des pôles gares ont été envisagés comme des supports pour analyser les reconfigurations de l'action publique locale dans les villes moyennes. Nous avons déjà souligné l'intérêt de ce choix: non seulement les objectifs des projets s'inscrivent à l'articulation entre différents champs politiques (transport, urbanisme, économie, etc.), mais leur conduite nécessite la mise en place d'une démarche multipartenariale pilotée par une collectivité locale.

Ces projets présentent toutefois certaines spécificités qui limitent la montée en généralité. D'une part, ils concernent des **objets singuliers** : à l'exception des plus grandes, chaque ville possède généralement une seule gare ferroviaire. D'autre part, ils impliquent des **acteurs issus du monde ferroviaire** dont les logiques d'organisation et les rationalités sont idiosyncratiques (notamment SNCF Gares & Connexions, SNCF Réseau). Pour compléter nos résultats sur les stratégies d'aménagement et la conduite de projet des collectivités locales, il serait opportun de confronter les pôles gares à d'autres types de projets conduits dans les villes moyennes (projet de centre-commercial en centre-ville, projet d'éco-quartier, projet de requalification des espaces publics, etc.).

La comparaison des villes moyennes : écueils et enjeux

Notre enquête de terrain a reposé sur une comparaison entre trois villes moyennes françaises. Les critères de sélection privilégiés ont conduit au choix d'études de cas situées dans trois régions françaises - selon le découpage administratif en vigueur avant 2016 – présentant des dynamiques locales contrastées et des configurations de conduite de projet différentes. Pour bénéficier de notre environnement de recherche en Cifre, l'objectif était aussi d'étudier des projets auxquels avait participé le bureau d'études. Toutefois, nous sommes bien conscients que Saintes, Saint-Omer et Périgueux ne sauraient représenter l'ensemble des situations locales des villes moyennes. Les recherches partielles réalisées sur d'autres projets ont d'ores et déjà permis de tenir compte d'autres facteurs dans la montée en généralité. Un prolongement naturel de la recherche serait ainsi de **mettre les résultats obtenus à l'épreuve d'autres études de cas approfondies concernant, par exemple, des réaménagements de gares desservies par le TGV ou inscrites dans des situations locales plus spécifiques** (gares transfrontalières, gares de villes moyennes touristiques, etc.).

L'étude des processus de projet

Nous avons souhaité étudier des projets qui soient relativement avancés dans leur conduite pour étudier à la fois leurs conditions de lancement et de conception. La réalisation effective n'a pas été considérée comme une finalité de l'analyse : il s'agissait plutôt d'appréhender l'élaboration des scénarios d'aménagement mais aussi les écueils qui ont pu conduire à leur modification/évolution, voire à leur non-réalisation. De fait, des évolutions ont été relevées après l'enquête de terrain (2014-

2017), à partir de la consultation de la presse locale et des sites des collectivités locales³⁶⁶. Elles pourraient désormais être prises en compte dans un futur travail de recherche et compléter les résultats issus de cette première enquête.

Cette recherche a été réalisée en convention Cifre avec un bureau d'études. Les analyses ont reposé principalement sur la conduite d'entretiens, sur la consultation de documents issus de la littérature grise des projets et sur des documents institutionnels. Ces apports pourraient être complétés par une recherche réalisée en immersion au sein d'une collectivité locale (municipalité ou intercommunalité) qui assure la conduite d'un projet de pôle d'échanges multimodal et/ou d'un projet de quartier de gare dans une ville moyenne.

Perspectives de recherches

Trois pistes de recherches se dessinent au terme de ce travail de recherche : la comparaison internationale, la circulation des bonnes pratiques ; et une nouvelle piste de recherche sur l'analyse de l'action publique en contexte hors métropolitain avec le plan « Action cœur de ville ».

En premier lieu, alors que nos recherches se sont concentrées sur les villes moyennes françaises, les transformations des gares et de leurs quartiers ne concernent pas uniquement la France et sont désormais à l'agenda dans plusieurs pays européens (Royaume-Uni, Espagne, Italie, etc.), dont les réseaux de villes moyennes sont à la fois plus étoffés et plus robustes. Des recherches ont notamment déjà été réalisées sur la transformation des gares de villes petites et moyennes en Espagne pour l'arrivée de trains à grande vitesse (Bellet Sanfeliu, 2015 ; Bellet Sanfeliu et Santos Ganges, 2016). Le portrait-type des réaménagements des pôles gares dressé à la fin de la thèse pourrait constituer **le point de départ d'une comparaison internationale sur les projets menés à l'échelon non- métropolitain.**

En second lieu, la thèse n'a pas frontalement envisagé la question de la **circulation des bonnes pratiques et des référentiels** dans l'aménagement des pôles gares. Les recherches n'ont pas non plus permis d'identifier si cette circulation favorisait la duplication des projets métropolitains ou pouvait au contraire être le vecteur d'une territorialisation des logiques d'aménagement autour des gares des villes moyennes. Cet objectif qui a été fixé au début de notre travail de recherche n'a pas pu être réalisé compte tenu des contraintes logistiques inhérentes à la thèse en cifre (immersion en bureau d'études et difficultés à échanger avec les bureaux d'études concurrents). Une posture externe à un bureau d'études pourrait permettre de réaliser ce travail dans de meilleures conditions, notamment par le biais d'entretiens avec les équipes de conception et par une comparaison des références et des pratiques des différentes structures.

En dernier lieu, la mise à l'agenda national des villes moyennes avec le plan « Action cœur de ville » est l'occasion de poursuivre les recherches sur la conduite de projet et les stratégies d'aménagement

³⁶⁶ C'est notamment le cas pour le projet du Grand quartier de la gare à Périgueux et pour le projet de pôle d'échanges multimodal à Saintes.

des collectivités locales en contexte non-métropolitain. La **formalisation d'une politique publique sur la revitalisation des centres des villes moyennes offre une nouvelle occasion d'étudier les logiques de mimétisme et de différenciation vis-à-vis des grandes villes**, voire d'analyser la standardisation ou non des aménagements réalisés d'une ville moyenne à l'autre. Au regard de nos résultats sur l'articulation entre le pôle gare et le centre-ville, il serait aussi pertinent d'étudier la place des quartiers de gare dans ces réaménagements et les projets prévus en matière de mobilité. La volonté de revaloriser les centres-villes entraînera-t-elle des inflexions notables sur les projets prévus dans les pôles gares et parfois perçus comme concurrentiels ? L'amélioration des liaisons entre le centre-ville et le pôle gare sera-t-elle un axe de travail privilégié dans ces projets ? Tels sont quelques-uns des questionnements qui peuvent se poser dans les dix prochaines années.

Bibliographie générale

Bibliographie

Adisson, F. (2015). *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'Etat : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme. Université Paris-Est et Politecnico di Milano.

Aubert, F., George-Marcelpoil E., et Larmagnac, C. (2011). « Les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité - état des lieux et problématiques », *Revue d'études et de prospective*, Territoires 2040

Arab, N. (2004). *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme. Ecole nationale des Ponts et Chaussées.

Arab, N. (2007a). « À quoi sert l'expérience des autres ? », *Espaces et sociétés*, n°131, pp. 33-47

Arab, N. (2007b). « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & Avenir*, 12(2), pp. 147-164.

Arborio, A.-M. et Fournier, P. (2015). *L'observation directe*. Éditions Armand Colin.

Aubertel, P. (1999). « Les gares : deux ou trois choses que les chercheurs m'ont apprises », *Flux*, n°38, p. 39-46.

Avide, E. (2018). *La fabrique des gares du « quotidien »*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme. Université Paris-Est.

Bàn, D. (2008). « Les sciences sociales françaises face à la gare. Bilan et lecture critique », *Revue d'histoire des chemins de fer. AHICF*, (38), pp. 11-18.

Baron, N., et Roseau N. (2016). « Les gares au miroir de l'urbain », *Flux*, 103-104

Barone, S. et Ollivier-Trigalo, M. (2010). « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, n°29, p. 65.

Bazin, S. et al. (2013). « Desserte TGV et villes petites et moyennes. Une illustration par le cas du tourisme à Arras, Auray, Charleville-Mézières et Saverne », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°63, pp. 33-61.

Beaucire F. (2000). *Transports publics et gouvernance urbaine*, Toulouse, Les Essentiels, Milan.

Beaucire, F., Chalonge, L. et Desjardins, X. (2016). « Villes moyennes : un déclin en trompe l'œil ? », *Urbanisme*, 403, pp. 30-33.

Becker, H. (2002). *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*. Éditions La Découverte

Béhar, D. (2004). « Les politiques régionales en direction des villes moyennes. Les villes moyennes – situations et enjeux », in *Les villes moyennes, enjeux pour le développement des territoires*, pp. 8-14.

Béhar, D. (2011). « Bricolage stratégique et obligation d'innovation », *Urbanisme*, 378, pp. 50-51.

Béhar, D. (2018). « Crise des villes moyennes, une question géopolitique », *Acteurs de l'économie*, n°141

Benbouzid, B. et Bentayou, G. (2010). « L'urbanisme et ses études : territoires et usages sociaux des savoirs urbains », *Géocarrefour*, n°85, pp. 267-272.

Bentayou, G. et al. (2015). « La densification autour des gares régionales : des enjeux aux projets », in *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, La documentation française, pp. 147-160.

Bentayou, G. et Caron, S. (2014). « Densification à côté d'une petite gare : retour d'expérience », *La Revue foncière*, n°2, pp. 16-20.

- Bertolini, L et Spit, T. (1998). *Cities on Rails: The Redevelopment of Railway Stations and their Surroundings*, Taylor & Francis
- Bertolini L., (1996), « Des gares en transformation. Nœuds de réseaux et lieux dans la ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, 71, pp.86-91
- Blier, G. (1963). « Saintes, centre ferroviaire », *Norôis*, n°38, pp. 133-150.
- Bonnet, F. (2016). « Pour un urbanisme plus pragmatique », *Tous urbains*, n°16, pp. 13-14.
- Bonvalet, C. et Bringé, A. (2013) « Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France », *Revue européenne des sciences sociales*. Librairie Droz, n°51, pp. 153-177
- Bourdin, A. (2014), *L'urbanisme d'après crise*. Editions de l'Aube.
- Bourdin, A. (2015) « La comparaison telle quelle s'écrit », *Espaces et sociétés*, n°163, pp. 153-160
- Bourdin, A. et Idt, J. (2016). *L'urbanisme des modèles : références, benchmarking et bonnes pratiques*. Editions de l'Aube.
- Bourillon, F. (2008) « Les gares dans la ville. Le lieu, l'espace, le bâtiment », *Revue d'Histoire des Chemins de fer*, n°38, pp. 158- 163
- Bowie, K. (1996). « De la gare du XIXe siècle au lieu-mouvement, évolution ou rupture? », *Les Annales de la recherche urbaine*. pp. 14-23
- Brunet, R. (1997). *Territoires de France et d'Europe. Raisons de géographe*, Editions Belin.
- Caralp, R. (1951). « L'évolution de l'exploitation ferroviaire en France », *Annales de Géographie*, n°322, pp. 321-336.
- Carrouet, G. (2013). *Du TGV Rhin-Rhône au "territoire" Rhin-Rhône : réticularité, mobilité et territorialité dans un espace intermédiaire*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme. Université de Bourgogne.
- Cassaigne, B. (2010) « Villes moyennes », *Revue Projet*, n°315
- Castagnino F. (2017). *Les chemins de faire de la surveillance. Une sociologie des dispositifs de sécurité et de sûreté ferroviaires en France*. Thèse en sociologie. Université Paris-Est.
- Certu. (2010). *La mobilité dans les villes moyennes. Exploitation des enquêtes déplacements 2000-2010*, Editions du Certu
- Cerema. (2012). « Mettre les gares TER au cœur des stratégies territoriales : pourquoi ? comment ? », *Stratégies foncières aux abords des gares TER*, pp. 1-8.
- Cerema. (2013). *Enquêtes Déplacements Villes Moyennes*, Editions du Certu
- Cerema. (2017). *Développer des services dans les gares TER*, Editions du Cerema, Collection Expériences & Pratiques
- Cerema. (2017). *Les pôles d'échanges au service de l'intermodalité et de la ville durable*, Editions du Cerema, Collection Référence
- CGET. (2018). *Regards croisés sur les villes moyennes*, En détail, La documentation française, Paris
- Charbonneau, J-P. (2018). « Agir dans les villes moyennes », *Tous urbains*, n°22, pp.20-21
- Charmes, E. (2017). « La revanche des villages », *La vie des idées*, 24 octobre 2017.
- Charmes, E. (2011) *La ville émietée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*. Presses Universitaires de France.
- Commerçon, N. (1988). *La dynamique du changement en ville moyenne: Chalon, Mâcon, Bourg*, Presses Universitaires de Lyon
- Commerçon, N. (1990). « Villes moyennes et classes moyennes ou les limites de la mobilité sociale », *Revue de géographie de Lyon*, n°65, pp. 213-220
- Commerçon, N. (1996) « Les villes moyennes », *Norôis*, n°171, pp. 487-493.
- Commerçon, N. et George, P. (1999). *Villes de transition*, Anthropos.
- Commerçon, N. (1999). « Introduction » in Commerçon, N. et George, P. (1999) *Villes de transition*, Anthropos.
- Crozet, Y. (2003). *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des « bonnes pratiques »*. Institut de l'entreprise.
- Crozet, Y. et Desmaris, C. (2011) « Le transport ferroviaire régional de voyageurs: un processus collectif d'apprentissage », *Recherche Transports Sécurité*, n°27, pp. 143-162.
- Crozier, M., et Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Editions du Seuil.
- D'Aboville G., « Concevoir l'espace public avec les habitants : la concertation comme gage de « délicatesse urbaine » », *Métropolitiques*, 24 septembre 2012

- Delage, A. (2013). *La gare, assurance métropolitaine de la ville post-industrielle. Le retournement de valeur dans les projets urbains de quartier de gares à Saint-Etienne Châteaurenoux (France) et Liège-Guillemins (Belgique)*. Thèse en géographie, aménagement de l'espace et urbanisme. Université Lyon 2.
- Delaplace Marie (2012) « TGV, développement local et taille des villes : Une analyse en termes d'innovation de services », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2), pp. 265-290.
- Delpirou A., Dossier « Villes moyennes », *Métropolitiques*, 4 décembre 2013
- Delpirou A. (2001). « La « thérapie du chemin de fer » à Rome : les impasses de l'articulation entre urbanisme et transport », *L'Espace géographique*, 2011, pp. 352-366
- Delziani, S. (2016). *La France des gares perdues : Panorama des gares d'autrefois disparues*, Ed. La vie du rail
- Demazière, C. (2014). « Pourquoi et comment analyser les villes moyennes ? Un potentiel pour la recherche urbaine », *Métropolitiques*.
- Demazière, C. (2017). « Le traitement des petites et moyennes villes par les études urbaines », *Espaces et sociétés*, 168-169, p. 17
- Denizeau, C. (2011). « Le nouveau PLU issu de la loi Grenelle II : densifier, sans s'étaier ! », *Métropolitiques*, le 4 avril 2011
- Desjardins, X., et Leroux, B. (2007). « Les schémas de cohérence territoriale: Des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, n°69
- Devisme, L., Dumont M., et Roy E. (2007). « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale ». *Espaces et sociétés*, n°131
- De Roo P. (2005). *Livre blanc. Villes moyennes, villes d'intermédiation*. DATAR, Paris.
- Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). (2009). *Les villes moyennes françaises : enjeux et perspectives*, La documentation française
- Di Méo G. (1971). « Périgueux : la population, l'urbanisation récente et ses problèmes », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, pp.181-196
- Dupuy, G. (1999) *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*. Anthropos, Paris.
- Eloi, J.-S. (2005). *Le monde cheminot à Périgueux : une communauté perdue*. Editions Fanlac.
- Estèbe, P. (2018). « Petites villes et villes moyennes : une leçon de choses », *Tous Urbains*, 21, pp. 30-35
- Facchinetti-Mannone, V. (2006) « Gares exurbanisées et développement urbain : Le cas des gares TGV bourguignonnes », *Revue Géographique de l'Est*, 46, pp. 1-13.
- Facchinetti-Mannone, V. et Bavoux J.-J. (2010). « L'implantation des gares TGV en France: tensions interscalaires, jeux d'acteurs et recompositions spatiales », *Belgéo*, pp. 9-22
- Facchinetti-Mannone, V. (2013) « Les nouvelles gares TGV périphériques : des instruments au service du développement économique des territoires ? », *Géotransports*, (1-2), pp. 51-66.
- Fijalkow Y., Martin E., et Calvignac C.. (2017). « Le retour des commerces en centre-ville comme stratégie d'aménagement local Le cas d'Albi ». *Espaces et sociétés*, n° 168-169
- Floch, J.-M. et Morel, B. (2011). *Panorama des villes moyennes en France*, Insee.
- Frébault J., (2006), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Le Moniteur
- Gallez, C. et al. (2013) « Coordonner transport et urbanisme. Visions et pratiques locales en Suisse et en France », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, pp. 317-338
- Gallez, C. et al. (2015) « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine », *Flux*, 101-102, pp 5-15
- GART. (1992). *Transports publics en villes moyennes*. Actes de la journée nationale du GART. Editions CETUR.
- GART. (2015). *Mobilité : état des lieux et perspectives*. Editions du GART. Paris.
- Gaudin, S. (2013). *Villes moyennes et rénovation urbaine. Discours et actions d'une transaction spatiale*. Thèse en géographie, aménagement de l'espace et urbanisme. Université Rennes 2.

- Gervais-Lambony, P. (2003) « Quelques remarques générales sur la comparaison en sciences sociales en général, et en géographie en particulier », in *Espaces arc-en-ciel : identités et territoires en Afrique du Sud et en Inde*. Karthala, pp. 29- 40.
- Grossetti M., Losego P., (dir). (2003). *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. France, Espagne, Portugal*, l'Harmattan, Paris
- Haenel, H. (2009). « La libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne »
- Halbert, L. (2010). *L'avantage métropolitain*. Presses Universitaires de France.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Collin. Paris.
- Hecker, A. (2010). « La reconversion des friches de transport en milieu urbain », in *La France en Villes*, pp. 225-230
- Idt, J. (2012). « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique *a posteriori* des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, 87, pp.75-85
- Joseph Isaac. (1999). *Villes en gares*, Editions de l'Aube
- Kaufmann, J.-C. (2016). *L'entretien compréhensif*. Armand Colin.
- Keller, F. (2009). *La gare contemporaine*, Rapport remis au Premier Ministre, La documentation française
- Klein, O., Ravalet, E. et Vincent-Geslin, S. (2012). « Les gares TGV dans les zones périurbaines des villes moyennes sont-elles des vecteurs de métropolisation ? », *Communication au colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française*.
- L'Hostis, A. et al. (2009). « Concevoir la ville à partir des gares », *Rapport final du Projet Bahn Ville 2 sur un urbanisme orienté vers le rail*.
- Lacaze, J-P. (2010). *Les méthodes de l'urbanisme*. Presses universitaires de France.
- Lafarge F. (2010). « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, n° 136, pp. 755-774.
- Lambert, M. (1995). « L'insertion des chemins de fer dans la ville ». *Séminaire Les Lieux-mouvements de la ville - Histoire des gares, Histoires urbaines*, pp. 75-122
- Lavergne (de), C. (2007) « La posture du praticien-chercheur: un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, Hors série(3), pp. 28-43.
- Lefeuve, M.-P. (2015). *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?*, Le Moniteur.
- Léo, P.-Y., Philippe, J. et Monnoyer, M.-C. (2012) « Quelle place pour les villes moyennes dans une économie tertiaire ? », *Revue d'Economie régionale et urbaine*, 2, pp. 150-171.
- Lotz S.. (2017). *L'effet de levier dans la reconversion des friches militaires dans le cadre du renouvellement urbain en France*, Thèse en géographie et en aménagement de l'espace. Université Paris-Est
- Luxembourg, C. (2011) « Les villes moyennes françaises face à la désindustrialisation : les cas de Gennevilliers et du Creusot. », *Bulletin de l'Association de géographes français*. 88, pp. 125- 136.
- Mainet, H. (2008) « Qu'est-ce qu'une petite ville ? Réflexions à partir d'études de cas », *Bulletin de l'Association de géographes français*. 85(1), pp. 13- 22.
- Maulat, J. (2014). *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Etude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Menerault, P. et Barre, A. (1999). *Gares et quartiers de gares : signes et marges*, Actes du séminaire international du 22 mars 1999 (Villeneuve d'Ascq). INRETS.
- Menerault P. (2006). *Les pôles d'échanges en France : état des connaissances, enjeux et outils d'analyse*, Editions du Certu
- Metton, A. (1989). « Centre-ville et périphéries. Complémentarité ou concurrence commerciale ? », *Bulletin de l'Association de géographes français*, 66, pp. 265-276.
- Michel, M. (1977). « Ville moyenne, ville-moyen », *Annales de Géographie*, 86, pp. 641-685.
- Muller P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique » in *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, pp. 189-208
- Nadou, F. (2010). « La notion de " villes intermédiaires " , une approche différenciée du rôle des villes moyennes: entre structuration territoriale et spécificités socio-économiques », pp. 1-19.

- Nadou, F. (2013). *Intermédiation territoriale et spatialisation des activités économiques : cohérences et contradictions de l'action publique locale : investigation par la planification stratégique*. Thèse Université François Rabelais de Tours.
- Offner, J.-M. (1993). « Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique », *Espace géographique*, 22(3), pp. 233-242
- Offner, J.-M. (2007). « Introduction », *Flux*, n°69, pp.5
- Ollivier-Trigalo, M. (2009). « Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, juillet, pp. 471-490
- Ollivro, J. (1996). « L'ambiguïté des gares. Clé du développement contemporain. », *Annales de la recherche urbaine*, 71, pp. 34- 43.
- Orfeuil, J.-P. (1994). *Je suis l'automobile*. Éditions de l'Aube.
- Orfeuil J.-P. (2008). *Une approche laïque de la mobilité*, Editions Descartes & Cie
- Perrin-Joly, C. (2010). « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS*
- Pinson, G. (2005). « Le projet urbain comme instrument d'action publique ». In *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po, pp.199- 233.
- Pinson, G. et Sala Pala, V. (2007). « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 57(5), p. 555-597. doi: 10.3917/rfsp.575.0555.
- Pinson G. (2005). « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », in Pierre Lascoumes, *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Académique », pp. 199-233.
- Pinson, G. et Reigner, H. (2012). « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) », in *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, pp.163- 178. l'Harmattan
- Pumain, D. (1982). « Chemin de fer et croissance urbaine en France au XIXe siècle », *Annales de Géographie*. 91, pp. 529-550.
- Ribeill, G. (1996), « Les métamorphoses de la grande gare française », *Annales de la recherche urbaine*, vol. 71, pp.54-65
- Richards, J., et MacKenzie J. (1986). *The railway station : a social history*. Oxford University Press.
- Richer, C. (2007). *Multipolarités urbaines et intermodalité : les pôles d'échanges, un enjeu pour la coopération intercommunale ?*. Thèse en géographie, aménagement de l'espace et urbanisme, 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 », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, 54, pp. 101 - 123.
- Riot, E. (2015). *L'agencement des grandes gares historiques pour le marché ferroviaire européen : analyse comparée de l'intégration des principes concurrentiels dans l'aménagement et la gestion des gares de London St Pancras, Paris Nord et Milano Centrale*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme. Université Paris-Est.
- Roy, S. N. (2003) « L'étude de cas », in *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*. Presses de l'Université du Québec, pp. 199- 226.
- Santamaria, F. (2012) « Les villes moyennes françaises et leur rôle en matière d'aménagement du territoire : vers de nouvelles perspectives », *Norois*, 223, pp. 13- 30.
- Sauget, S. (2009). *A la recherche des pas perdus : une histoire des gares parisiennes*. Editions Tallandier.
- Sauget, S. (2014) « Les gares : matrices de l'imaginaire parisien du XIXe siècle », *Métropolitiques*.
- Tallec, J. (2014). *La construction socio-spatiale de l'innovation en ville moyenne face aux objectifs de compétitivité et d'attractivité des politiques d'aménagement : les cas des agglomérations d'Albi (Midi-Pyrénées), Alès (Languedoc-Roussillon), Fougères et Quimper (Bretagne)*. Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- Taulelle, F. (2013). « Quel avenir pour les établissements universitaires de ville moyenne ? L'exemple d'Albi. », *Métropolitiques*, le 6 décembre 2013
- Terrin, J.-J. (2011) *Gares et dynamiques urbaines. Les enjeux de la grande vitesse*. Marseille: Editions Parenthèses.
- Tesson, F. (1997) « Les Expériences françaises de réseaux de villes : des dynamiques pour de nouveaux territoires », *Flux*, n°27-28, pp. 25-40.

- Tissot, S. (2012) « Les centres-villes : modèles, luttes et pratiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 195 p.
- Toinard, S. (1996). « La ville moyenne : mythe ou réalité ? », *Norois*, 171, pp. 537-543.
- Troin, J-F. (2010). « Désirs de gares TGV : du projet des édiles locaux au “désaménagement” du territoire », *Belgéo*
- Vadelorge, L. (2013) « Les villes moyennes ont une histoire », *L'Information géographique*, n°77, pp.29-44
- Veyret-Vernier, G. (1969). « Playdoyer pour les moyennes et petites villes », *Revue de Géographie Alpine*, 57, pp. 5- 24.
- Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*. La Découverte.
- Wiel M. (2002). *Ville et automobile*, Paris, Descartes et Compagnie
- Wolkowitsch, M. (2004). « Le siècle des chemins de fer secondaires en France, 1865-1963. Les entreprises, les réseaux, le trafic », *Revue d'histoire des chemins de fer*
- Zembri, Pierre. (1993). « T.G.V. - Réseau ferré classique : des rendez-vous manqués ? », *Annales de Géographie*, n°571
- Zembri, P. (2008) « La contribution de la grande vitesse ferroviaire à l'interrégionalité en France », *Bulletin d'Association de Géographes Français*, 85, pp. 443-460.

*

Documentation générale

Colloques

Actes du Café géo organisé le 12 avril 2011 à Albi intitulé « Les villes moyennes : enjeux clé de l'entre-deux territorial ? » avec Daniel Béhar et Philippe Bonnacarrère. URL : <https://cafe-geo.net/les-villes-moyennes-lenjeu-cle-de-lentre-deux-territorial-d-behar-ph-bonnacarrere/>

Actes du colloque « Les déplacements dans les villes moyennes : comment améliorer l'usage des transports collectifs ? » organisé par le GART, la FMVM et la FNAUT, (Assemblée Nationale - 24 Janvier 2006), 40p

Actes du colloque « Villes petites et moyennes, un regard renouvelé », organisé par l'UMR CITERES (Université de Tours) en partenariat avec les universités d'Orléans, Poitiers, La Rochelle et le Centre de Ressources Villes au Carré, à Tours les 9 et 10 Décembre 2010

Actes du colloque « Les mobilités spatiales dans les villes intermédiaires » organisé par le CERAMAC (Centre d'études et de Recherches Appliquées au Massif Central, à la Moyenne Montagne et aux Espaces Fragiles), à Clermont-Ferrand les 25 et 26 novembre 2010

Actes du colloque « Métropoles, villes intermédiaires et espaces ruraux : quelles interactions au service du développement territorial ? » a été organisé par l'Institut d'Auvergne du Développement des Territoires (IADT) à Clermont-Ferrand les 23 et 24 novembre 2017

Revue

Métropolitiques, Dossier « Villes moyennes », 2013-2014

Norois, « Villes petites et moyennes », n° 223, 2012

Revue d'Economie régionale et urbaine, Mutations économiques des villes petites et moyennes, 2012/2

Urbanisme, « Les villes moyennes contre-attaquent », n°378, mai-juin 2011

Urbanisme, « Ces villes qu'on dit moyennes », n°403, Hiver 2016

Rapports parlementaires

Rapport d'information 241 (2002-2003) de M. Jean François-Poncet, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 3 avril 2003

Rapport d'information « TET : agir pour l'avenir », de M. Duron, remis au Secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, le 25 mai 2015

Rapport d'information « L'avenir du transport ferroviaire », remis le 15 février 2018, 127 p.

Rapport d'information « La revitalisation commerciale des centres-villes », remis le 20 octobre 2016, 471 p.

Rapport d'information « Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés », de Yves Dauge, remis au Premier Ministre, le 1^{er} Février 2017

Textes réglementaires

Loi 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat

Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de Finances pour 2001

Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

*

Documentation des études de cas

Saintes

Documents institutionnels et réglementaires

Ville de Saintes, 2013, Plan local d'urbanisme, 372 p.

Comité syndical du Pays de Saintonge Romane, 2016, Schéma de Cohérence Territoriale Pays de Saintonge Romane, 300 p.

Communauté d'Agglomération de Saintes, 2014, Révision du Schéma de développement économique, 104 p.

Région Poitou-Charentes, 2007, Contrat de Plan Etat-Région 2007-2013, 68 p.

Région Poitou-Charentes, 2015, Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020, 100 p.

Documents techniques

- **Etude pôle d'échanges et quartier de gare**

Cahier des Clauses Techniques et particulières Etude de faisabilité et préfiguration d'un pôle d'échanges multimodal à Saintes, Rive droite, quartier de la gare, 2011, 24 p.

MTI Conseil, 2012, Etude de faisabilité et préfiguration d'un pôle d'échanges multimodal à Saintes, Rive droite, quartier de la gare, 138 p.

- **Autres études**

Mobilis, 2012, Assistance à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique mobilité, Rapport Phase 1, 71 p.

DDTM 17, 2012, Les gares comme leviers de projet de territoires - Ligne Cognac - Saintes – Royan, Rapport final Phase 1, 28 p.

Documents de communication

Communauté d'Agglomération de Saintes, 2017, Projet de territoire 2017-2025, 44 p.

Ville de Saintes, Article « Action cœur de ville », Magazine municipal, 35, p.48

Articles de presse

Article « Un nouveau parking annoncé en gare de Saintes », Sud-Ouest, publié le 21/02/2012

Article « Les élus cognaçais et saintais se rencontrent », Sud-Ouest, publié le 28/05/14

Article « Budget de l'ex Région Poitou-Charentes : à Royan, le TGV est toujours d'actualité », Sud-Ouest, publié le 23/02/2016

Article « Charente-Maritime: retour sur l'histoire de l'usine Saintronic à Saintes », Sud-Ouest, publié le 14/03/16

Article « La fin de Régionlib », la Nouvelle République, publié le 6/07/17

Article « Saintes : le Crédit agricole mobilise un fonds de 5 millions d'euros », Sud-Ouest, publié le 19/12/16

Article « La menace sur l'électrification de la ligne ferroviaire Angoulême-Saintes-Royan fâche les élus », La Charente libre, publié le 02/02/18

Sitographie

Site internet de la Ville de Saintes : <http://www.ville-saintes.fr/>

Site internet de la Communauté d'Agglomération de Saintes : <https://www.agglo-saintes.fr/>

Blog Nicole Bertin : <http://nicolebertin.blogspot.com/>

Périgueux

Documents institutionnels et réglementaires

Ville de Périgueux, 2016, Plan local d'urbanisme, XX p.

Syndicat mixte du Pays de l'Isle en Périgord, Schéma de Cohérence Territoriale du pays de l'Isle en Périgord, XX p.

Le Grand Périgueux, 2016, Plan global de déplacements, 42 p.

Région Aquitaine, 2013, Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle, 26 p.

Région Aquitaine, 2015, Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020, 166 p.

Documents techniques

• Etude pôle d'échanges

Cahier des clauses techniques et particulières Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, 2014, 13 p.

MTI Conseil, 2015, Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, Diagnostic, 50 p.

MTI Conseil, Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, Validation du scénario, 30 p.

• Etudes Grand quartier de la gare

Cahier des clauses techniques et particulières Etudes préalables à la création d'une ZAC et études de programmation de l'ilot Sernam Grand quartier de la gare, 2013, 14 p.

Dessein de ville, 2014, Etudes préalables à la création d'une ZAC, Comité de pilotage 26 septembre 2014, 40 p.

Creham, 2011, Etude de redynamisation durable du quartier de la gare, Présentation du schéma directeur de programmation, 138 p.

• Autres études

Egis, 2014, Étude pour l'élaboration d'un schéma directeur cyclable et piéton sur le territoire de Péribus, 47 p.

Ville de Périgueux & Le Grand Périgueux, 2018, Dossier de candidature Action cœur de Ville, 35 p.

Documents de communication

Plaquette de communication « Le quartier d'affaires du Grand Périgueux », 2017

Plaquette de communication « Place Montaigne », 2018

Articles de presse

Article « Périgueux : une paupérisation révélée par les chiffres », Sud-Ouest, publié le 20/04/12

Article « Périgueux : à quand le Grand Quartier de la gare ? », Sud-Ouest, publié le 05/04/13

Article « Périgueux : le grand quartier de la gare reste à imaginer », Sud-Ouest, publié le 10/10/13

Article « Périgueux : le lieu où tous les transports vont se croiser », Sud-Ouest, publié le 11/05/16

Article « Périgueux veut pacifier son centre-ville et développer ses transports publics », Mobilicités, publié le 19/12/16

Article « Comment Périgueux sera reliée à la LGV », Sud-Ouest, publié le 12/05/17

Article « À Périgueux, feu vert pour le nouveau quartier d'affaires », Sud-Ouest, publié le 02/06/17

Article « Pôle d'échanges multimodal de Périgueux : une réalité dès janvier 2019 », Sud-Ouest, publié le 10/03/18

Article « Périgueux : ces propriétaires qui freinent le commerce », Sud-Ouest, publié le 23/03/18

Sitographie

Site internet de la Ville de Périgueux : <https://perigueux.fr/>

Site internet de la Communauté d'Agglomération Le Grand Périgueux : <https://www.grandperigueux.fr/>

Site internet Entreprendre Agglomération Le Grand Périgueux : <https://www.entreprendre-agglo-perigueux.com/>

Saint-Omer

Documents institutionnels et réglementaires

Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, 2014, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, Présentation du diagnostic mobilité, 28 p.

Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, 2015, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, Elaboration du PADD, 45 p.

Syndicat mixte Lys-Audomarois, 2008, Schéma de Cohérence territoriale du Pays de Saint-Omer, 257 p.

Syndicat mixte Lys-Audomarois, 2018, Schéma de Cohérence territoriale du Pays de Saint-Omer, Diagnostic, 186 p.

Documents techniques

- **Expérimentation 20 villes moyennes témoins**

Communauté d'Agglomération de Saint-Omer, 2009, Réalisation de l'expérimentation DIACT « 20 villes moyennes témoins », Rapport final,

DIACT, 2009, Compte-rendu 3ème réunion thématique Saint Omer du 31 mars 2009, 14 p.

- **Pôles gares**

LBMG, 2015, Création d'un pôle numérique à Saint-Omer – Etude d'accompagnement restitution finale, 95 p.

- **Autres études**

Dircect Nord-Pas-de-Calais, 2014, Trajectoire socio-économique de la zone d'emploi de Saint-Omer, 20 p.

Kisio Analysis, 2016, Etude pour l'élaboration d'une nouvelle politique de stationnement sur la ville de Saint-Omer, XX p.

Documents de communication

AUD, 2014, Livret 40 ans de l'agence d'urbanisme, 1974-2014, 52 p.

AUD, 2015, Projet de pôle éco-numérique en gare de Saint-Omer, 35 p.

AUD, 2016, Saint-Omer un espace à investir, 59 p.

AUD, 2017, Les Observatoires de l'AUD : la vacance commerciale sur le Pays de Saint-Omer en 2017

AUD, 2017, Présentation pôles gares (pôle éco-numérique et de services, passerelle piétonne et cyclable et boulevard urbain), 31 p.

Articles de presse

Article « Ligne TGV : François Decoster scandalisé par Bruno Magnier », la Voix du Nord, publié le 16/10/2010

Article « Agglo de Saint-Omer : la gare se métamorphose », l'Echo de la Lys, le 19/04/12

Article « Saint-Omer : un parking payant de soixante-dix places ouvre à la gare », La Voix du Nord, publié le 28/05/15

Article « Saint-Omer : le parking de la gare gratuit jusqu'en septembre », La Voix du Nord, publié le 03/03/16

Article « Saint-Omer : une passerelle sur le canal métamorphosera le quartier de la gare », la Voix du Nord, publié le 26/02/16

Article « Comment sauver le commerce de centre-ville », la Voix du Nord, publié le 07/06/17

Article « Saint-Omer : un stationnement revu pour 2018 », l'Indépendant du Pas-de-Calais, 21/12/17

Sitographie

Site internet de la Ville de Saint-Omer : <http://www.ville-saint-omer.fr/>

Site internet de la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer : <http://www.ca-pso.fr/>

Site internet Agence d'Urbanisme et de Développement du Pays de Saint-Omer Flandre intérieure :

<https://www.aud-stomer.fr/>

Site internet dédié au Projet des trois places (Saint-Omer) : <http://lestroisplaces.fr/>

Autres villes moyennes

- **Abbeville**

Site internet Région Hauts-de-France : <http://www.hautsdefrance.fr/garopole-renaissance-dun-quartier-de-gare/>
Article « Abbeville : La halle Sernam s'en va et laisse place à Garopôle », *Le Courrier picard*, publié le 11/04/15

- **Angoulême**

Site internet Région Nouvelle Aquitaine : <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/quartier-gare-angouleme-en-pleine-mutation.html#gref>

Site internet Communauté d'Agglomération Le Grand Angoulême : <http://www.grandangouleme.fr/projets-de-territoire/quartier-gare/>

- **Blois**

Site internet de la Ville de Blois : <https://www.blois.fr/224-quartier-gare.htm>

Communiqué de presse « Quartier de la gare, Passerelle : pose de la première travée » le 12/04/14 : https://www.sncf-reseau.fr/sites/default/files/upload/Import/pdf/DP_passerelle_posepremieretravee_avril2014.pdf

- **Charleville-Mézières**

Article « Le pôle multimodal de Charleville-Mézières reçoit le prix national Art urbain », *le Moniteur*, publié le 03/02/13

Site internet Art urbain : <https://www.arturbain.fr/arturbain/prix/2013/operations/pdf/charleville-mezieres.pdf>

Site internet Blog Ardennes Développement : <https://blog.ardennes-developpement.com/>

- **Chartres**

Site internet de la Ville de Chartres : <https://www.chartres.fr/votre-mairie-ses-grands-projets/les-grands-projets/le-pole-gare/>

Site internet Chartres Métropole : <https://www.chartres-metropole.fr/ambitieuse/grands-projets/pole-gare/>
Présentation « Le pôle gare de Chartres », Ponts formation conseil, Mars 2015 (confidentiel)

- **Guéret**

MTI Conseil, 2015, Etude de faisabilité et de programmation d'un pôle d'échanges en gare de Guéret, XX p.
Région Nouvelle Aquitaine, Comité de ligne de Creuse 15 juin 2017, 34 p.

- **Lorient**

Site internet de la Communauté d'Agglomération Lorient Agglomération : <https://www.lorient-agglo.bzh/en-actions/gare-de-lorient-bretagne-sud/quartier-lorient-odyssee/>

- **Quimper**

Site internet de la Communauté d'Agglomération Quimper Bretagne Occidentale : <http://www.quimper-bretagne-occidentale.bzh/1133-pole-multimodal-gare.htm>

Site internet de la Ville de Quimper : <http://www.quimper.bzh/actualite/14193/3-actualites.htm>

- **Vichy**

Site internet de la Ville de Vichy : <https://www.ville-vichy.fr/projets/pole-intermodal>

Table des annexes

Annexe 1 - Communication de Fabienne Keller	261
Annexe 2 - Grille de lecture des réaménagements des pôles gares métropolitains	263
Annexe 3 - Liste des projets conduits sur les pôles gares dans les villes moyennes des années 2000 à 2017 (Emilie Roudier, 2018)	264
Annexe 4 - Liste d'articles presse et d'émissions de radios relatives aux villes moyennes entre 2016 et 2018.....	266
Annexe 5 - Première typologie des profils de gare des villes moyennes (Emilie Roudier, 2018).267	
Annexe 6 - Présentation détaillée des trois études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer).....	268
Annexe 7- Liste des entretiens réalisés par étude de cas	268
Annexe 8 - Liste des entretiens réalisés hors études de cas	272
Annexe 9 - Liste de programme de recherches relatifs à l'aménagement des gares et des quartiers de gares (1995-2017)	273
Annexe 10 - Liste des principaux projets d'aménagement conduits dans et autour des gares métropolitaines	274
Annexes 11 - Liste des Ateliers de la gare organisés par Gares & Connexions entre 2010 et 2013	275
Annexe 12 - Carte IGN des communes de Saintes, Périgueux et Saint-Omer	276
Annexe 13 - Analyse croisée des politiques publiques et des travaux scientifiques sur les villes moyennes (Emilie Roudier, 2018).....	279
Annexe 14 - Principales dynamiques de la crise de centralité des villes moyennes	280
Annexe 15 - Carte des intercommunalités de Saintes, Périgueux et Saint-Omer	281
Annexe 16 – Plan du réseau de bus à haut niveau de service prévu à Périgueux	284
Annexe 17 – Carte des gares concernées par le contrat d'axe ferroviaire de la Vallée de l'Isle (Axe Mussidan-Niversac).....	285
Annexe 18 - Principales hypothèses de travail sur le franchissement des voies ferrées dans le cadre du pôle d'échanges de Périgueux	286

Annexe 1 - Communication de Fabienne Keller

DIACT, Actes de la Rencontre nationale « 20 villes moyennes témoins » sur le thème « Transports et accessibilité des villes moyennes : de l'interregional aux quartiers de gare », Le Puy-en-Velay, 11 septembre 2009

2^e table ronde

QUESTIONS À...

**Fabienne Keller, Sénateur du Bas-Rhin (Alsace),
auteur du rapport au Premier Ministre « La gare contemporaine »**

Dans la lettre de mission que vous a transmise le Premier Ministre, il est dit : « La gare est le terrain propice à l'expérimentation et à l'innovation dans les services. » Vous avez développé le concept de Grande gare : résume-t-il les potentiels d'innovation des gares dans les deux domaines que vous avez explorés, celui des transports et celui de l'aménagement urbain ? Est-ce que la ville moyenne peut prétendre à avoir aussi une grande gare ? Vous avez proposé une hiérarchie des gares selon le nombre de voyageurs qu'elles accueillent et selon le nombre de croisements de réseaux de transport : la complexité des enjeux dans une ville moyenne n'est-elle pas comparable à celle d'une métropole ?

« LA GRANDE GARE
EST L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE
DES TRANSPORTS. »

FABIENNE KELLER,
SÉNATEUR DU BAS-RHIN



La méthode de ce rapport sur la gare contemporaine a été de faire beaucoup de visites de terrain. Nous avons organisé plusieurs rencontres suivies de tables rondes, pour que les acteurs se rencontrent : il faut faire travailler tout le monde ensemble.

Quels sont les enjeux ? Au XIX^e siècle, la gare se développe au bord de la ville historique, on pose le rail - qui constitue une coupure. En arrière de la gare, il ne se passe pas grand-chose. Et puis les choses bougent peu.

L'idée de la grande gare, c'est de fédérer tous les transports : les bus interurbains ou urbains, les métros, les trams, mais aussi la marche à pied ; c'est important que les cheminements piétons soient traités en priorité et protégés. La place de la gare doit être réservée à l'auto-partage, au covoiturage, aux taxis. La grande gare, c'est l'ensemble de la chaîne des transports. Il y a des liens entre cette grande gare nœud de transports et l'aménagement urbain : la gare doit aussi être un nouveau quartier de ville, un nouveau centre-ville.

Le défi, c'est celui de l'augmentation du trafic. Si les engagements de Kyoto sont respectés, la fréquentation des gares d'ici 2030 sera multipliée par quatre, essentiellement en raison des déplacements en train régional : les villes moyennes sont en première ligne.

Autre défi pour la gare, l'information : le fractionnement des acteurs, les AOT - autorités organisatrices de transport - l'État, la SNCF pour les TGV et les grandes villes, les régions pour les trains, les départements pour les bus, les agglomérations pour les transports locaux, ont contribué à une information très cloisonnée.

La typologie des gares est utile, car on ne peut faire les mêmes recommandations selon l'échelle. On a six grandes gares parisiennes et Lyon Part-Dieu, ensuite les grandes villes, puis les villes moyennes (du Mans jusqu'à Saverne, 400 villes), et les plus petites (2600).

« LA GRANDE GARE, C'EST AUSSI POUR LA VILLE MOYENNE, C'EST EN PARTANT DU PROJET D'AMÉNAGEMENT DE LA GARE DE STRASBOURG À L'OCCASION DE L'ANNÉE DU TGV QUE J'AI EU CETTE MISSION SUR LES GARES EN FRANCE, SUR LES RÉUSSITES MAIS AUSSI SUR LES ÉCHECS. NOUS AVONS TRAVAILLÉ SUR LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DE GARES, MAIS IL N'Y A PAS DE GARE PLUS IMPORTANTE QU'UNE AUTRE, TOUTES SONT LE POINT D'ENTRÉE VERS LE RÉSEAU DE TRANSPORT.

PATRIENNE BELLER, SÉNATRICE DU BAS-RHIN, AUTEUR DU RAPPORT AU 1^{er} MINISTRE « LA GARE CONTEMPORAINE »

Les constats: il y a beaucoup d'acteurs en gare, mais il y a aussi beaucoup de propriétaires très motivés: la région, la SNCF, RFF, l'agglomération... Ce qui aboutit à la complexité des projets, avec de nombreux maîtres d'ouvrage et des procédures différentes. D'où la lenteur des projets, qui doivent aussi prendre en compte les demandes des usagers, en général très absents des démarches.

Les retards d'investissements sont considérables dans les villes moyennes, à l'exception notable des gares TGV. En Île-de-France la situation est catastrophique.

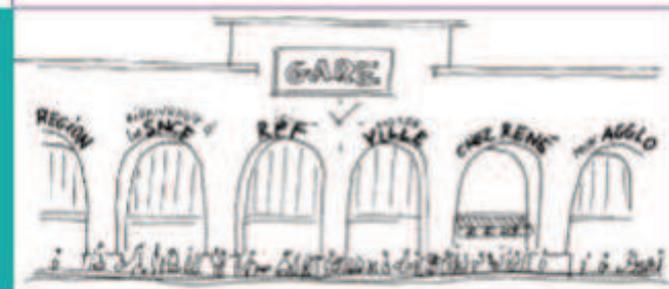
Face à ces défis et ces constats, que proposer ? Quatre propositions sont prioritaires: affirmer la gare comme centre de la ville; développer les modes de transport doux, le vélo, la marche à pied; élaborer une stratégie pour les gares avec tous les partenaires; associer les voyageurs et les partenaires sociaux.

Et on peut faire avancer des propositions plus opérationnelles:

- organiser un plan d'urgence pour la mise à niveau de l'information sur le multimodal: rien n'interdit de trouver sur tous les quais de gare des informations sur les bus interurbains ou urbains: il faut juste se coordonner, et dans les gares principales organiser des centrales d'information;
- mettre en œuvre d'ici la fin de cette année un grand plan des petits travaux, pour éliminer les coins sales, les portes bloquées, les couloirs orphelins, toutes ces petites choses qui ne sont à personne et rendent la vie quotidienne difficile;
- organiser la gouvernance de la grande gare en créant une structure, une ZAC, un GIE, une SEM, un établissement public... S'assurer que la gouvernance a un pilote, le président d'agglomération, ou de la région en relation avec le maire;
- créer la fonction de manager de la grande gare, une personne en charge de l'ensemble de la gare intermodale;
- construire un plan d'investissement;
- créer des financements spécifiques pour les grandes gares, par la mobilisation de la nouvelle taxe sur les camions, de financements de la Caisse des dépôts ou de l'Union européenne;
- enfin, qu'on dissocie les gares de l'activité de transporteur.

La gare est un lieu où on peut faciliter la vie des gens, c'est un lieu où s'imbriquent la ville dense, la ville durable et l'organisation de la vie quotidienne.

Source:
La gare contemporaine
Rapport de Patricie Beller
au Premier Ministre
www.gare-contemporaine.fr



Annexe 2 - Grille de lecture des réaménagements des pôles gares métropolitains

Réaménagements des pôles gares métropolitains	
Principales caractéristiques des gares métropolitaines	Principale voire première gare régionale en termes de fréquentation voyageurs Desserte par le réseau TGV et par les trains régionaux Liaisons proposées vers Paris – Métropoles françaises – Métropoles européennes
Principaux leviers de projet	Problématiques d'accueil des voyageurs : situation de saturation des flux de voyageurs et de la desserte Accueil d'une nouvelle desserte ferroviaire (notamment TGV) et/ou modes lourds (tramway, mode en site propre) Stratégies commerciales et patrimoniales des acteurs ferroviaires Pression foncière à l'échelle de la commune et de l'agglomération
Objectif de projet	Réhabilitation des espaces situés dans le bâtiment voyageurs Réorganisation des accès pour améliorer les conditions d'intermodalité entre les modes de transport, développer la multimodalité et favoriser l'utilisation des modes alternatifs à l'automobile Travailler sur l' intégration des espaces situés des deux côtés des voies ferrées en réduisant la coupure urbaine Renouvellement urbain des emprises situées à proximité du faisceau ferroviaire et/ou du quartier existant Revalorisation de l'ensemble du pôle gare : développement de l' attractivité et volonté de changer l' image de la gare et de son quartier
Principales caractéristiques des processus de projet	Périmètres Dimensions variant d'une opération à une autre mais généralement une centaine d'hectares
	Portage Par la structure intercommunale, présidée par la commune-centre
	Systèmes d'acteurs Multipartenariaux, larges effectifs travaillant sur ces projets dans les collectivités territoriales et les structures ferroviaires, intervention d'un aménageur / EPF
	Processus Processus long et complexe, temporalités différentes des études et des travaux sur l'ensemble des périmètres
	Contraintes rencontrées Articulation des dimensions transport, développement urbain et développement économique, coordination des différents acteurs, gestion des périmètres de projet
Scénarios d'aménagement	-Diversification des fonctions et agrandissement du bâtiment voyageurs : aménagement d'un nouveau hall et/ou d'une galerie commerciale , comprenant des services aux voyageurs -Aménagement d'un pôle d'échanges multimodal : agrandissement et piétonisation du/des parvis immédiats à l'entrée de la gare en faveur des modes alternatifs, mise en valeur de la principale offre de transport lourde, éloignement des espaces dédiés au stationnement automobile, création de gares bifaces -Réalisation d'un ouvrage architectural : effet vitrine et signal urbain -Réalisation d' opérations mixtes sur les emprises situées dans le quartier de gare destinées à accueillir des activités principalement tertiaires (sièges d'entreprise, bureaux), des nouveaux logements comprenant une mixité sociales, de nouveaux équipements (médiathèque, stade, salle de spectacle, etc.)

Tableau 14: Grille de lecture des réaménagements des pôles gares métropolitains (Emilie Roudier, 2018)

Annexe 3 - Liste des projets conduits sur les pôles gares dans les villes moyennes des années 2000 à 2017 (Emilie Roudier, 2018)

REGION (Nouveau périmètre 2016)	VILLE	ETAT D'AVANCEMENT DU PROJET	FIN DES TRAVAUX (effective ou annoncée)	PERIMETRES MIS EN PROJET		
				ACCES / ABORDS	PASSERELLE	QUARTIER DE GARE
Aquitaine (Nouvelle Aquitaine)	Bayonne	Etudes	NC	●		
	Bergerac	Réalisé	2012	●		
	Dax	Réalisé	2014	●		
	Mont-de-Marsan	Réalisé	2015	●		
	Périgueux	Travaux / Etudes	2019	●	●	●
Limousin (Nouvelle Aquitaine)	Brive-la-Gaillarde	Réalisé	2014	●	●	
	Guéret	Etudes	2019	●		
	Tulle	Réalisé	2013	●		
Poitou- Charentes (Nouvelle Aquitaine)	Angoulême	Travaux	2019	●	●	●
	Royan	Réalisé	2015	●		
	Saintes	Réalisé	2014	●	●	●
Pays de la Loire	Laval	Travaux / Etudes	2020	●	●	●
	La Roche-sur-Yon	Réalisé	2010	●	●	●
Bretagne	Saint-Brieuc	Travaux / Etudes	NC	●	●	●
	Auray	Travaux / Etudes	NC	●	●	●
	Lorient	Réalisé	2017	●	●	●
	Morlaix	Réalisé	2017	●		
	Saint-Malo	Réalisé	2010	●		
	Quimper	Travaux / Etudes	NC	●		●
	Vannes	Travaux / Etudes	NC	●		
Centre (Centre Val-de- Loire)	Blois	Réalisé	2015	●	●	●
	Chartres	Travaux	2030	●	●	●
	Châteauroux	Travaux / Etudes	NC	●	●	
	Dreux	Travaux	2021	●		●
Basse- Normandie (Normandie)	Alençon	Réalisé	2015	●	●	
	Cherbourg	Etudes	NC	●		

Haute-Normandie (Normandie)	Evreux	Etudes / Travaux	NC	●		
	Dieppe	Etudes / Travaux	NC	●		
Picardie (Hauts-de-France)	Abbeville	Réalisé	2015		●	
	Beauvais	Travaux / Etudes	2020	●	●	
	Chantilly	Etudes / Travaux	2020	●		
	Compiègne	Travaux	NC	●		
	Creil	Etudes / Travaux	NC	●	●	●
	Saint-Quentin	Réalisé	2017	●		
Nord-Pas-de-Calais (Hauts-de-France)	Béthune	Etudes / Travaux	2019	●		
	Hazebrouck	Travaux	2020	●		●
	Saint-Omer	Travaux	2019	●		
Alsace (Grand Est)	Hagueneau	Travaux	2020/2025	●	●	
Champagne-Ardennes (Grand Est)	Charleville-Mézières	Réalisé	2011	●		
	Châlons-en-Champagne	Réalisé	2018	●		
	Chaumont	Réalisé	2013	●	●	●
	Troyes	Travaux	2019	●		
Lorraine (Grand Est)	Epinal	Réalisé	2007	●		
Bourgogne (Bourgogne-Franche Comté)	Auxerre	Travaux	2019	●		●
Franche-Comté (Bourgogne Franche Comté)	Dole	Réalisé	2015	●		
Auvergne (Auvergne-Rhône Alpes)	Le Puy-en-Velay	Réalisé	2015	●	●	
	Moulouçon	Etudes	NC	●		
	Vichy	Réalisé	2009	●		
Rhône-Alpes (Auvergne-Rhône Alpes)	Bourg-en-Bresse	Réalisé	2014	●		
	Chambéry	Travaux	2019	●		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Carpentras	Réalisé	2015	●		
	Cavaillon	Réalisé	2015	●	●	
	Manosque	Etudes	NC	●		
Languedoc-Roussillon (Occitanie)	Béziers	Etudes	NC	●		
	Carcassonne	Etudes	NC	●		
	Sète	Etudes / Travaux	2020	●	●	
Midi-Pyrénées (Occitanie)	Castres	Etudes / Travaux	2018	●		
	Tarbes	Etudes	2016	●		

Tableau 15 : Liste des projets conduits sur les pôles gares dans les villes moyennes des années 2000 à 2017 (Emilie Roudier, 2018)

Annexe 4 - Liste d'articles presse et d'émissions de radios relatives aux villes moyennes entre 2016 et 2018

- Article « Centres-villes à vendre », *Le Monde*, publié le 11/01/16
- Article « La redynamisation des centre-villes, priorité des villes moyennes », *la Gazette des communes*, publié le 16/03/16
- Article « La vacance touche les villes et la périphérie », *les Echos*, publié le 14/06/16
- Article « Commerce : la désertification des centres-villes s'accroît », *Les Echos*, publié le 09/10/16
- Article « La vacance commerciale s'est encore accrue dans les centres-villes », *LSA*, publié le 29/06/16
- Article « Le déclin commercial des centres-villes s'aggrave », *Le Monde*, publié le 20/10/16
- Article « La vacance commerciale toujours plus importante, partout, sur le territoire national », *Le Courrier des Maires*, publié le 23/06/16
- Article « L'appel au secours des commerces de centre-ville », *Le Figaro*, publié le 02/02/17
- Article « De la France moche à la France morte ? », *Slate*, publié le 09/03/17
- Article « Centres-villes en déclin : la malédiction des villes moyennes », *La Gazette des communes*, publié le 22/09/17
- Article « L'agonie des villes moyennes », *l'Est républicain*, publié le 26/10/17
- Article « Villes moyennes: opération sauvetage », *L'Opinion*, publié le 09/11/17
- Article « Centres-villes : les hypers sont de plus en plus rudes », *Libération*, publié le 13/12/17
- Article « Un plan de 5 milliards sur 5 ans pour revitaliser les villes moyennes », *Le Huffington Post*, publié le 14/12/17
- Article « Nos centres-villes se meurent...pour mieux ressusciter ? », *La Voix du Nord*, publié le 30/01/18
- Article « Villes moyennes : des centres en mode survie », *Alternatives économiques*, publié le 20/02/18
- Article « Taxer l'e-commerce pour sauver les centres-villes », *Les Echos*, publié le 16/03/18
- Article « Revitalisation des centres-villes ; beaucoup de sous pour pas grand-chose ? », *la Tribune*, publié le 27/03/18
- Article « La France abandonne ses villes moyennes », *Le Monde diplomatique*, Mai 2018
- Article « Huit villes moyennes à la reconquête de leur centre-ville », *la Voix du Nord*, publié le 30/05/18
- Article « La fiscalité pour sauver les centres-villes ? », *Libération*, publié le 31/05/18
- Article « Désertification des centres-villes : les loyers ne sont pas coupables », *Les Echos*, publié le 09/06/18
- Article « Classes moyennes : doux déclin à Moulins », *Marianne*, publié le 29/09/18
- Article « Les centres-villes veulent revivre », *La dépêche*, publié le 20/10/18

- Emission France culture « Fracture territoriale : au tour des villes moyennes... », le 22/12/16
- Emission France culture « Centres-villes morts, moches périphéries, merci qui », le 28/02/17
- Emission France Inter « Les villes moyennes vont-elles mourir ? », 14/12/2017
- Emission France culture « Centres-villes sinistrés : le destin inéluctable des villes moyennes ? », le 15/12/17
- Emission France culture « Les villes moyennes peuvent-elles renaître de leurs centres ? », le 17/12/17

Annexe 5 - Première typologie des profils de gare des villes moyennes (Emilie Roudier, 2018)

CATEGORIES		Types de dessertes			Qualité de la desserte			Nombre d'axes ferroviaires		n
		TGV	InterCités	TER	Bonne	Moyenne	Limitée	Etoile (+3 lignes)	1 ou 2 lignes	
1	Gares très fréquentées, avec notamment des flux saisonniers	×	×	×	×			×		
	<i>Gares situées dans des villes moyennes dynamiques ou touristiques. Desserte diversifiée et de bonne qualité. Carrefours ferroviaires et forte fréquentation.</i>									
2	Gares dont la desserte est fortement orientée vers un pôle métropolitain		×	×	×	×			×	
	<i>Dessertes TER et InterCités assez dense, orientée vers un pôle métropolitain ou vers Paris. Situées sur un ou deux axes ferroviaires. Forte fréquentation.</i>									
3	Gares sans desserte TGV attractivité, avec un trafic multipolarisé		×	×	×			×		
	<i>Desserte InterCités et TER assez dense. Trafic multipolarisé vers les différentes branches ferroviaires, notamment intrarégionales. Forte fréquentation.</i>									
4	Gares avec une étoile ferroviaire et un trafic modeste	(×)	×	×		×		×		
	<i>Desserte TER et InterCités plus modeste, avec dans certains cas une desserte TGV assez limitée. Etoile ferroviaire. Fréquentation annuelle moyenne.</i>									
5	Gares situés sur des axes isolés et fréquentés	×	×	×		×			×	
	<i>Desserte InterCités et TER plus modeste, avec dans certains cas une desserte TGV mais assez limitée. Gares desservies par un ou deux axes ferroviaires.</i>									
6	Gares TER avec un rayonnement plus limité		(×)	×			×		×	
	<i>Desserte TER et/ou InterCités plutôt limitée. Gares traversées uniquement par un ou deux axes ferroviaires. Fréquentation annuelle plutôt faible.</i>									

Annexe 6 - Présentation détaillée des trois études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer)

	Saintes	Périgueux	Saint-Omer
Desserte	Trains InterCités et TER	Trains InterCités et TER	TER
Principales destinations	Angoulême, La Rochelle, Niort, Royan, Bordeaux	Bordeaux, Limoges, Agen Brive-la-Gaillarde	Lille, Calais, Arras
Fréquentation annuelle (Source SNCF)	450 000	850 000	900 000
Périmètres mis en projet	Abords Quartier	Abords Quartier	Abords Bâtiment voyageurs Quartier Nouveaux accès à la gare
Principaux périmètres étudiés dans nos recherches	Abords	Abords	Abords Bâtiment voyageurs
Organisation des études	Une seule et même étude pour les deux périmètres lancée en 2011	Une étude pour l'aménagement des abords lancée en 2014 Une étude pour l'aménagement du quartier lancée en 2011	Une étude par périmètre (dates à déterminer)
Portage des études	Ville	EPCI pour les abords Ville pour le quartier	EPCI
Accompagnement	Etude réalisée par la structure d'accueil	Etude pour les abords réalisée par la structure d'accueil Autre bureau d'études pour l'étude sur l'aménagement du quartier	Agence d'urbanisme locale
Région avant 2016	Poitou-Charentes	Aquitaine	Nord-Pas-de-Calais
Positionnement	Position centrale entre les villes du littoral et les villes de l'arrière-pays	Excentrée A mi-chemin entre Bordeaux et Limoges	En creux de l'armature urbaine Reliée aux pôles urbains principaux
Nouvelle région	Nouvelle Aquitaine	Nouvelle Aquitaine	Hauts-de-France
Population de la commune (Insee, 2014)	25 149	30 069	14 164
Population de l'EPCI (2017)	58 909	103 200	105 000
Nombre de communes	36	43	53
Superficie EPCI	475 km ²	933 km ²	543 km ²
Nom de l'EPCI	Communauté d'Agglomération de Saintes	Le Grand Périgueux	Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer
Contexte de la ville-centre dans l'agglomération	Principal pôle de l'agglomération	Pôle principal et inséré dans un cœur urbain	Cœur urbain composé de quatre communes

Tableau 16 : Présentation des trois études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer)

Annexe 7- Liste des entretiens réalisés par étude de cas

SAINTES				
Structure	Fonction	Date	Durée	Type
Ville de Saintes	Chargé de mission	30/04/2014	1h30	téléphonique
	Chef de service <i>Direction de l'aménagement</i>	9/11/2016	1h	téléphonique
Communauté d'Agglomération de Saintes	Chargé des transports et des déplacements <i>Service Transports</i>	30/08/2016	3h	téléphonique
	Vice-Président <i>en charge des transports</i>	12/10/2016	1h	en face à face
Région Poitou- Charentes	Directeur <i>Service transports et mobilités durables</i>	22/04/2014	1h30	téléphonique
	Chargé de mission <i>Service transports et mobilités durables</i>	27/09/2016	1h	en face à face
	Vice-Président <i>En charge du TER et de l'intermodalité</i>	31/01/2017	1h30	en face à face
SNCF Gares & Connexions	Responsable de projets <i>Agence Sud-Ouest Poitou-Charentes</i>	21/02/2017	1h	téléphonique
Bureau d'études	Chef de projet	12/07/2016	1h	en face à face
Transporteur	Directeur <i>Keolis Saintes</i>	25/11/2016	1h	téléphonique

Tableau 17 : Entretiens réalisés pour le cas de Saintes (10 entretiens)

PERIGUEUX				
Structure	Fonction	Date	Durée	Type
Ville de Périgueux	Directeur <i>Service projets et politiques urbaines</i>	16/11/2016	1h30	en face à face
	Adjoint au Maire <i>en charge des affaires générales</i>	17/01/2017	1h	en face à face
	Adjoint au Maire <i>en charge du développement économique</i>	13/09/2017	1h	téléphonique
Communauté d'Agglomération du Grand Périgueux	Chargé de mission <i>Service Urbanisme</i>	16/11/2016	1h30	en face à face
	Chargé de mission <i>Service déplacements</i>	22/06/2017	1h	téléphonique
	Vice-Président <i>en charge des déplacements</i>	26/01/2017	1h	téléphonique
Région Aquitaine	Responsable des gares, pôles d'échanges et accessibilité <i>Direction des transports</i>	24/10/2016	1h	téléphonique
	Vice-Président <i>en charge des gares</i>	06/04/17	1h	téléphonique
SNCF Gares & Connexions	Responsable de projet Agence Sud-Ouest	15/11/2016	1h30	en face à face
Bureau d'études	Chef de projet	21/07/2016	1h	en face à face
Cabinet d'architecture	Chef de projet	05/10/2017	1h	téléphonique
Assistance à maîtrise d'ouvrage	Urbaniste	07/02/2017	1h	en face à face

Tableau 18 : Entretiens réalisés pour le cas de Périgueux (12 entretiens)

SAINT-OMER				
Structure	Fonction	Date	Durée	Type
Ville de Saint-Omer	Directeur Général des Services	19/06/2017	1h	téléphonique
	Adjoint au Maire	15/09/17	SO	voie écrite
Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer	Chargé de mission <i>Services transports</i>	06/01/2017	1h30	en face à face
	Directeur Général Adjoint	10/07/2017	1h	téléphonique
Agence d'urbanisme et de développement du Pays de Saint-Omer Flandre intérieure	Directeur	21/07/2016	1h30	en face à face
Région Nord-Pas-de-Calais	Chargé de mission TER <i>Service transports</i>	24/10/2016	1h	téléphonique
SNCF Gares & Connexions	Responsable du pôle affaires publiques	11/10/2016	1h	en face à face
Cabinet d'architecture	Chef de projet	02/10/2017	1h30	téléphonique

Tableau 19 : Entretiens réalisés pour le cas de Saint-Omer (8 entretiens)

Annexe 8 - Liste des entretiens réalisés hors études de cas

ENTRETIENS TRANSVERSAUX				
Structure	Fonction	Date	Durée	Type
Régions	Chargé de mission <i>Direction des transports Ancienne Région Picardie</i>	29/09/2016	1h30	en face à face
	Chargé de projets <i>Direction des transports Région Auvergne-Rhône-Alpes</i>	07/12/2016	2h	en face à face
	Deux Chefs de projet gares <i>Direction des transports Région Bretagne</i>	06/03/17	2h	en face à face
Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA)	Chargé de recherche <i>Groupe Mobilités et Territoires</i>	23/05/2014	2h	téléphonique
	Chargé d'études <i>Politiques déplacements</i>	08/06/2015	1h	téléphonique
	Chargé d'études <i>Stratégies urbaines et foncières</i>	03/02/2016	1h	téléphonique
Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET)	Chargé de prospective et de stratégie	17/05/2017	1h30	en face à face
	Chargée de mission	09/07/2015	2h30	en face à face
Groupement des Autorités Responsables du Transport (GART)	Chargé de mission	04/02/2016	1h30	en face à face
	Vice-Président	03/03/2016	1h	téléphonique
Acteurs issus des transports	Directeur de la prospective <i>Keolis</i>	13/09/2016	1h	en face à face
	Directeur Etudes urbaines <i>AREP Ville</i>	30/05/2017	1h	en face à face
	Directeur <i>AREP Ville</i>	18/02/2016	1h	en face à face
Autres	Chargé de mission <i>Villes de France</i>	24/06/2015	1h	en face à face
	Membre de la Commission Duron 2	07/07/2015	1h	en face à face
	Journaliste <i>Le Monde</i>	03/03/2017	30min	téléphonique

Tableau 20 : Entretiens externes aux études de cas (16 entretiens)

Annexe 9 - Liste de programme de recherches relatifs à l'aménagement des gares et des quartiers de gares (1995-2017)

Nom programme de recherche	Principaux Porteurs	Période	Cas ou gares étudiés dans les programmes
« Lieux Mouvements de la Ville »	RATP SNCF Plan Urbain	1995	Gare du Nord, Gare de l'Est, Gare Saint Lazare, Gare de La Défense, Gare Châtelet-les-Halles, Gare de Strasbourg, Gare de Nîmes, Gare d'Avignon
« Gares et Quartiers de gares »	PUCA	1998-2003	Gares de Lille Flandres et Lille Europe Gare de Rennes
POPSU 1 (Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines)	PUCA	2004-2010	Gares de Lille Flandres et Lille Europe, Gare de Marseille Saint-Charles, Gare de Montpellier Saint-Roch
Bahn-Ville 1	INRETS LVMT	2001-2004	Strasbourg (ligne Strasbourg / Molsheim) et Nantes (ligne « Métrocéane ») en France
Bahn-Ville 2	INRETS LVMT	2007-2009	Gare de Saint-Etienne Châteaucreux, et sur les gares périurbaines situées dans son aire urbaine
POPSU 2 (Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines)	PUCA	2010-2017	Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon et Toulouse

Tableau 21 : Principaux programmes de recherche sur les gares et les quartiers de gares (1995-2017)

Annexe 10 - Liste des principaux projets d'aménagement conduits dans et autour des gares métropolitaines

Ce tableau a été réalisé à partir d'une veille internet sur les projets métropolitains, d'une consultation des sites institutionnels des collectivités locales et d'articles de presse. Cette liste est non-exhaustive : elle ne comprend pas l'ensemble des projets conduits depuis les années 1990, uniquement les principaux. Elle montre toutefois la récurrence des projets d'aménagement dans et autour des gares parisiennes et des capitales régionales.

GARES	NOM DU PROJET (ou Contexte)	PERIMETRES	REALISATION (fin ou fin estimée)
Gare du Nord (Paris)	Gare du Nord Echanges	Bâtiment voyageurs	2001
	Gare du Nord 2024	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2024
Gare de l'Est (Paris)	<i>Arrivée TGV Est</i>	Bâtiment voyageurs et abords	2007
Gare de Lyon (Paris)	<i>Arrivée TGV Méditerranée</i>	Bâtiment voyageurs	2012
	Gare de Lyon-Daumesnil	Quartier	2025
Gare d'Austerlitz (Paris)	Gare Austerlitz 2020 / Paris Rive Gauche	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2020
Gare Montparnasse (Paris)	<i>Arrivée TGV Atlantique</i>	Bâtiment voyageurs et abords	1989
	/	Bâtiment voyageurs et abords	2020
Gare St Lazare (Paris)	Cœur St Lazare	Bâtiment voyageurs	2012
Gares Lille Flandres et Lille Europe	Euralille	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	1994
	/	Bâtiments voyageurs et abords	2019
Gare Lyon Part-Dieu	/	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	1983
	In City	Quartier	2016
	Pôle d'échanges Part-Dieu et To-Lyon	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2022/2024
Gare Lyon Perrache	Ouvrons Perrache	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2020
Gare Bordeaux St Jean	<i>Arrivée TGV Atlantique</i>	Bâtiment voyageurs	1985
	<i>Arrivée tramway</i>	Abords	2007
	Euratlantique	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2018
Gare Nantes	/	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2020
Gare Rennes	EuroRennes	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2020/2025
Gare Clermont Ferrand	/	Bâtiment voyageurs et abords	2015/2018
Gare Marseille St Charles	Euroméditerranée	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2001/2007
Gare Nice-Thiers	Pôle gare Thiers	Bâtiment voyageurs, abords et quartier	2019
Gare de Strasbourg	/	Bâtiment voyageurs et abords	2007

Tableau 22 : Liste des principaux projets d'aménagement conduits dans et autour des gares métropolitaines

Annexes 11 - Liste des Ateliers de la gare organisés par Gares & Connexions entre 2010 et 2013

Source : <https://www.gares-sncf.com/fr/journaliste/publications-sncf-gares-connexions>

• Atelier de la gare - Saison 1

Les gares : de nouveaux centres commerciaux ? – 04/04/10
Les gares : des centrales de mobilité ? – 02/06/10
Les gares : des épïcètres de la ville durable ? – 07/07/10
Les gares des architectures en mouvement ? – 08/09/10
Les gares, des refuges pour les sans-abris ? – 13/10/10

• Atelier de la gare – Saison 2

La gare : espace de vie et de développement en Île-de-France ? – 19/01/11
La gare temple de la technologie – 02/03/11
La gare, microcosme de la société post-industrielle ? – 06/04/12
La gare : lieu d'ordre et de discipline – 18/05/13
La gare enjeu politique – 29/06/11
La gare, lieu public réinvesti – 14/09/11
La gare espace de connexions – 19/10/11
La gare incitation à l'imaginaire – 30/11/11

• Atelier de la gare – Saison 3

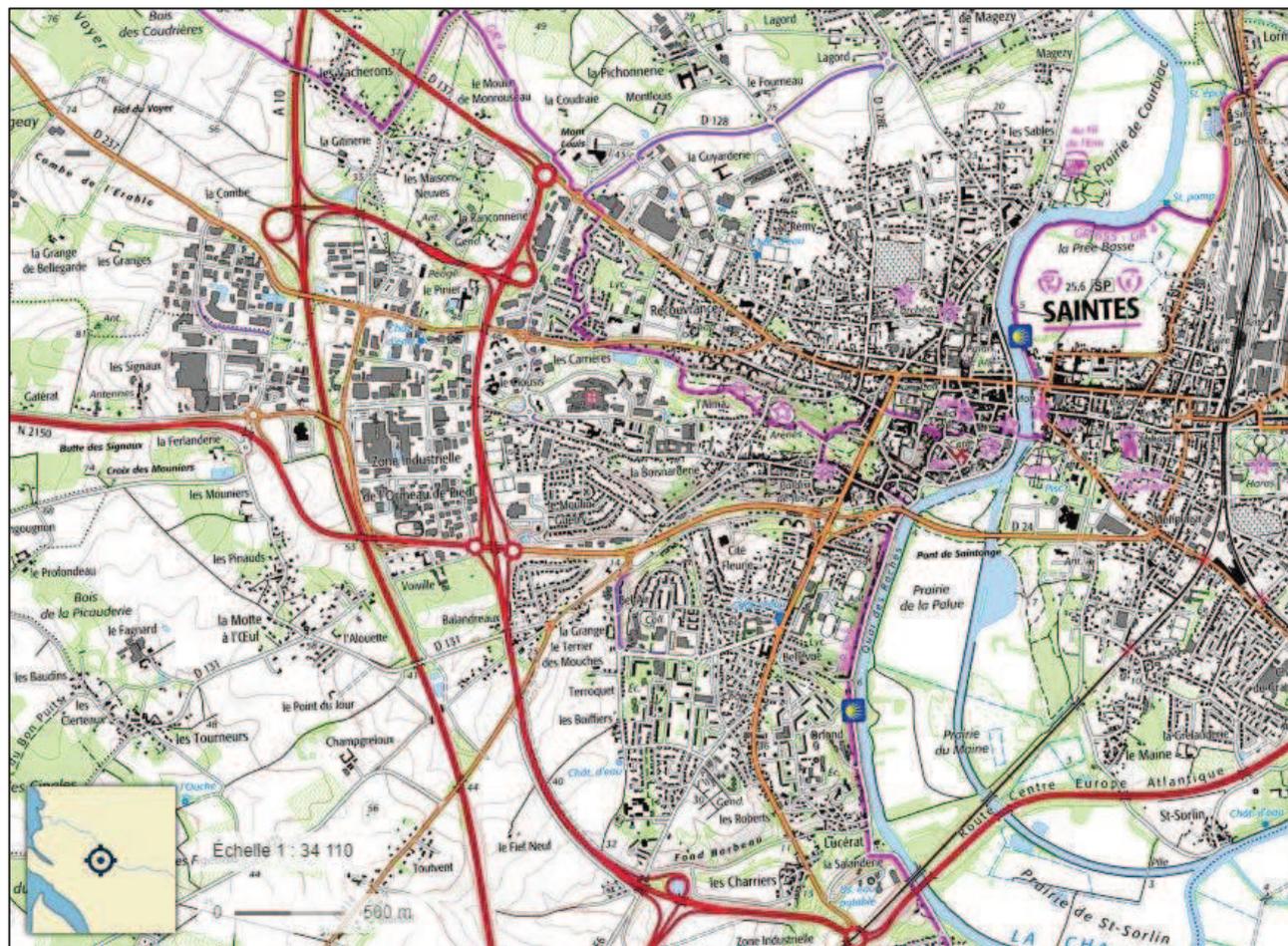
Gares, aéroport, métro : convergences et différences – 25/01/12
Gares et territoires : quelles interactions ? – 07/03/12
La gare est-elle un bien immobilier comme les autres ? – 11/04/12
L'économie informelle en gare : quelles mesures ? quelles politiques ? – 23/05/12
Des gares privées : est-ce envisageable ? – 12/09/12
La gare, valeur verte ? – 24/10/12
La gare de demain : quel modèle économique ? – 05/12/12

• Atelier de la gare - Saison 4

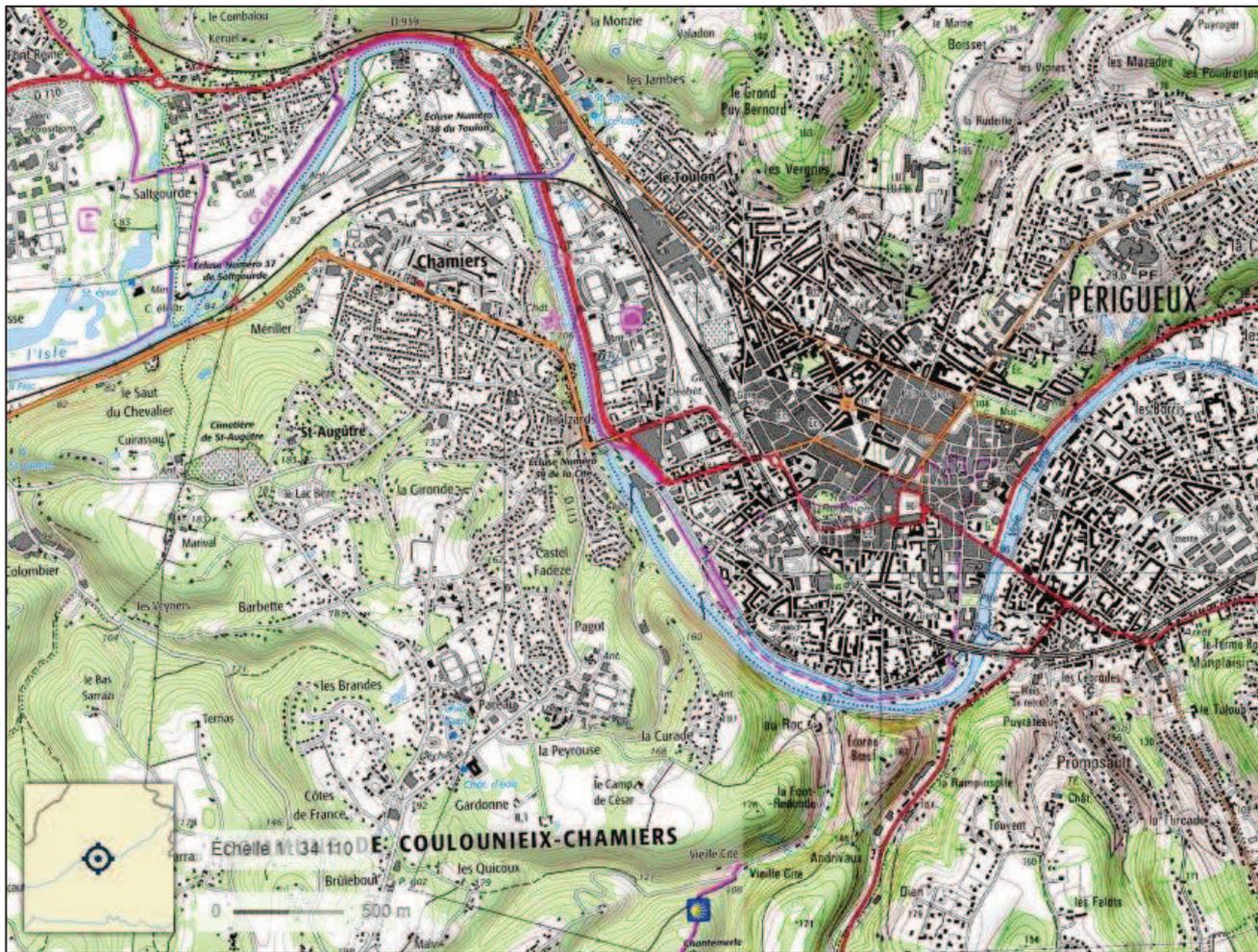
La gare dans dix ans : quels métiers ? – 23/01/13
La gare dans dix ans présentées par les étudiants – 20/03/13
La gare grandes lignes dans dix ans – 10/04/13
La gare TER dans dix ans - 15/05/13
La gare de banlieue dans dix ans – 19/06/13
La gare du Grand Paris dans dix ans – 18/09/13
La gare dans dix ans vue par les enfants – 23/10/13
La gare dans dix ans : croisement de regards prospectifs – 04/12/13

Annexe 12 - Carte IGN des communes de Saintes, Périgueux et Saint-Omer

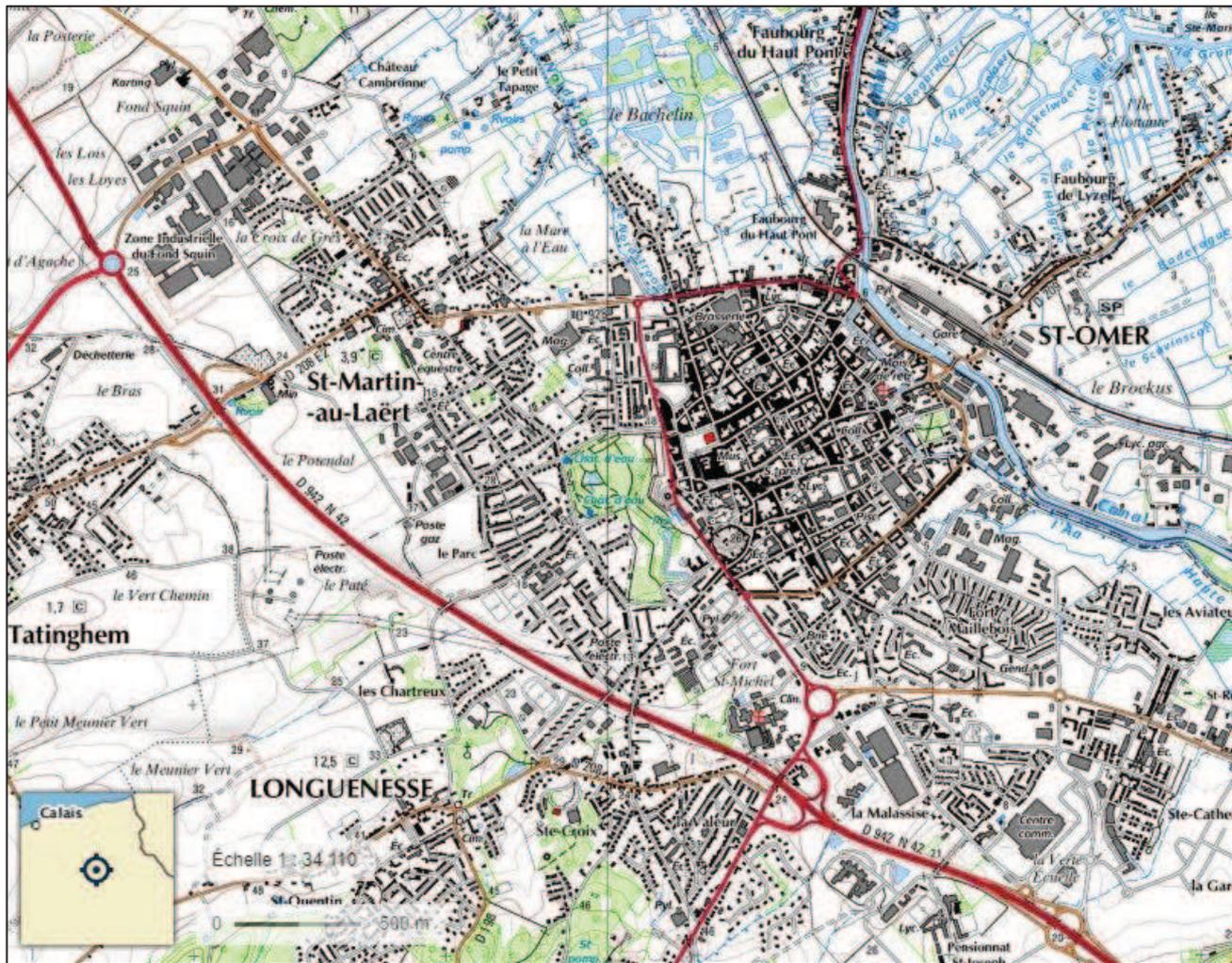
Source : Géoportail, 2018



Carte 4 : Carte IGN du tissu urbain principal de la commune de Saintes (Géoportail, 2018)



Carte 5 : Carte IGN du tissu urbain principal de la commune de Périgueux (Géoportail, 2018)



Carte 6 : Carte IGN du tissu urbain principal de la commune de Saint-Omer (Géoportail, 2018)

Annexe 13 - Analyse croisée des politiques publiques et des travaux scientifiques sur les villes moyennes (Emilie Roudier, 2018)

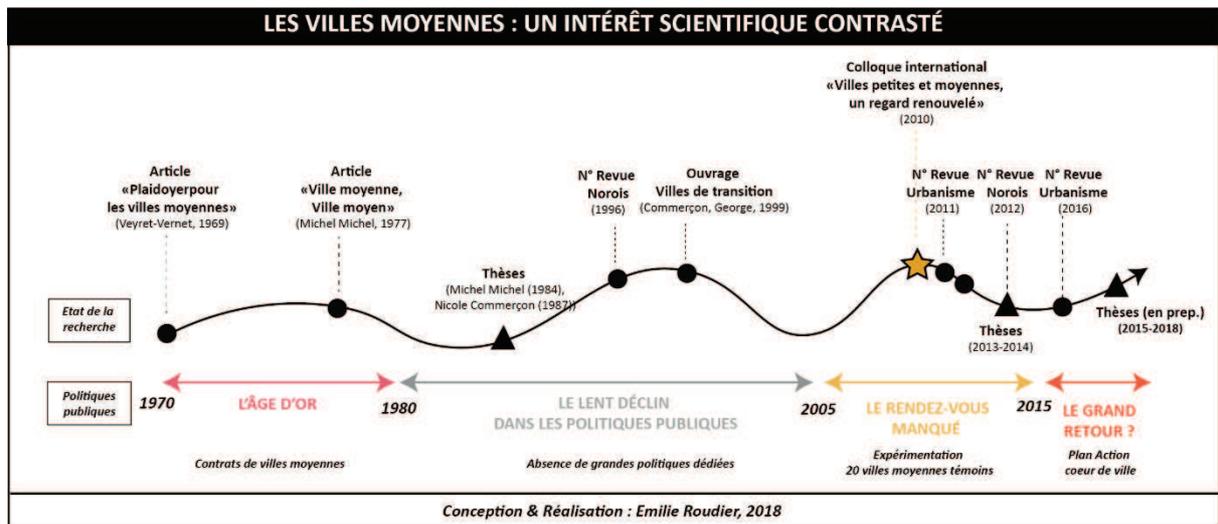


Figure 24 : Comparaison entre le traitement des villes moyennes dans les politiques publiques et dans les travaux de recherche des années 1970 à nos jours (Emilie Roudier, 2018)

Annexe 14 - Principales dynamiques de la crise de centralité des villes moyennes

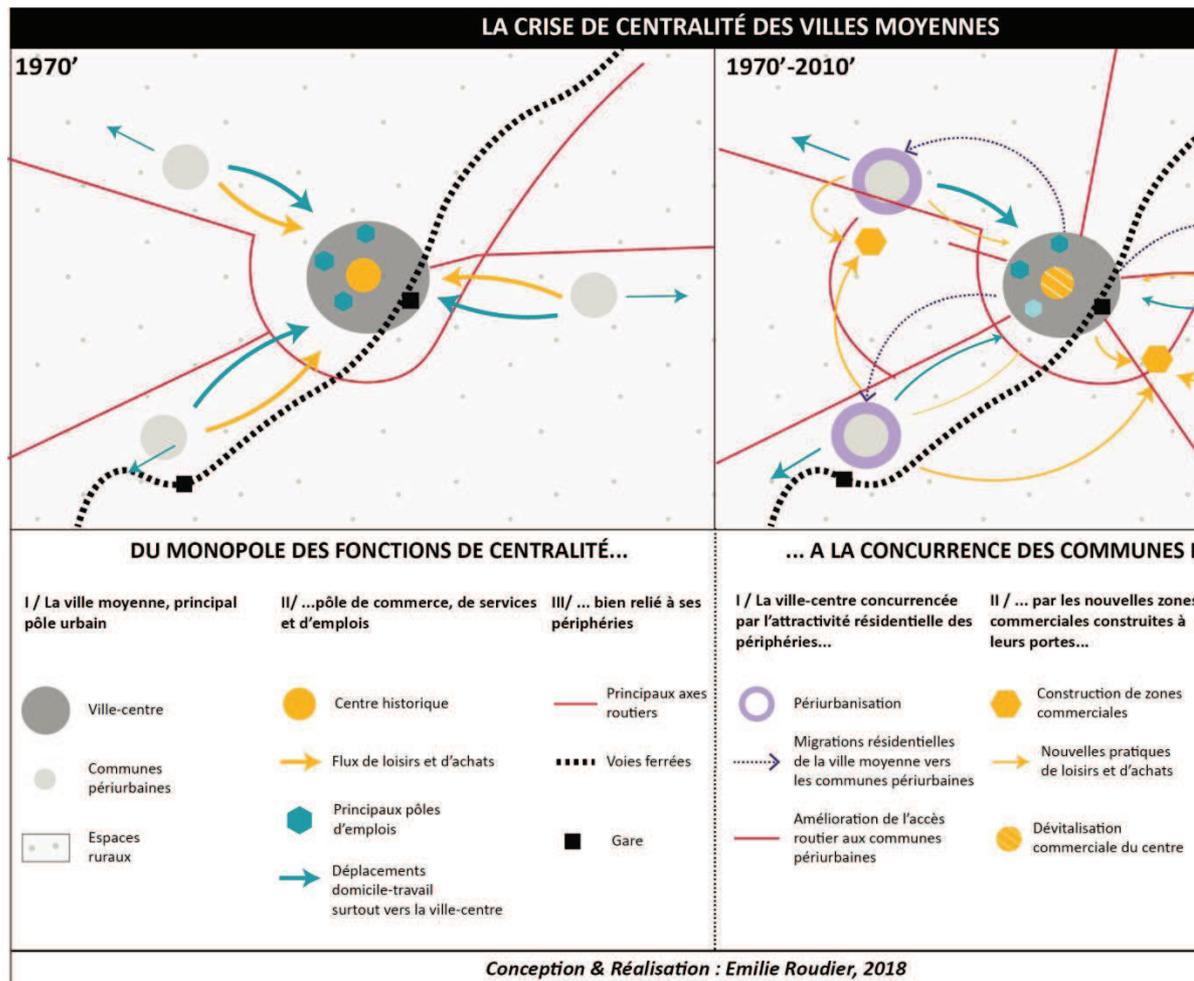


Planche 35 : Schéma représentant les principales dynamiques de la crise de centralité des villes moyennes (Em

Annexe 15 - Carte des intercommunalités de Saintes, Périgueux et Saint-Omer



Carte 7 : Carte de la Communauté d'Agglomération de Saintes créée le 1er janvier 2012 et regroupant 36 communes (Source : site internet CAS, 2018)



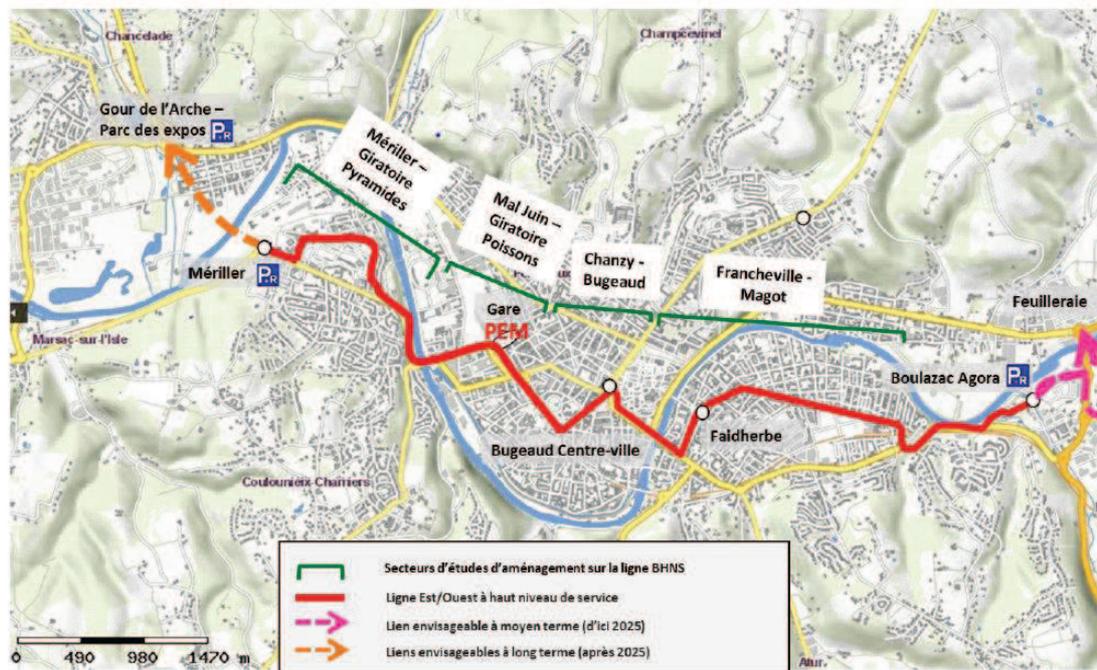
Carte 8 : Carte de la Communauté d'Agglomération de Périgueux créée le 1er janvier 2014 et regroupant 43 communes en 2018 (Source : site internet Grand Périgueux, 2018)



Carte 9 : Carte de la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer créée le 1er janvier 2017 et regroupant 53 communes (Source : site internet CAPSO, 2018)

Annexe 16 – Plan du réseau de bus à haut niveau de service prévu à Périgueux

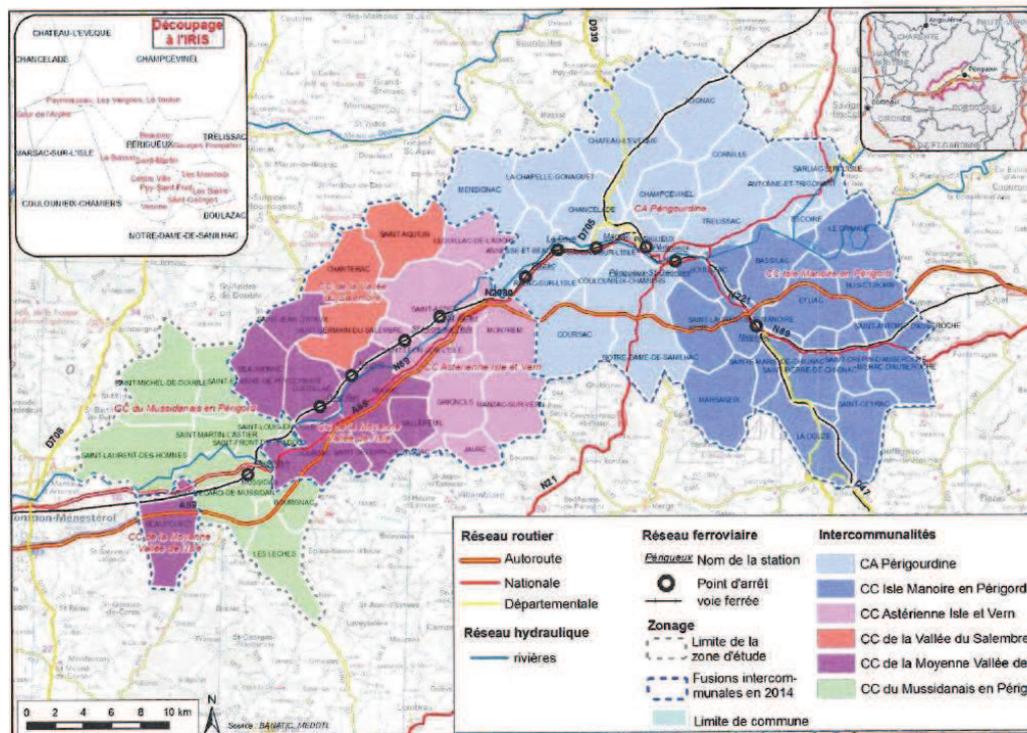
Tracé de la ligne de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS)



COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND PÉRIGOUX - PLAN GLOBAL DE DÉPLACEMENTS 2015-2020

Figure 25 : Tracé du réseau BHNS de Périgueux - Source : Le Grand Périgueux, 2016, Plan global de déplacements

Annexe 17 – Carte des gares concernées par le contrat d’axe ferroviaire de la Vallée de l’Isle (Axe Mussidan)



Périmètre du Contrat d'axe

Source : INGEROP

Figure 26: Tracé du contrat d'axe de la Vallée de l'Isle - Source : Région Aquitaine, 2013, Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle

Annexe 18 - Principales hypothèses de travail sur le franchissement des voies ferrées dans le cadre du pôle d'échanges de Périgueux

Source : MTI Conseil, Etude de programmation et de faisabilité du pôle d'échanges multimodal de la gare de Périgueux, Validation du scénario, 30 p



Planche 36 : Scénarios d'aménagement étudiés lors des études de faisabilité et de programmation du pôle d'échanges en gare de Périgueux (Emilie Roudier, 2018)

Table des illustrations

Table des figures

Figure 1 : Schéma de la notion de « pôle gare » dans le travail de recherche.....	14
Figure 2 : Principales étapes des processus de projet.....	23
Figure 3 : Un renforcement des stratégies de valorisation des pôles gares de la part de SNCF.....	51
Figure 4 : Le traitement des villes moyennes dans les politiques publiques des années 1970 à nos jours (Emilie Roudier, 2018).....	77
Figure 5 : Présentation des fonctions de centralité de Saintes.....	85
Figure 6 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans le réaménagement du pôle gare de Saintes.....	116
Figure 7 : Repères chronologiques sur la conduite du projet par la Ville Périgueux.....	123
Figure 8 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans le réaménagement du pôle d'échanges de Périgueux.....	130
Figure 9 : Repères chronologiques sur lesancements des différents projets sur le pôle gare de Saint-Omer.....	134
Figure 10 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans le réaménagement du pôle d'échanges de Saint-Omer.....	140
Figure 11 : Présentation du bâtiment voyageurs de la gare de Saint-Omer au XIXe et en 2017.....	143
Figure 12 : Schéma du système d'acteurs de l'étude de faisabilité et de programmation lancé pour le pôle gare de Saintes en 2011.....	151
Figure 13 : Analyse des propriétés foncières comprises dans le périmètre du projet de Saintes (MTI Conseil, 2015).....	153
Figure 15 : Représentation 3D du scénario d'aménagement choisi à la fin de l'étude (MTI Conseil, 2015).....	157
Figure 16 : Vue aérienne sur le bâtiment voyageurs et les abords de la gare de Saintes (2017).....	158
Figure 17 : Principales divergences identifiées lors de la conception du projet du pôle gare de Saintes.....	163
Figure 18 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans l'étude de faisabilité du pôle d'échanges de Périgueux.....	164
Figure 19 : Scénario d'aménagement choisi à la fin de l'étude de faisabilité et de programmation sur le pôle gare de Périgueux (MTI Conseil, 2015).....	169
Figure 20 : Principales divergences identifiées lors de la conception du projet de pôle d'échanges de Périgueux.....	176
Figure 21 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans la conception du pôle d'échanges en gare de Saint-Omer.....	178
Figure 22 : Schéma du système d'acteurs impliqué dans la conception du pôle éco-numérique en gare de Saint-Omer.....	183
Figure 23 : Schéma des systèmes d'acteurs dans les projets menés dans les villes moyennes (Emilie Roudier, 2018).....	213
Figure 24 : Schéma des principales caractéristiques des stratégies locales d'aménagement des villes moyennes.....	239
Figure 25 : Comparaison entre le traitement des villes moyennes dans les politiques publiques et dans les travaux de recherche des années 1970 à nos jours (Emilie Roudier, 2018).....	279
Figure 26 : Tracé du réseau BHNS de Périgueux - Source : Le Grand Périgueux, 2016, Plan global de déplacements, p.25.....	284
Figure 27: Tracé du contrat d'axe de la Vallée de l'Isle - Source : Région Aquitaine, 2013, Contrat d'Axe de la Vallée de l'Isle, p.4.....	285

Table des planches d'illustrations

Planche 1 : Evolution de la desserte ferroviaire des villes moyennes (1850-1930)	39
Planche 2 : Evolutions des liaisons entre la gare et le centre-ville à Saint-Omer et à Brive-la-Gaillarde	42
Planche 3 : Présentation des transformations de la gare de Périgueux et de son quartier à la fin du XIXe siècle	44
Planche 4 : Exemples de projets métropolitains étudiés dans des travaux de recherches depuis les années 2000	59
Planche 5 : Comparaison des dynamiques démographiques des agglomérations de Saintes, Périgueux et Saint-Omer	87
Planche 6 : Comparaison de la dévitalisation commerciale de Saintes, Périgueux et Saint-Omer	89
Planche 7 : Comparaison des situations économiques de Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018) ..	92
Planche 8 : Comparaison des pratiques de déplacements dans les agglomérations de Saintes, Périgueux et Saint-Omer	95
Planche 9 : Eléments de contexte sur le réaménagement du pôle gare de Saintes.....	107
Planche 10 : Dysfonctionnements sur le site de la gare de Saintes avant le projet	109
Planche 11 : La gare de Saintes dans le réseau ferroviaire à l'échelle locale et à l'échelle régionale	111
Planche 12 : Un déséquilibre historique entre la rive gauche et la rive droite de la Charente.....	114
Planche 13 : Eléments de contextes sur le réaménagement du pôle gare de Périgueux	119
Planche 14 : Eléments de contexte sur le quartier de la gare de Périgueux.....	121
Planche 15 : Dysfonctionnements sur le site de la gare de Périgueux avant le projet	125
Planche 16 : Eléments de contexte sur le Contrat d'Axe de la vallée de l'Isle	127
Planche 17 : La gare de Périgueux dans le réseau ferroviaire à l'échelle locale et à l'échelle régionale	129
Planche 18 : Eléments de contexte sur le réaménagement du pôle gare de Saint-Omer.....	133
Planche 19 : La gare de Saint-Omer dans le réseau ferroviaire à l'échelle locale et à l'échelle régionale.....	137
Planche 20 : Projet réalisé en 2014 sur le pôle gare de Saintes	159
Planche 21 : Scénario d'aménagement présenté par Le Grand Périgueux pour le centre tertiaire prévu sur l'Îlot Sernam (2017).....	174
Planche 22 : Projet réalisé sur le pôle gare de Saint-Omer entre 2014 et 2016.....	180
Planche 23 : Projet prévu pour le bâtiment voyageurs de la gare de St Omer à horizon 2019/2020.....	186
Planche 24 : Eléments de contexte sur la conduite du projet de pôles d'échanges en gare de Guéret (Nouvelle Aquitaine).....	203
Planche 25 : Présentation du projet d'escalier monumental réalisé en gare de Blois	210
Planche 26 : L'articulation des projets menés sur le pôle gare et dans le centre-ville de Saintes.....	216
Planche 27 : L'articulation des projets menés sur le pôle gare et dans le centre-ville de Périgueux.....	218
Planche 28 : L'articulation des projets menés sur les pôles gares et dans le centre-ville de Saint-Omer	220
Planche 29 : Présentation du projet prévu dans le quartier de la gare de Quimper	223
Planche 30 : Exemples de quartiers de gare réalisés dans des villes moyennes	227
Planche 31 : Présentation du projet "La Station" devant le bâtiment voyageurs de la gare de Saint-Omer.....	232
Planche 32 : Présentation du projet prévu sur le pôle gare d'Angoulême	234
Planche 33 : Présentation des projets réalisés à Vichy et à Charleville-Mézières	236
Planche 34 : Eléments de contexte du pôle d'échanges de la gare de Culoz réalisé en 2018	238
Planche 36 : Schéma représentant les principales dynamiques de la crise de centralité des villes moyennes (Emilie Roudier, 2018)	280
Planche 37 : Scénarios d'aménagement étudiés lors des études de faisabilité et de programmation du pôle d'échanges en gare de Périgueux (Emilie Roudier, 2018).....	286

Table des cartes

Carte 1 : Les pôles gares « mis en projet » dans les villes moyennes depuis les années 2000.....	66
Carte 2 : Des projets surtout sur des pôles gares non desservis par le TGV	69
Carte 3 : Des projets essentiellement de pôle d'échanges dans les villes moyennes	71
Carte 4 : Carte IGN du tissu urbain principal de la commune de Saintes (Géoportail, 2018).....	276
Carte 5 : Carte IGN du tissu urbain principal de la commune de Périgueux (Géoportail, 2018)	277
Carte 6 : Carte IGN du tissu urbain principal de la commune de Saint-Omer (Géoportail, 2018)	278
Carte 7 : Carte de la Communauté d'Agglomération de Saintes créée le 1er janvier 2012 et regroupant 36 communes (Source : site internet CAS, 2018)	281
Carte 8 : Carte de la Communauté d'Agglomération de Périgueux créée le 1er janvier 2014 et regroupant 43 communes en 2018 (Source : site internet Grand Périgueux, 2018).....	282
Carte 9 : Carte de la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Omer créée le 1er janvier 2017 et regroupant 53 communes (Source : site internet CAPSO, 2018)	283

Table des tableaux

Tableau 1 : Portait-type des réaménagements des pôles gares menés dans les grandes villes.....	22
Tableau 2 : Eléments de cadrage sur les études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer).....	31
Tableau 3 : Principaux périmètres et objectifs des projets conduits dans les bâtiments voyageurs, aux abords et dans les quartiers de gares.....	54
Tableau 4 : Comparaison de la desserte et de la fréquentation de quatre gares de villes moyennes (Vannes, Brive-la-Gaillarde, Saint-Omer et Le Puy-en-Velay) - (Emilie Roudier, 2018)	70
Tableau 5 : Comparaison de la gouvernance locale de Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018)	101
Tableau 6 : Tableau de synthèse du chapitre 3	146
Tableau 7 : Comparaison des caractéristiques des projets lancés à Saintes, Périgueux et Saint-Omer.....	148
Tableau 8 : Présentation de l'enquête de terrain sur les conditions de conception des projets	150
Tableau 9 : Synthèse des oppositions entre les parties prenantes sur la construction d'une nouvelle passerelle de franchissement en gare de Périgueux	166
Tableau 10 : Tableau de synthèse du chapitre 4	191
Tableau 11 : Tableau comparatif des conduites de projet à Saintes, Périgueux et Saint-Omer.....	194
Tableau 12 : Comparaison des projets de pôles d'échanges à Saintes, Périgueux et Saint-Omer (Emilie Roudier, 2018)	198
Tableau 13 : Portait-type des réaménagements des pôles gares menés dans les villes moyennes	240
Tableau 14: Grille de lecture des réaménagements des pôles gares métropolitains (Emilie Roudier, 2018)	263
Tableau 15 : Liste des projets conduits sur les pôles gares dans les villes moyennes des années 2000 à 2017 (Emilie Roudier, 2018)	265
Tableau 16 : Présentation des trois études de cas (Saintes, Périgueux et Saint-Omer)	268
Tableau 17 : Entretiens réalisés pour le cas de Saintes (10 entretiens).....	269
Tableau 18 : Entretiens réalisés pour le cas de Périgueux (12 entretiens)	270
Tableau 19 : Entretiens réalisés pour le cas de Saint-Omer (8 entretiens)	271
Tableau 20 : Entretiens externes aux études de cas (16 entretiens).....	272
Tableau 21 : Principaux programmes de recherche sur les gares et les quartiers de gares (1995-2017).....	273
Tableau 22 : Liste des principaux projets d'aménagement conduits dans et autour des gares métropolitaines	274

Table des matières

Introduction générale	11
Protocole méthodologique.....	26
CHAPITRE 1 - Les pôles gares des villes moyennes : des initiatives multiples dans l'ombre des projets métropolitains.....	37
1.1. La revalorisation des gares dans les politiques d'aménagement	38
1.1.1. Les gares : des sites complexes et en mutations depuis le XIXe siècle.....	38
<i>Des gares aux portes des villes moyennes.....</i>	<i>38</i>
<i>La croissance du trafic ferroviaire à l'origine des premières transformations.....</i>	<i>40</i>
<i>Des gares aux quartiers de gares : le développement urbain autour des bâtiments voyageurs</i>	<i>43</i>
<i>Du déclin au regain d'intérêt pour le transport ferroviaire.....</i>	<i>45</i>
1.1.2. Une convergence de facteurs à l'origine de la revalorisation des gares et de leurs abords.....	46
<i>La double évolution de l'offre TGV et de l'offre TER.....</i>	<i>46</i>
<i>La coordination urbanisme/transport au centre des politiques publiques</i>	<i>47</i>
<i>La diversification des stratégies des acteurs ferroviaires</i>	<i>49</i>
1.1.3. Les réaménagements des pôles gares : objectifs multiples, gouvernance complexe	52
<i>Les bâtiments voyageurs : entre valorisation immobilière et gestion des flux</i>	<i>52</i>
<i>Les abords : entre intermodalité et insertion urbaine.....</i>	<i>52</i>
<i>Les quartiers de gares : entre aménagement urbain et développement économique</i>	<i>53</i>
1.2. Le tropisme métropolitain de la recherche urbaine	56
1.2.1. Un renouvellement des approches scientifiques polarisé par l'étude des plus grandes gares.....	56
<i>Des travaux surtout sur les gares TGV situées dans les grandes villes</i>	<i>56</i>
<i>La multiplication des recherches sur les gares.....</i>	<i>60</i>
1.2.2. Les gares des villes moyennes et des petites villes : de l'ombre à la lumière ?.....	61
<i>Les premiers travaux sur les gares TGV des villes moyennes.....</i>	<i>61</i>
<i>Les approches émergentes sur les « petites gares » depuis 2010</i>	<i>62</i>
1.3. Les pôles gares des villes moyennes : des opportunités de projets.....	65
<i>Des projets encouragés par certaines politiques régionales.....</i>	<i>65</i>
<i>Des projets pour des pôles gares aux profils et aux dessertes contrastés</i>	<i>69</i>
<i>Des projets dédiés principalement à la réorganisation des accès aux gares.....</i>	<i>70</i>
Conclusion du chapitre 1 : dans les coulisses de la recherche mais sur les devants de la scène opérationnelle	74

CHAPITRE 2 - Les villes moyennes : quelles spécificités territoriales ?	75
2.1. Les villes moyennes : une catégorie plurielle et discutée	76
2.1.1. Une définition à géométrie variable	76
<i>Une catégorie d'action publique enracinée dans le contexte français</i>	<i>76</i>
<i>Une catégorie relative</i>	<i>79</i>
<i>Une catégorie hétérogène.....</i>	<i>79</i>
2.1.2. Un champ d'étude en cours de renouvellement ?	80
<i>Des objets d'étude à la fois traditionnels et marginaux dans la recherche urbaine.....</i>	<i>80</i>
<i>Un champ d'investigation en renouvellement.....</i>	<i>81</i>
2.2. Une approche transversale des dynamiques territoriales des villes moyennes : l'exemple des pôles gares.....	84
2.2.1. Des villes aux fonctions de centralité fragilisées.....	84
<i>Des centres traditionnels de services, de commerces et d'emplois</i>	<i>84</i>
<i>Des fonctions concurrencées par le développement des communes périphériques.....</i>	<i>86</i>
<i>Des fonctions mises en difficulté par les zones commerciales périphériques</i>	<i>88</i>
<i>Des fonctions affaiblies par la réorganisation des services de l'Etat</i>	<i>90</i>
<i>Des économies entre résistance et vulnérabilité</i>	<i>91</i>
2.2.2. Les mobilités : une large utilisation de la voiture dans les déplacements quotidiens	93
<i>Le règne (presque) sans partage de l'automobile.....</i>	<i>93</i>
<i>La crise des transports collectifs.....</i>	<i>96</i>
<i>La résistance des modes actifs</i>	<i>97</i>
2.3. La conduite de projet à l'aune des capacités d'action des collectivités locales.....	99
2.3.1. Des articulations difficiles entre les compétences des collectivités locales	99
2.3.2. Des ressources financières et techniques modestes	101
Conclusion du chapitre 2 : des projets adaptés au contexte des villes moyennes ?.....	104

CHAPITRE 3 - La "mise en projet" des pôles gares ou le champ des possibles des ambitions locales..... 105

3.1. Saintes : du projet transport au projet urbain ?	106
3.1.1. A l'échelle régionale : améliorer les conditions d'accès à un nœud du réseau ferroviaire	106
<i>La gare de Saintes : une triple problématique d'accès</i>	<i>108</i>
<i>Un consensus des collectivités territoriales sur l'évolution des modes de déplacements</i>	<i>110</i>
3.1.2. A l'échelle locale : requalifier le quartier de la gare et la rive droite	112
<i>A l'échelle de la ville : rééquilibrer le développement urbain entre les deux rives de la Charente.....</i>	<i>113</i>
<i>A l'échelle de l'agglomération : renforcer les fonctions de la ville-centre.....</i>	<i>115</i>
3.1.3. La Ville de Saintes : « cheffe de file » de la démarche multipartenariale	115

3.2. Périgueux : du projet urbain au projet de transport.....118

3.2.1. Le « Grand quartier de la gare » : un projet ancien de renouvellement urbain	120
<i>A l'échelle de la ville : exploiter la principale réserve foncière communale</i>	<i>120</i>
<i>A l'échelle de l'agglomération : renforcer les fonctions de centralité de Périgueux.....</i>	<i>122</i>
<i>Un projet porté par la Ville de Périgueux</i>	<i>123</i>
3.2.2. Le pôle d'échanges multimodal : un projet récent de transformation des abords de la gare	124
<i>La mise en service de deux nouvelles dessertes en transports collectifs.....</i>	<i>124</i>
<i>La mise en œuvre d'une politique intercommunale volontariste en matière de déplacements</i>	<i>127</i>
<i>Les fonctions stratégiques de la gare de Périgueux à l'échelle locale et régionale.....</i>	<i>128</i>
<i>Une conduite de projet imbriquée avec celle du « Grand quartier de la gare »</i>	<i>130</i>

3.3. Saint-Omer : d'une politique de transport volontariste à une stratégie de développement territorial..... 132

3.3.1. L'expérimentation « 20 villes moyennes témoins » au service du renouvellement du quartier de la gare	134
<i>A l'échelle de la ville : la valorisation de la principale réserve foncière communale</i>	<i>134</i>
<i>A l'échelle de l'agglomération : répondre à la fragilisation des fonctions de centralité</i>	<i>135</i>
3.3.2. La mise en œuvre d'une politique de déplacement volontariste à l'origine du projet de pôle d'échanges	138
<i>Des problèmes de stationnement à la reconfiguration de l'offre bus</i>	<i>138</i>
<i>L'amélioration des accès à la gare depuis les communes de son agglomération.....</i>	<i>140</i>
3.3.3. La transformation du bâtiment voyageurs : une opportunité patrimoniale et foncière pour l'agglomération ...	142
<i>L'opportunité liée à la fermeture du bâtiment voyageurs</i>	<i>142</i>
<i>La récupération politique de la transformation de la gare</i>	<i>144</i>

Conclusion du chapitre 3 : entre ambitions métropolitaines et inscription dans les dynamiques locales des villes moyennes..... 147

CHAPITRE 4 - La conception des projets : les ambitions face aux contraintes de l'action publique locale 149

4.1. Saintes, un réaménagement « victime » de ses propres ambitions ?151

4.1.1. Des divergences entre la Ville de Saintes et ses partenaires	152
<i>La maîtrise du foncier au cœur des débats.....</i>	<i>152</i>
<i>Des désaccords entre la Ville et la Région sur l'articulation du volet transport et du volet urbain.....</i>	<i>154</i>
4.1.2. Un pôle d'échanges <i>a minima</i> ? Une réalisation partielle des ambitions du projet	156
<i>Le projet choisi : un réaménagement global du quartier de gare.....</i>	<i>156</i>
<i>Le projet réalisé : une réorganisation des conditions d'accès.....</i>	<i>157</i>
<i>Des aménagements légers mais faisant l'objet de débats.....</i>	<i>160</i>
<i>Un premier projet « utopique » ?</i>	<i>161</i>

4.2. Périgueux : l'articulation complexe entre le projet de PEM et le projet de quartier de gare 164

4.2.1. Le franchissement ou la confrontation des attentes des partenaires	165
<i>Un des principaux enjeux du projet de pôle d'échanges.....</i>	<i>165</i>
<i>Les collectivités locales face aux acteurs ferroviaires, la Région en arbitre</i>	<i>165</i>
4.2.2. Du projet ambitieux au projet alternatif.....	168
<i>Le projet choisi : un réaménagement incluant une nouvelle passerelle.....</i>	<i>168</i>

<i>Le projet en cours de réalisation : un réaménagement restreint</i>	169
4.2.3. La désynchronisation du projet transport et du projet urbain	171
<i>Une articulation politique et technique complexe entre les deux conduites de projet</i>	171
<i>La difficile émergence du « Grand quartier de la gare »</i>	172
<i>Vers l'articulation d'un projet transport et d'un projet de quartier d'affaires ?</i>	173

4.3. Saint-Omer : la difficile prise en compte des dynamiques locales d'aménagement et de développement..... 177

4.3.1. Le pôle d'échanges multimodal : un décalage entre les objectifs du projet et les usages effectifs.....	178
<i>Une transformation complète des accès à la gare</i>	179
<i>Des aménagements à l'épreuve des pratiques</i>	181
4.3.2. Le pôle éco-numérique : un espace de services pour répondre à la demande locale ?	182
<i>Une convergence des acteurs pour réhabiliter le bâtiment voyageurs</i>	183
<i>Le projet défini : un pôle de services et d'activités</i>	185

Conclusion du chapitre 4 : les formes multiples de l'adaptation des projets aux situations des villes moyennes..... 192

<i>Des décalages entre les stratégies des collectivités locales, leurs capacités d'action et les stratégies des partenaires</i>	192
<i>Des objectifs de projet similaires aux projets métropolitains mais des logiques d'aménagement différentes</i>	193
<i>Des conduites de projet différenciées en fonction des contextes de gouvernance locale</i>	193

CHAPITRE 5 - Du mimétisme aux adaptations aux villes moyennes : la territorialisation en question..... 195

5.1. Projets modestes, travail complexe : les recompositions des systèmes d'acteurs 196

5.1.1. Comment « déplacer des montagnes » ?	196
<i>Des contraintes financières</i>	196
<i>... aux contraintes techniques : deux poids, deux mesures ?</i>	199
<i>Les contraintes politiques : une conflictualité latente entre commune et intercommunalité</i>	200
<i>Des contraintes à nuancer : « de la chance d'être petits »</i>	202
5.1.2. Entre accompagnement et circulation des bonnes pratiques : le rôle majeur des Régions et des assistances à maîtrise d'ouvrage.....	204
<i>Un rôle de facilitateur dans les échanges entre les acteurs locaux et les acteurs ferroviaires</i>	204
<i>Un rôle contrasté dans la circulation des bonnes pratiques</i>	207

5.2. Entre duplication et adaptation : les hésitations des stratégies d'aménagement 214

5.2.1. Des stratégies contrastées face à la crise de centralité des villes moyennes.....	214
<i>De la crainte de la concurrence</i>	215
<i>... à la nécessaire complémentarité des deux polarités</i>	221
5.2.2. Le vœu pieu de la coordination entre urbanisme et transport	223
<i>L'utopie du quartier de gare mixte dans les villes moyennes ?</i>	224
<i>Les lacunes de la coordination des politiques déplacements et des politiques d'aménagement</i>	228
5.2.3. Vers des programmations de projets pragmatiques ?	229
<i>Assurer le passage à l'action</i>	231
<i>Répondre aux besoins locaux</i>	233
<i>Susciter l'innovation</i>	235

Conclusion générale.....	241
Bibliographie générale.....	249
Table des annexes.....	260
Table des illustrations.....	287
Table des matières	290