

RÉINVENTER LES TERRITOIRES PÉRIURBAINS AVEC LEURS GARES

Synthèse de la journée nationale CNFPT – Certu, Lyon, 8 novembre 2013

Un colloque co-organisé par le Certu¹ et le CNFPT a eu lieu le 8 novembre 2013 à Lyon, pour échanger sur des démarches d'aménagement, conduites sur des territoires périurbains, autour des gares TER. Cet article en présente une synthèse.

Car la gare n'est pas seulement un arrêt sur une ligne de transport mais un équipement urbain de première importance, une « entrée de ville », un lieu potentiel d'attractivité urbaine, les territoires à proximité des gares présentent de réels enjeux de développement en termes d'aménagement du territoire comme de mobilité.

- **À l'origine de la journée, l'atelier « valorisation foncière aux abords des gares TER »**

Un atelier de travail, réalisé sous maîtrise d'ouvrage des directions du ministère du Développement durable chargées des transports et de l'aménagement (DGITM et DGALN), et animé par le Certu et les Cete de Lyon et de Nord-Picardie, s'est réuni plusieurs fois en 2011-2012. Le thème principal concernait la valorisation foncière des abords des gares TER. Partant du constat d'un hiatus entre l'abondance des études et démarches amont et la rareté des réalisations probantes autour des « petites gares », il visait à capitaliser les expériences locales menées depuis quelques années, à en tirer des premiers enseignements méthodologiques, et à comprendre comment « aller plus loin » pour développer des projets urbains valorisant les gares et le transport ferroviaire. Cet atelier a rassemblé, autour de six séances thématiques, divers participants : collectivités territoriales, agences d'urbanisme, État (administrations centrales et services déconcentrés), SNCF, RFF (Réseau ferré de France), EPF (Établissements publics fonciers), aménageurs...

Malgré un consensus apparent sur l'acuité du sujet, il est très vite apparu que les enjeux de chaque institution concernée étaient spécifiques, allant de considérations financières à des préoccupations urbaines, d'enjeux de fonctionnement des réseaux de transport à des logiques de positionnement institutionnel... Un premier intérêt de cet atelier a ainsi été de souligner l'importance d'identifier les objectifs et contraintes de chacun des acteurs, et de les associer au projet, dès les études amont. Trois autres enseignements-clés ont structuré le déroulé de la journée : penser à la gare TER à toutes les échelles, organiser l'intermodalité, et concevoir et mener à bien le projet urbain.

- **Penser la gare TER à toutes les échelles**

Si la gare est avant tout un élément fonctionnel du réseau ferroviaire, toutes les gares ne sont pas stratégiques pour l'aménagement urbain. Chaque gare a en effet des spécificités, qui dépendent, à la fois, de ses caractéristiques en matière de rayonnement (niveau de desserte, niveau de fréquentation, accessibilité...) et de son environnement urbain (zone de chalandise, opportunités foncières...). Pour objectiver ces différents éléments, les acteurs peuvent recourir à l'élaboration d'une typologie des gares TER à une échelle territoriale large, adaptée à l'enjeu de la réflexion. Appuyée sur diverses thématiques

¹ Au 1^{er} janvier 2014, le Certu a intégré le Cerema. Cet établissement public réunit les compétences de 11 services : les 8 Cete, le Cetmef, le Setra et le Certu.

d'analyse, cette typologie permettra de hiérarchiser les gares selon leur vocation, et de prioriser les actions. La méthode retenue variera en fonction notamment des objectifs recherchés et de l'échelle d'observation. (Cf. [fiche n°2](#) : *Les typologies de gares. Quels enjeux ? Quelles méthodes ?*)

Si l'élaboration de typologies n'est pas une condition *sine qua non* pour l'aménagement des gares, elles ont une réelle portée pédagogique. Parce qu'elles permettent le dialogue entre acteurs de l'aménagement et des transports et parce qu'elles dépassent une approche isolée de la gare, elles facilitent l'élaboration d'un projet territorial partagé. En ce sens, elles sont un outil de connaissance du territoire et d'aide à la décision, au service des collectivités.

Les typologies établies dans le cadre du SCoT de l'agglomération tourangelle et de l'étude « Pour un aménagement et un urbanisme orientés vers le rail » (AUOR) en région Picardie sont emblématiques de la diversité des méthodes et objectifs d'une typologie. Dans l'agglomération tourangelle, la démarche, portée par l'agence d'urbanisme, a permis de préciser certaines orientations du SCoT, qui sont aujourd'hui déclinées à l'échelle communale, à travers les PLU. En Picardie, la démarche a été réalisée à l'échelle régionale, dans le cadre d'un partenariat entre le conseil régional, la DREAL, l'ADEME et la SNCF. La région Picardie s'est approprié l'outil pour l'élaboration de Directives régionales d'aménagement (DRA). L'une et l'autre de ces deux typologies ont permis de définir la vocation de chaque gare au sein d'un espace plus large, et d'accompagner le dialogue entre acteurs.

Suite à ces présentations, une première série de questions s'est posée concernant la vision stratégique sur les grands territoires. Impulser des projets d'aménagement à l'échelle de corridors ferroviaires n'est pas simple, même si certaines régions françaises ont initié des démarches de contrats d'axe permettant d'aller dans ce sens. Par ailleurs, les modalités concrètes d'articulation entre ces schémas ou orientations cadres (SRADDT, DRA) et l'action des communes et intercommunalités sont à réinventer au cas par cas. Enfin, la concertation citoyenne sur des projets qui s'inscrivent dans des échelles territoriales plus vastes est toujours un point délicat.

- **Organiser l'intermodalité autour des gares TER**

Le TER est un vecteur important d'intermodalité : on habite, on travaille, on étudie et on s'approvisionne rarement dans une gare ou à proximité immédiate... La priorité aux abords des gares a longtemps été accordée à l'accessibilité automobile et au stationnement. Si la mise en œuvre d'une offre de stationnement automobile peut être une solution relativement simple et rapide pour valoriser l'offre de transport, elle se révèle problématique. Plusieurs gares TER connaissent une saturation de leur parking et des enquêtes montrent que les usagers du train se rabattant en voiture ne viennent pas forcément de loin, souvent de la commune même.

Une première piste d'action pour lutter contre le rabattement « tout voiture » sur les gares, logique contraire aux enjeux du développement durable, consiste à inciter les voyageurs les plus proches à venir à pied ou en vélo à la gare. Pour ce faire, il convient notamment de leur proposer des parcours piétons et cyclables agréables, continus et sécurisés, et de mettre en place une offre de stationnement vélo sécurisé.

La coordination de l'offre ferroviaire avec les transports collectifs, qu'elle soit tarifaire ou horaire, est un deuxième volet d'action. Considéré comme une évidence, ce point est pourtant trop souvent négligé par les autorités organisatrices.

Troisième piste, l'incitation à d'autres usages de la voiture, comme l'autopartage ou le covoiturage, peut également permettre de réduire le nombre de véhicules stationnés en gare. Cette incitation peut se faire par le biais d'une régulation des conditions d'accès aux parcs relais. On peut en particulier les rendre payants, avec des tarifs préférentiels pour certaines catégories d'usagers, ou bien réserver des places pour les usages partagés de la voiture. Bien sûr, il est primordial de veiller à la cohérence avec les politiques de rabattement vers la gare et de stationnement à ses abords, afin d'éviter un report des véhicules sur la voie publique.

Enfin, la conception des espaces de stationnement est un dernier axe de travail : mutualisation

de l'offre avec d'autres équipements, parcs en ouvrage, éloignement relatif des parkings, réversibilité des aménagements contribuent à limiter la place dédiée, aujourd'hui ou demain, à la voiture individuelle aux abords des gares. (cf. [fiche n°5](#) : *Agir sur le stationnement autour des gares TER : un enjeu pour les politiques de mobilité et d'aménagement*)

L'intervention de la région Alsace sur l'optimisation de l'intermodalité sur les gares de son territoire, et celle de la ville de Voiron et de la communauté d'agglomération du Pays voironnais autour de la gare de Voiron ont délivré quelques pistes d'actions possibles. La région Alsace agit depuis de longues années pour faire évoluer les pratiques de rabattement sur les gares TER : aménagements spécifiques pour les piétons, les vélos et les transports en commun, actions partenariales innovantes et expérimentales sur le covoiturage, etc. Le projet voironnais inscrit, quant à lui, le stationnement payant au cœur d'un projet global de réaménagement des abords de la gare, de requalification des espaces publics et de refonte de la politique de stationnement.

Un élément important de la discussion qui a suivi la présentation de ces expériences a porté sur la cohérence globale de la politique de stationnement de la commune et sur le besoin d'une information claire à l'endroit des usagers comme du personnel de surveillance. L'amélioration de l'intermodalité suppose par ailleurs de repérer et de réduire les effets de concurrence entre transport public routier interurbain et transport ferroviaire. Enfin, un participant fait remarquer que les gares périurbaines se sont complexifiées : prise en compte d'une diversité croissante de solutions d'intermodalité, attente de services variés de la part des usagers mais également de la part des collectivités qui cherchent à innover en la matière compte tenu des flux croissants d'usagers accueillis en gare, etc. À tel point que, dans l'esprit du titre du colloque qui invite à « réinventer les territoires périurbains avec leurs gares », on peut se demander s'il ne conviendrait pas aussi de « réinventer les gares avec leurs territoires périurbains ».

- **Concevoir et mener à bien le projet urbain autour des gares TER**

Les alentours des gares sont des espaces sous contraintes, la première venant de la coupure créée par les voies ferrées. Au fil du temps, la relation ville – gare n'a pas cessé d'évoluer et si les quartiers de gare font aujourd'hui l'objet de nombreuses attentions, ils ont longtemps été délaissés par les politiques urbaines. Autre contrainte, les abords des gares sont caractérisés le plus souvent par un foncier morcelé, aux multiples propriétaires. Avant même de concevoir un projet urbain autour d'une gare TER, il est essentiel d'établir un diagnostic de ce foncier et de tenir compte au plus tôt des spécificités du foncier ferroviaire, appartenant à RFF ou SNCF (cf. [fiches n°3](#) : *Le foncier ferroviaire. Acteurs et modalités d'intervention*, et [fiche n°4](#) : *Repérer et maîtriser le foncier stratégique autour des gares TER. Enjeux et outils à disposition des collectivités*). La réussite du projet urbain est également étroitement liée à l'implication continue de l'ensemble des acteurs, à la définition – au plus tôt – d'un périmètre d'action, à une volonté politique forte, ainsi qu'à la prise en compte du rôle, actuel et futur, de la gare en matière de déplacements. Enfin, si son cadre doit être solide, le projet doit être évolutif pour s'adapter aux exigences qui apparaîtront en cours de réalisation.

Comme tout projet urbain, l'aménagement des abords des gares doit viser une haute qualité urbaine. Cette qualité passe souvent par la mise en valeur du bâtiment voyageur et du parvis, et par la place structurante accordée à la gare dans le maillage des espaces publics aménagés. Le projet doit également favoriser l'intensité urbaine, par la densité, la mixité sociale et la mixité fonctionnelle, et donner sa juste place à l'automobile. Une vigilance particulière doit être portée aux liens entre le quartier de gare et les polarités existantes, à la maîtrise des prix de sortie des logements, et à la préservation de l'avenir : anticiper l'entretien, le fonctionnement, la progressivité, la réversibilité des aménagements prévus. Enfin, poursuivant le double objectif d'agir sur l'offre de mobilité et de créer une offre urbaine autour et avec les gares TER, l'urbanisme orienté vers le rail prendra tout son sens si l'utilisateur est placé au cœur du projet, et si des actions de communication et de pédagogie sont entreprises pour faire évoluer les comportements de mobilité.

À travers l'exemple du projet Étoile-gare d'Annemasse, le directeur de l'Établissement public foncier local de la Haute-Savoie (EPFL 74) a rappelé que sans foncier, aucun projet d'aménagement n'est envisageable : si de multiples outils sont disponibles pour mettre en œuvre

une stratégie foncière au long cours (jusqu'à 20 ans), il convient, au préalable, d'avoir une vision du projet à réaliser et de la transmettre aux citoyens pour qu'ils se l'approprient. L'exemple du réaménagement du quartier de la gare d'Armentières (Nord) a montré comment la rencontre des politiques de transport et d'urbanisme permet de transformer ce quartier de la métropole lilloise, en lui redonnant une attractivité.

Le troisième temps d'échanges avec le public a permis d'aborder des points complémentaires aux présentations. Si toute gare n'est pas stratégique pour devenir un équipement pivot d'un projet urbain, il ne faut pas perdre de vue que pour l'utilisateur, l'intérêt d'une gare viendra aussi – et avant tout – de la compétitivité qu'offre le train par rapport à l'automobile pour les trajets du quotidien. Un autre sujet de préoccupation tient au risque de générer, par la densification des abords de gares, une hausse des valeurs foncières qui pourrait concourir à la spécialisation sociale de ces territoires bien desservis. Enfin, en ce qui concerne les politiques foncières, qui renvoient forcément à des temporalités plus longues, les cartes sont inégalement distribuées : SNCF et RFF sont sur ce point des partenaires de premier plan, tandis qu'à l'inverse certaines communes sont parfois particulièrement dépourvues du patrimoine foncier qui leur permettrait de démarrer des projets aux abords de leurs gares dans de bonnes conditions.

- **Quelles gares et quels quartiers de gare dans 20 ans ?**

Réunissant Dominique Laousse de la direction Innovation et recherche de la [SNCF](#), Éric Veillard du service Gares de voyageurs de [RFF](#), Jean-Yves Petit, vice-président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur délégué aux transports publics et à la mobilité, Maurice Abeille, président de l'association Lyon Métro Transport Public représentant la [FNAUT](#) (Fédération nationale des associations d'usagers des transports) et Jean-Luc Gaillot, maire de la commune Notre-Dame d'Oé (Indre-et-Loire), la table-ronde conclusive de la journée a interrogé l'avenir des gares et de leurs quartiers à un horizon de 20 ans.

Première question posée : parlera-t-on encore de gares ? Difficile de répondre précisément, tant les incertitudes – sur l'évolution des usages urbains et des relations au temps, sur le devenir des territoires périurbains, et sur le modèle économique des gares de demain – sont grandes. Une certitude : les gares seront plus que de simples points d'accès au réseau ferré. Peut-être parlera-t-on de plate-formes intermodales et multifonctionnelles, voire de plate-formes sociétales, lieux de rencontre et d'incubation des talents locaux, ainsi que l'a défendu le prospectiviste de la SNCF.

Autre point du débat, la gouvernance des gares, qui comme leur financement, est apparue comme un point de tension. Si tous ont souligné l'importance d'un dialogue de qualité, plusieurs intervenants ont appelé de leurs vœux une simplification de la gouvernance des gares, et/ou la recherche d'un nouveau modèle économique (à travers notamment le développement de services en gare).

La question de la gouvernance est d'autant plus complexe que l'avenir des gares et de leurs quartiers met en jeu un besoin de coordination. Ce besoin concerne d'abord la coordination entre les acteurs des politiques d'urbanisme et des transports pour assurer la pérennité des aménagements. Le représentant de RFF l'a rappelé : si le monde du ferroviaire est déroutant pour les acteurs du territoire, la réciproque est vraie ! Le besoin de coordination concerne bien évidemment aussi les autorités organisatrices des transports pour améliorer l'intermodalité et veiller à la complémentarité des modes (train, bus, vélo, covoiturage...), d'autant plus qu'aucun acteur n'a en charge le « transport périurbain ». Le contrat d'axe ferroviaire, présenté par la région PACA, est un élément de réponse à ce besoin de coordination ; les futurs schémas régionaux de l'intermodalité² en sont un autre. Mais quelle place tiendront à l'avenir les opérateurs de services innovants dans la gouvernance des gares ?

2 La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite « loi MAPAM », crée les schémas régionaux de l'intermodalité (SRI). Ces derniers « [assurent] la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire ».

Cette table ronde a montré pour finir qu'il importe de se défaire d'une approche qui a été trop longtemps prisonnière de la réflexion sur les grandes gares. Pour les gares périurbaines, une clé d'entrée fondamentale sera de se demander ce que ces gares peuvent apporter au territoire, à ses habitants. En d'autres termes, le représentant de la région PACA invite à s'interroger sur la plus-value, non pas financière, mais territoriale et urbaine, que les gares peuvent apporter. Peut-être, au final, parviendra-t-on à réinventer les gares non pas *avec*, mais *grâce* aux territoires périurbains ?

- **Synthèse de la journée par le grand témoin, Xavier Desjardins**

En synthèse de la journée, [Xavier Desjardins](#), maître de conférences à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, a lui aussi fait l'exercice de se projeter à 20 ans. Rêvant que l'urbanisation autour des gares aura effectivement lieu, multipliant par trois la fréquentation des TER, il a tâché d'abord de montrer les limites et difficultés posées par un tel scénario, pour évoquer ensuite les éléments les plus encourageants qui incitent à l'optimisme.

S'il analyse la situation actuelle, il voit d'abord à ce rêve de réussite quelques obstacles ! D'abord, les gares resteront fréquentées quotidiennement par une minorité des habitants des couronnes périurbaines. Le train ne répondra en effet qu'à une faible part des besoins de déplacement, pour des populations dont les tendances récentes montrent qu'elles travaillent de plus en plus souvent sur place ou dans d'autres territoires périurbains. Ensuite, le contexte géographique, et notamment la faible densité des couronnes périurbaines (en comparaison, elle est deux fois moindre en France qu'en Allemagne), paraît peu propice au développement de transports de grande capacité, tels que le train. S'ajoute à cela que les politiques publiques menées en France dans les dernières décennies n'ont pas favorisé l'urbanisation autour des gares. La « reprise en main » du TER a été tardive en France, les régions n'intervenant dans le transport ferroviaire que depuis 1997. Enfin, la décentralisation du droit des sols implique que toute commune, équipée ou non d'une gare, peut ouvrir des terrains à l'urbanisation : comment alors gérer l'entre-deux-gares ? Les SCOT et PLU intercommunaux aideront, mais l'héritage est défavorable : dans une grande majorité de régions urbaines françaises, depuis une cinquantaine d'années, le développement urbain n'a pas « adhéré » aux corridors ferroviaires.

Les exemples présentés au fil de la journée invitent toutefois à un certain optimisme. Ils témoignent en effet d'une évolution culturelle en matière de mobilité et d'aménagement. Et quand bien même la desserte ou la fréquentation des gares sont encore faibles, l'urbanisation aux abords des gares apparaît – dans les stratégies des ménages et des collectivités – comme une assurance, une garantie d'accès à la mobilité, en cas par exemple de fort choc pétrolier. À l'image des aménagements autour des tramways modernes, elle apparaît également comme un catalyseur de qualité urbaine, notamment par l'attention qu'elle suppose de porter à la qualité des espaces publics, et des cheminements piétons et cyclistes.

Mais, la perspective que ce rêve se réalise amène de nouvelles questions. En premier lieu, celle du financement des transports publics, avec la nécessité de débattre publiquement de l'augmentation des financements dédiés aux transports en commun (dont le train). La question ensuite de la gouvernance, et des conflits d'échelles entre transport régional, transport périurbain et transport urbain. Des questions émergent également quant à la géographie sociale des espaces périurbains, et à ses évolutions : comment maîtriser l'augmentation probable des prix dans les secteurs bien desservis, pour qu'ils restent accessibles aux ménages modestes ? Enfin, pointent des interrogations sur les pratiques de mobilité : le développement d'une offre ferroviaire de proximité ne risque-t-il pas de générer des navettes quotidiennes, certes en train, mais sur de plus grandes distances ? Comment se recomposent à terme les systèmes territoriaux face à cette nouvelle donne des mobilités quotidiennes ?

Rédaction :

Valérie Thierry (Architecte-Urbaniste, Rédactrice de « [Heureux qui comme Ulysse...](#) ») et Marion Cauhopé (Cerema), avec les contributions de Gilles Bentayou, Sophie Hasiak, Emmanuel Perrin et Cyprien Richer (Cerema).