



Belgeo

Revue belge de géographie

3 | 2019

Les petites villes européennes comme enjeu d'équité territoriale/Small European cities as stakes for territorial equity

Aménagement des petites villes et imprégnation locale des grands projets ferroviaires en France

Regards sur deux exemples de contractualisation territoriale innovante – Bretagne Grande Vitesse et Démarche grand chantier Lyon-Turin

Small town planning and local impregnation of major railway projects in France. Analysis of two examples of innovative territorial contractualization

Solène Gaudin et Kevin Sutton



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/34461>

DOI : [10.4000/belgeo.34461](https://doi.org/10.4000/belgeo.34461)

ISSN : 2294-9135

Éditeur :

National Committee of Geography of Belgium, Société Royale Belge de Géographie

Référence électronique

Solène Gaudin et Kevin Sutton, « Aménagement des petites villes et imprégnation locale des grands projets ferroviaires en France », *Belgeo* [En ligne], 3 | 2019, mis en ligne le 22 mai 2019, consulté le 14 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/34461> ; DOI : [10.4000/belgeo.34461](https://doi.org/10.4000/belgeo.34461)

Ce document a été généré automatiquement le 14 février 2020.



Belgeo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Aménagement des petites villes et imprégnation locale des grands projets ferroviaires en France

Regards sur deux exemples de contractualisation territoriale innovante – Bretagne Grande Vitesse et Démarche grand chantier Lyon-Turin

Small town planning and local impregnation of major railway projects in France. Analysis of two examples of innovative territorial contractualization

Solène Gaudin et Kevin Sutton

Introduction

- 1 La déconstruction de la notion des « effets structurants » par Offner (1993) permet d’aborder la question des relations entre processus de modernisation des réseaux et projet de territoire à travers l’idée d’imprégnation réciproque proposée par Berque (2010). Tant le projet *Bretagne Grande Vitesse* (BGV) que la *Démarche grand chantier* mise en œuvre autour du projet du *Lyon-Turin* invitent à analyser ces relations à travers le prisme de la contractualité comme processus d’aménagement partenarial. Ces deux terrains d’étude proposent deux temporalités, deux échelles et deux portées d’aménagement différentes. Alors que le chantier du tunnel de base du Lyon-Turin est au stade du démarrage, le projet BGV est dans une phase opérationnelle à la suite de l’ouverture en 2017 de la LGV Bretagne-Pays de la Loire. Plusieurs points communs justifient tout de même de croiser les regards. Il s’agit dans les deux cas de processus d’appropriation par les territoires et les acteurs locaux de grandes opérations d’aménagement ferroviaire dans des régions périphériques du territoire français. Dans les deux cas, la grande vitesse n’atteint pas les territoires concernés, mais la portée de son avancée et de ses résonnances dans l’environnement régional est considérée comme modifiant profondément les structures réticulaires de proximité et régionales. Ensuite, les réseaux urbains concernés reposent sur un tissu de villes petites et moyennes en transition qui s’interrogent à la fois sur leur positionnement régional et

national, avec des problématiques de quotidienneté locale et de compétitivité touristique. Enfin, la concurrence des pôles et structures métropolitaines de proximité est perçue tout à la fois comme structurante et menaçante pour les centralités locales, questionnant par là même la possibilité de conjuguer les qualités d'articulation et de polycentrisme autour de la valorisation des fonctions nodales. Toutefois, dans les deux cas, il s'agit bien d'accompagner la dynamique réticulaire et les territoires concernés dans leur processus d'appropriation. Ce processus s'entend de deux manières : la prise en compte du territoire et l'adaptation à et de la nouvelle donne réticulaire. Ce faisant le plan BGV comme la Démarche grand chantier visent à construire les conditions d'une rencontre entre deux réalités superposées et distantes.

- 2 Les démarches d'intermédiation associées à ces deux projets questionnent directement les dimensions territoriales du redéploiement ferroviaire comme opportunité et levier de redynamisation urbaine pour les petites et moyennes villes. C'est bien la capacité de négociation et d'appropriation d'une nouveauté externe à ces territoires et pensée à une autre échelle, dans un contexte de refonte de l'action publique territoriale (Douay, 2013) qui est ici interrogée. La relation à l'État et à la région d'une part, à la diffusion et à la concentration d'autre part, constitue une entrée qui permet de cerner les singularités de chacun de ces deux cadres contractuels d'accompagnement. Ceux-ci tendent à révéler l'importance de la relation nodalité-centralité dans la pensée de l'aménagement des petites villes ainsi que de leur place dans la pensée de la notion de réseau urbain. Cette approche permet alors de questionner la portée des opportunités offertes par ces contractualisations d'exception, et dans le même temps les vulnérabilités territoriales associées à des effets-leviers temporaires.

Contractualiser pour associer les territoires : l'imprégnation réciproque du réseau et du territoire, une géographie politique

- 3 Croiser le plan BGV et de la Démarche grand chantier Lyon-Turin donne à voir un trait commun caractéristique de l'aménagement public contemporain : la contractualisation des territoires. Cette contractualisation s'entend à la fois comme un partenariat d'acteurs relevant d'échelles institutionnelles différentes, mais aussi – et surtout – comme une matrice d'un faire-territoire fondé sur une dialectique entre éligibilité et participation.

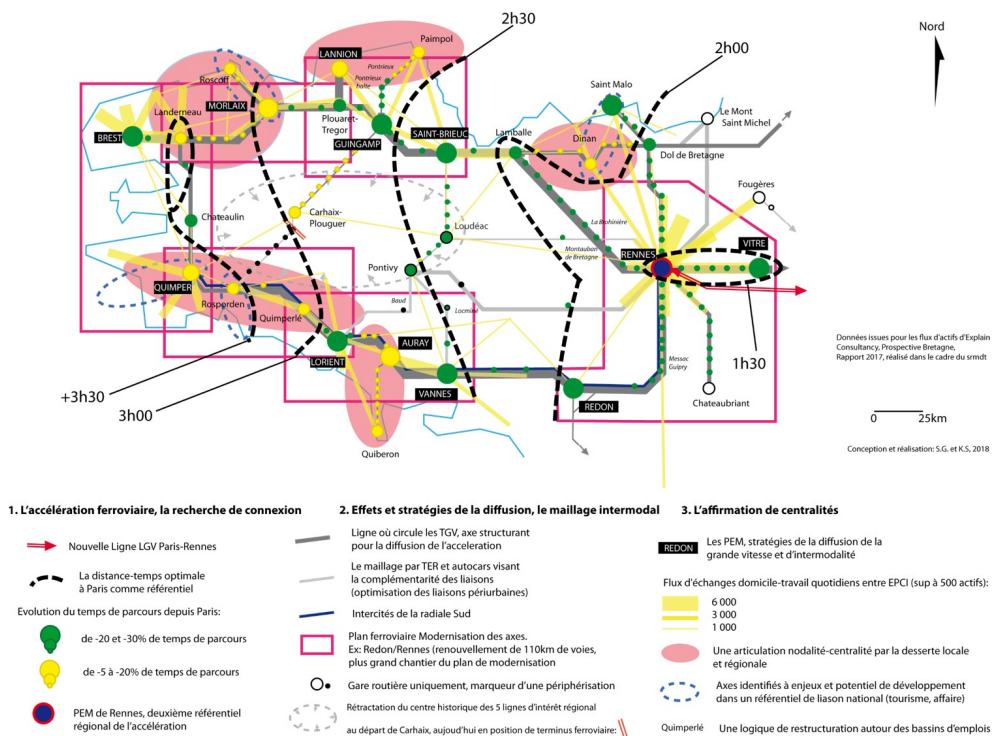
Entre diffusion et concentration, deux modèles contractuels

- 4 Dès sa conception, le projet *Bretagne Grande Vitesse* est pensé par la région Bretagne comme le moyen de diffuser à l'ensemble du territoire régional la contraction du temps de parcours optimal entre Rennes et Paris de 2h18 à 1h25. A partir de la Déclaration d'Utilité Publique de la LGV obtenue en 2007, le Président de la Région Bretagne associe les collectivités bretonnes au travers d'engagements financiers avec la mise en place en 2008 d'un Plan ferroviaire breton. Celui-ci initie au sein du projet BGV, la nouvelle infrastructure et la modernisation des lignes bretonnes sud et nord (Quimper/Brest-Rennes), la structuration de 8 projets de pôles d'échanges multimodaux modernisés (Guingamp, Saint-Brieuc, Lorient, Morlaix, Redon, Vannes, Auray et Quimper), et la refonte générale des horaires ferroviaires et routiers. Il s'agit aussi de tirer parti de

l'opportunité de financement qu'offre notamment le dispositif spécifique de soutien et de développement pour les territoires traversés, le Fonds de Solidarité Territoriale (FST).

- 5 Le projet BGV s'accomplit dans l'établissement d'un Schéma Régional Multimodal des Déplacements et des Transports de la Région Bretagne (SRMDT) qui ambitionne de renforcer la cohérence du territoire régional par la mobilité. L'accélération régionale doit contribuer à « rapprocher » Brest et Quimper de la capitale (3h30 contre près de 4h40) et à améliorer de manière notable les liaisons entre les villes intermédiaires, petites et moyennes, que cela soit avec Rennes ou avec Paris. Il s'agit bien d'inclure le réseau urbain breton dans l'espace mobile national par l'optimisation de la connectivité régionale. Cela passe aussi par l'augmentation des fréquences, le Finistère bénéficiant par exemple de quatre allers-retours supplémentaires quotidiens (figure 1). Toutefois, les gains de temps ne reflètent ni l'éloignement géographique à la connexion directe à la LGV – et donc à Rennes – ni la hiérarchie nodale du réseau ferré. Des petites villes sans connexion ferroviaire bénéficient aussi de cette accélération, par exemple en centre Bretagne, par un renforcement des connexions multimodales (Pontivy, Loudéac).

Figure 1. Intégration et diffusion de l'accélération ferroviaire en Bretagne.

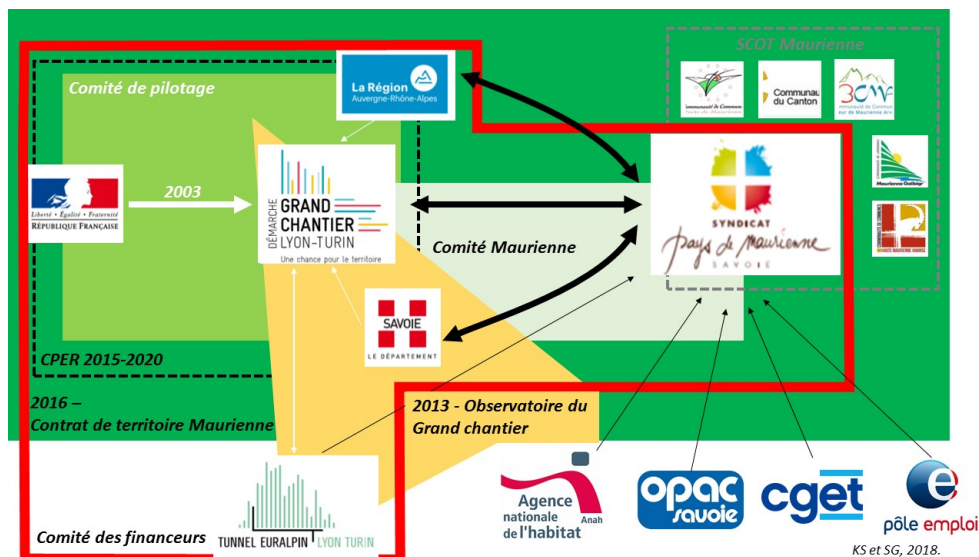


S. Gaudin et K. Sutton, 2018

- 6 La contractualisation des territoires en lien avec le Lyon-Turin repose, quant à elle, directement sur l'intervention de l'État. La *Démarche grand chantier*, décidée lors du CIADT de 2003, consiste en un partenariat institutionnel et actoriel entre l'État, la région, les départements, ainsi que les maîtres d'ouvrage impliqués (LTF et RFF, puis TELT et SNCF réseau). L'animation est confiée à la *Mission grand chantier* qui relève de la préfecture de la Savoie par délégation de la préfecture de région. Cette structure coordonne le travail de plusieurs comités territoriaux et sectoriels. Un comité régional,

instance de consultation et d'information, est constitué en 2009 qui se subdivise en deux comités départementaux, Savoie et Isère. Rapidement, seul le comité de la Savoie, dont l'activité se concentre toujours plus sur la vallée de la Maurienne, demeure actif. Le « comité Maurienne » se structure alors à partir de ce comité départemental et d'un comité sectoriel dédié à la question de l'emploi et du logement initié en 2010. Ce comité de proximité, co-présidé par le sous-préfet de Saint-Jean-de-Maurienne et par le président du Syndicat des Pays de Maurienne (SPM), identifie et formule les besoins du territoire qui sont ensuite considérés par le comité des financeurs (État, collectivités signataires, TELT) pour définir les critères de labellisation « Grand chantier » (figure 2).

Figure 2. La contractualisation territoriale autour du Lyon-Turin en Maurienne : le rôle central de la Démarche grand chantier.



K. Sutton et S. Gaudin, 2018

- 7 Cette démarche contractuelle vise à concentrer les moyens financiers et administratifs de plusieurs structures déconcentrées et décentralisées sous l'action catalysante d'un service de l'État. Tout le travail de communication contribue à démontrer qu'il ne s'agit pas d'un dispositif de « compensation », mais de « construction collective d'une dynamique durable pour le territoire » (*Démarche grand chantier*, 2017). Le terme « accompagnement » se révèle de fait omniprésent. Il s'agit de faire du chantier un levier fédérateur, un événement territorial, dans le contexte de l'établissement d'un SCOT sous l'égide du SPM, à l'échelle de la vallée et de ses cinq intercommunalités. Une réciprocité d'opportunité se tisse ainsi entre des acteurs extérieurs, qui entrevoient la possibilité d'un projet de territoire, et des acteurs locaux, qui cherchent à saisir l'aubaine d'un chantier international pour construire un cadre d'aménagement hors norme. La formalisation de cet intérêt croisé prend la forme du Contrat de Territoire Maurienne (CTM), signé en décembre 2016 et adossé au CPER 2015-2020, qui associe l'État, la région, le département et le SPM dans un partenariat contractuel engageant. Ce CTM, doté de 40,7 M d'euros au titre de la période 2016-2020, prend la forme d'une liste de 31 actions qui donnent corps aux deux axes de la *Démarche grand chantier* : l'accompagnement du chantier afin de l'intégrer au territoire (20 actions - 16,5 M d'euros) et celui du territoire dans ses transformations (11 actions - 24,2 M d'euros). Le premier axe s'appuie sur la mise en place d'actions de formation de la main-d'œuvre

locale (en lien avec Pôle emploi) pour l'adapter aux besoins du chantier. Il s'agit aussi d'accompagner les entreprises de la vallée dans la réponse aux marchés de sous-traitance et de constituer un parc d'hébergement pour loger les ouvriers attendus sur le chantier. Le second axe permet de soutenir le projet de territoire en cours de définition dans le SCOT. Les petites villes y trouvent une place importante, à commencer par les problématiques de rénovation des centres-bourgs, des pôles d'échanges multimodaux, et de développement d'activités industrielles en lien avec l'énergie.

Appréhender les stratégies actérielles à travers la communication et la visibilité

- 8 La région Bretagne poursuit un effort financier considérable, avec 390 millions d'euros engagés pour le fonctionnement du TER dans le cadre de la prolongation de la convention 2014-2017 Région-SNCF, auxquels s'ajoutent les crédits engagés pour le Plan ferroviaire breton. Elle est également à l'origine d'un accord assez unique en France avec SNCF Mobilités concernant la coordination TGV/TER, incluant une augmentation globale des offres (de 20 %) et en assurant que toutes les gares de la région desservies par le TGV continueront de l'être. Cet investissement financier de la région a permis une augmentation de celui de l'État à travers la révision du CPER en 2017, ainsi que l'emploi d'une partie des fonds européens qu'elle gère dorénavant. La Région fonctionne comme un pivot et un animateur du projet BGV et le fait savoir. La campagne de marketing territorial « Passez à l'Ouest », primée en 2017 au forum « Cap-Com », en est un exemple. Les affiches de cette campagne se retrouvent dans les rues, les magazines locaux, les gares extra-régionales et les couloirs du métro parisien. La stratégie de diffusion et de communication de la Région autour de l'accélération et de ses effets-relais semble ici totalement intégrée et appropriée par les territoires locaux, même ceux peu impactés directement par la BGV à l'image de petites villes comme Lohéac ou Douarnenez.
- 9 La *Démarche grand chantier* a, en contre-point, longtemps peiné à rendre visible son action et à construire son identité graphique, à l'image de la difficile invention de l'identité visuelle du Lyon-Turin. L'action médiatique de la *Démarche grand chantier* se focalise sur le CTM qui devient la vitrine de son action de coordination. Il est alors d'autant plus paradoxal de considérer, sur le terrain, l'invisibilité de son l'action. En effet, seuls les logos des parties prenant part au financement de la réalisation concernée sont portés sur les panneaux d'information correspondants. L'action de coordination de la *Démarche grand chantier* s'efface ainsi derrière celle des financeurs.
- 10 La non revendication de l'action n'est toutefois plus conforme aux attentes des services de l'État. Un renversement du raisonnement préalable est perceptible : il ne s'agit plus de montrer l'appropriation comme seulement locale, mais comme le fait de la double imprégnation d'un projet dans un territoire et d'un projet de territoire dans le temps d'un chantier. Il en va ainsi de la construction non plus d'un espace local autour du projet, mais d'un territoire de proximité fédéré par un chantier érigé au rang d'opportunité territoriale et de levier d'action. Les actions conduites autour des PEM sont en cela caractéristiques.

Requestionner la relation nodalité-centralité à la lumière de la contractualité autour des petites villes

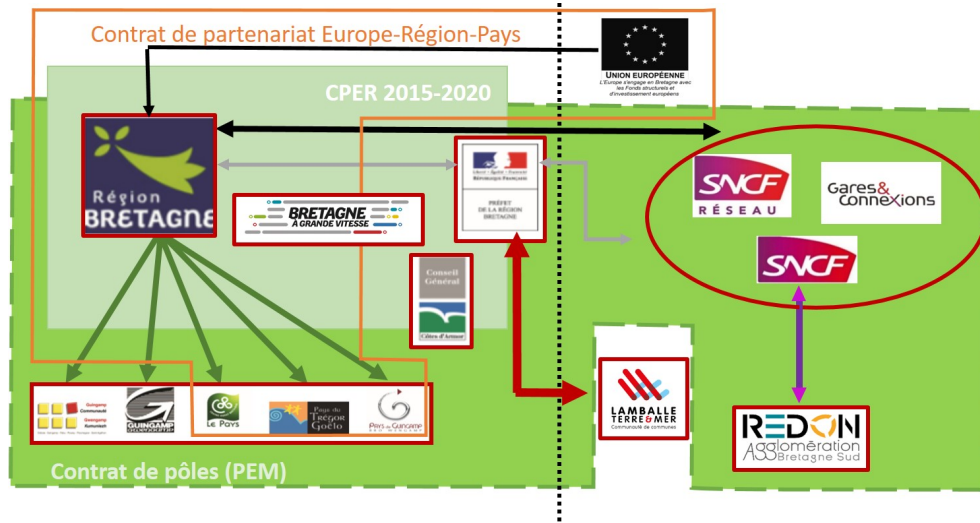
- 11 Ces deux processus de contractualisation révèlent l'importance de la composante nodale dans la pensée de l'aménagement des petites villes. Ils révèlent aussi un changement majeur de la finalité de l'intervention publique : la matérialité de l'aménagement ne s'entend plus dans une finalité d'équipement mais comme une dotation des territoires en potentialités spatiales.

Un emboîtement des logiques de centralité et de nodalité

- 12 La figure aménagiste qu'est le PEM invite à repenser la relation nodalité-centralité dans le contexte de l'action territoriale publique partenariale et contractualisée. Cette relation a été particulièrement étudiée dans le cadre des villes portuaires qui donnent à voir une dynamique de dissociation spatiale entre ces deux composantes urbaines (Ducruet, 2005). Dans ce cadre, la nodalité est construite en composante opérationnelle dans le domaine des transports (réticularité) alors que la centralité est construite en composante organisationnelle et stratégique. Cette dynamique de dissociation est en soi un mouvement d'extériorisation nodale par rapport aux lieux de centralité de la ville, qui se retrouve à toutes les échelles dans les travaux géographiques (Bernier, 2005 ; Bazin *et al.*, 2010). Cette trajectoire spatiale est aujourd'hui remise en question, notamment du fait de l'évolution de la place des transports publics dans la pensée de l'espace urbain. La diffusion du modèle de la connectivité révèle une relation à la notion même de réseau, toujours moins fondée sur la ligne, mais plutôt sur les combinaisons des possibles, soit le nœud. Nous retrouvons ici deux des trois dimensions du réseau mises en évidence par Parrocchia (2006). Cette « recentralisation » du nœud s'entend alors tant d'un point de vue de la relation à l'espace urbain que du point de vue de la pensée des fonctions et de la hiérarchie urbaine. La notion de réseau urbain n'est plus alors à considérer d'un point de vue structural, pyramidal, mais dans une articulation complexe dans laquelle la position des villes ne dépend pas seulement de leur taille, mais de leurs fonctionnalités rapportées au réseau urbain (connectivité, cadencement, liaison, multimodalité, etc.). La nodalité devient ainsi un attribut de centralité dès lors que la fonction centrale d'une petite ville dépend toujours plus de sa capacité à polariser des flux dans un schéma d'attraction/redistribution. C'est pour cela que, dans le CTM, la modernisation des PEM est associée à la revitalisation des centres-bourgs. Mais l'illustration en est encore plus nette dans le cadre de la BGV. En effet, la Région Bretagne initie et pilote depuis 2013 des contrats de pôles (d'échanges multimodaux). Ceux-ci regroupent différents partenaires : État, région Bretagne, conseil général, RFF, SNCF Gares & Connexions et les intercommunalités engagées. Cette logique acte une contractualité de projets qui engage la région, les pays et les EPCI autour d'un objectif de cohésion, de rééquilibrage territorial et de soutien aux actions locales (figure 3). C'est ce que fait valoir le président du conseil régional en assurant que « *La région, par le PEM, réaffirme son partenariat avec les territoires bretons, [et] lutte contre la périphéricité de la Bretagne* » (Archives Quimper Communauté lors de la signature du contrat de pôle le 1^{er} mars 2013, <http://www.quimper-bretagne-occidentale.bzh/actualite/9605/113-actualites.htm>). Les contrats sont également soutenus par les nouveaux partenariats

région-Europe-Pays et par le CPER 2015-2020 dans une volonté de renforcer le maillage secondaire et d'affirmer un polycentrisme multiscale, tant à l'échelle régionale que des pays.

Figure 3. Le projet BGV, la Région comme acteur pivot.



S. Gaudin et K. Sutton, 2018

Le PEM, l'affirmation de la nodalité comme attribut de centralité

- 13 A travers les contrats autour des PEM, la stratégie est de consolider le rôle de relais de centralité régionale (Villes de France, 2017) de ces petites villes et de faire des gares un élément structurant revendiqué pour le fonctionnement de celles-ci dans leurs territoires. C'est donc à travers la valorisation d'un marqueur spatial de la réticularité que les villes bretonnes renouent avec une centralité nodale qui ne mise pas seulement sur la liaison avec la capitale –nationale ou régionale–, mais tente de réinventer la place du local.
- 14 Ce sont *in fine* dix PEM bretons contractualisés qui participent à la stratégie régionale et nationale de déploiement de l'accélération ferroviaire et de rééquilibrage territorial par la mise en place d'un urbanisme « orienté par le rail » (Maulat, 2016). Différents aménagements sont mis en œuvre pour la modernisation des gares et des quartiers alentours. Il s'agit du réaménagement des bâtiments d'accueil des voyageurs, du redimensionnement des parkings et surtout d'une offre mobilitaire élargie (multimodalité, recomposition des lignes de transports inter-urbaines notamment). A cette échelle, le discours repose sur la mise en valeur de facteurs essentiellement endogènes. Ainsi, il ne s'agit pas tant de faire valoir une attractivité en direction de nouvelles entreprises que de renforcer le tissu économique déjà existant en lui offrant de nouvelles possibilités, révélant ainsi les potentialités spatiales des territoires. De fait, les stratégies conduites par les collectivités reflètent une certaine diversité dans les choix opérés et illustrent la souplesse de ces formes de contractualisation (tableau 1). Si on retrouve de manière récurrente des actions en faveur de la restructuration et de la densification urbaine dans et autour des quartiers de gare en articulation avec le développement d'une offre multimodale, deux axes sont majoritairement privilégiés : la

dynamique démographique et le développement économique. A Redon par exemple, après des négociations importantes avec l'État et afin de maintenir la desserte TGV, l'aménagement du PEM a généré, dans un contexte de reconversion, une restructuration du quartier de la gare. Marqueur d'une nouvelle centralité locale, il voit s'implanter le siège de la communauté d'agglomération, de nombreux services autour de l'emploi (mission locale, chambre de métiers, pôle emploi), une nouvelle gare routière ainsi qu'un projet d'immeuble qui doit accueillir des bureaux, des commerces et des logements actant un véritable repositionnement du site marqué jusque-là par la présence de friches et de bâtiments désaffectés. Dans un autre sens, la ville d'Auray connaît une forte vitalité démographique et économique. En choisissant de faire valoir sa nouvelle proximité avec Paris (2h40), elle mise ouvertement sur l'accroissement des flux de passagers et de l'offre touristique qu'elle souhaite renforcer (notamment vers la baie et la presqu'île de Quiberon et la côte sauvage). Ce faisant elle se positionne comme sas d'accueil et comme porte d'accès au littoral de la Bretagne Sud et du golfe du Morbihan, quitte à entrer en concurrence avec d'autres villes de rang supérieur qui l'entourent comme Vannes et Lorient. Il s'agit dans ce cas de l'affirmation d'une centralité secondaire, mais émergente, dans le système urbain morbihannais.

Tableau 1. Les PEM bretons : la nodalité comme enjeu de centralité.

PEM	Aménagements programmés sur site	Echelle de l'intégration	Stratégies développées et médiatisées
Guingamp	Nouvel accès aux quais, PMR, passage souterrain, réaménagement du parvis, rénovation du bâtiment d'accueil des voyageurs, nouvelle gare routière, réaménagement des parkings. Aménagement du secteur sud de la gare	Une meilleure insertion urbaine de la gare Enjeu capacitaire: Hausse du trafic TER (de 688 000 passagers à 1,2 millions)	- Optimisation de l'accessibilité à l'échelle communautaire
Morlaix	-Renouvellement du quartier de la gare (Morlaix/ St Martin des Champs) -Création d'une gare routière et interurbaine – hiérarchisation des flux - Passerelle, nouveaux services et commerces en gare - Création pôle d'activités, périmètre foncier mutable - Réaménagement des espaces publics	-Faïe du quartier de la gare une nouvelle centralité urbaine (liaison nord-sud) -BGV, poursuite augmentation trafic TER (depuis 2002) enjeu capacitaire -Nouvelle organisation du réseau de transport urbain et interurbain = intermodalité	« Nombreux enjeux: mobilité, aménagement de l'espace, redynamisation économique, mixité des fonctions et des populations[...] revêt une dimension stratégique pour le positionnement et l'image des villes, de l'agglomération et du Pays de Morlaix » (Projet PEM) = Réorganisation de la centralité à l'échelle de l'agglomération
Dinan	Aménagement routier aux abords, parking, transformation de la gare scolaire en gare routière, requalification du parvis	- Le rôle de la ville à l'échelle du Pays	Restructuration urbaine – Ouverture de la gare sur la ville
Auray	Parvis, passerelle, parking, nouveau bâtiment voyageurs, accessibilité gare routière, PMR	Augmentation du trafic voyageurs Porte d'entrée de la ville et du Pays dans un contexte de redynamisation urbaine = Création d'une nouvelle polarité urbaine à l'échelle de l'intercommunalité	« Coordination de la desserte de l'ensemble du territoire dans le souci d'être égal au niveau des services et prestations proposées » (Projet PEM) Vitrine économique comme les activités tertiaires = Logique de la porte d'entrée
Redon	Réduire la coupure entre la ville et sud gare. Reconversion friches (STEF et CECAB) en bureaux, habitat, commerce. Parvis et souterrain, modernisation des locaux	Intégration dans le faisceau ouest (BPLGV)	« le train a un rôle d'aménagement du territoire » = Stratégie intermétropolitaine
Vitré	Passerelle, parking, couverture végétale et paysagère	Affirmation d'une centralité et d'une visibilité à l'échelle de la ville-centre	« Projet phare de la municipalité » (Projet PEM), animation urbaine, fanfare locale. = Réseau de transport comme un vecteur d'image pour la ville
Quimper	Zone d'activités, pôles tertiaire, aménagements touristiques, optimiser l'accessibilité, parking relais, espace piétonnier devant le parvis	Relier Quimper à Paris en 3h31 en 2017 et 2 allers-retours TGV supplémentaires entre Quimper et Paris/ renforcement offre TER Faire face à un contexte concurrentiel élargi	« L'opportunité pour l'ensemble de la Cornouaille de gagner en attractivité et en rayonnement » (Projet PEM) Une porte d'entrée sur le territoire = Une logique d'interface territoriale

S. Gaudin et K. Sutton, 2018

La nodalité entre attribut et substitut de centralité

- 15 Mais la nodalité peut aussi devenir un substitut de centralité. Le cas de Modane permet de l'illustrer. Son essor démographique et urbain est historiquement lié à la concentration de fonctions centrales associées à l'ouverture du tunnel ferroviaire du Fréjus en 1871. Modane se retrouve ville-frontalière et point-frontière, avec le peuplement associé à cette fonction (Armée, douane, police, chemins de fer français comme italiens). L'affaiblissement des attributs frontaliers en 1993, avec l'accomplissement du marché commun, s'est traduit par la perte d'un grand nombre d'emplois et d'habitants. L'une des réponses apportées tient à la recomposition des relations entre le pôle urbanisé et les territoires porteurs de l'activité touristique et de l'attractivité résidentielle. Modane, d'une tête de tunnel (Chamussy, 1968) parce que

dotée des fonctions centrales associées au contrôle frontalier, tend à devenir un pied de station (Sutton, 2013), c'est-à-dire une entité urbaine dont la fonction nodale est d'être un pôle de services contribuant à optimiser l'activité touristique dans les stations d'altitude, notamment à travers l'organisation du « dernier kilomètre » de la chaîne d'accès. Un même raisonnement préside à la volonté de développement d'une filière vélo autour de Saint-Jean-de-Maurienne, en lien avec la proximité d'un ensemble de grands cols à la renommée internationale. Le PEM devient une porte et un connecteur entre vallée et territoires d'altitude. En cela, il matérialise un axe fort du CTM et du SCOT en cours de finalisation : reconstruire une cohérence du territoire « Maurienne » en repensant les mobilités pour substituer aux fonctions centrales urbaines des fonctions nodales valléennes.

- 16 Trois PEM ont fait l'objet d'un réaménagement ou d'un projet de modernisation financé par la *Démarche grand chantier*, en plus de la refonte programmée de la gare de Saint-Jean-de-Maurienne associée à la future gare internationale : Modane, Aiguebelle et Saint-Avre-La-Chambre. Pôle d'échange saisonnier entre les trains et les cars assurant la desserte de la station de Saint-François-Longchamp, la gare de Saint-Avre-La-Chambre est aussi un point de desserte fréquenté en raison de la présence de l'une des dernières usines de la vallée, dont le bassin de recrutement s'étend sur toute la basse vallée. La nodalité devient un enjeu de réinvention urbaine des petites villes performatif qui interroge la réalité des opportunités territoriales associées à ces « effets leviers ».

Des aménagements pour approprier des territoires : opportunités et vulnérabilités des « effets leviers »

- 17 Les contractualisations et les réalisations associées visent à faire exister le grand projet dans le temps du territoire en faisant entrer le territoire dans l'espace politique du projet. Cette logique comporte à la fois des opportunités bien réelles pour les petites villes, en commençant par une capacité de financement des opérations sans commune mesure avec un processus d'aménagement ordinaire. Mais dans le même temps elle révèle les vulnérabilités associées à des « effets leviers », souvent temporaires, qui accroissent des dépendances institutionnelles.

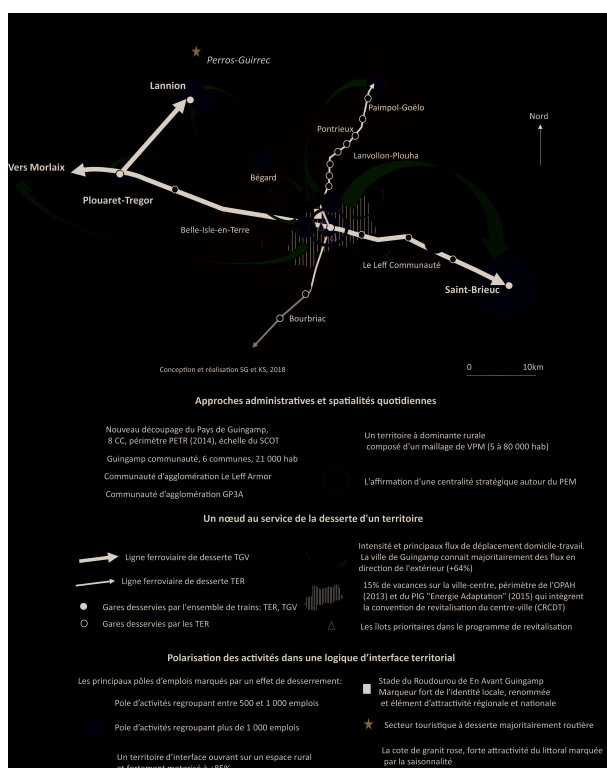
De l'interface à l'intermédiation : l'opportunité d'un effet levier

- 18 Le secteur de Guingamp est révélateur de la stratégie de démultiplication des points de connexion ferroviaire au TGV à l'échelle bretonne, dans le cadre d'un réseau dense de petites villes. Quatre gares y sont desservies par un TGV sur une portion de 60 km entre Saint-Brieuc et Plouaret. Cette situation assez exceptionnelle est le résultat de la volonté régionale, mais aussi des collectivités qui se sont fortement mobilisées en reprenant l'argument de l'accélération et de ses effets supposés pour les territoires. Les conséquences sur le territoire sont bien réelles et participent à assoir les bases d'un rééquilibrage territorial comme l'illustre son PEM.
- 19 Petite ville à l'interface entre le secteur littoral touristique de la côte de granit rose et le Trégor, Guingamp connaît des transformations majeures de son territoire, de son organisation économique (largement soutenue par le secteur agro-alimentaire) et de sa composition démographique (tout juste stable au niveau de l'aire urbaine). A travers la

mise en place du PEM et du schéma de desserte associé, l'objectif est de renforcer l'attractivité résidentielle et fonctionnelle de la commune qui est historiquement concurrencée par Lannion. L'implantation du CNET dans les années 1960 a largement contribué au renversement des dynamiques locales au profit de cette dernière. Guingamp est devenue un pôle d'emplois et de services aux populations des environs, notamment du Trégor, mais a perdu en fonction résidentielle. Elle assure ce faisant un rôle d'accueil des ménages plus modestes et regroupe 88 % des logements sociaux de l'aire urbaine et 50 % du parc total de logements sociaux du pays de Guingamp.

- 20 La reconnaissance du rôle de la ville dans l'armature locale s'est traduite en 2017 par un élargissement des limites du pays de Guingamp (figure 4). Ce rôle pivot est également renforcé par le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) créé en 2014. A travers le PEM modernisé et la nouvelle trame de desserte, la ville espère ainsi capter une partie des flux d'un territoire rural fortement motorisé et optimiser la desserte en direction du littoral en concurrence avec Lannion. Les effets semblent déjà notables selon l'Office du Tourisme (2018), puisqu'en un an l'afflux touristique a augmenté de 3,5 % au niveau de l'agglomération.
- 21 Le rééquilibrage territorial porté par le PEM conforte la position de Guingamp comme maillon territorial mais aussi dans sa fonction de « filet assurantiel » (Gaudin, 2013) des petites villes au sein de ce territoire, capables de « contenir la fracture territoriale » (De Roo, 2005). A ce titre, on peut observer la convergence de multiples dispositifs de soutiens aux projets d'aménagements de la ville visant la reconquête d'une centralité territoriale correspondant à sa logique fonctionnelle. Les acteurs locaux sont activement à la recherche de relais financiers, techniques et de soutiens. Ils souscrivent aux grands projets partenariaux et contractuels, seuls à mêmes de générer de véritables leviers économiques et territoriaux. Guingamp a ainsi été un des plus petits sites à obtenir une convention avec l'ANRU dans un cadre dérogatoire. Elle bénéficie également d'un conventionnement avec l'ANAH sous la forme d'une OPAH. En ce sens, il n'est pas surprenant qu'elle soit la première collectivité signataire des contrats de pôles, inauguré en 2016, un an avant la mise en service de la LGV. La mise en place du PEM reflète ici cette recherche de relais nécessaire pour ces villes animatrices des espaces ruraux.

Figure 4. Le PEM de Guingamp, enjeu de centralité et de recomposition urbaine au service d'une charnière territoriale.

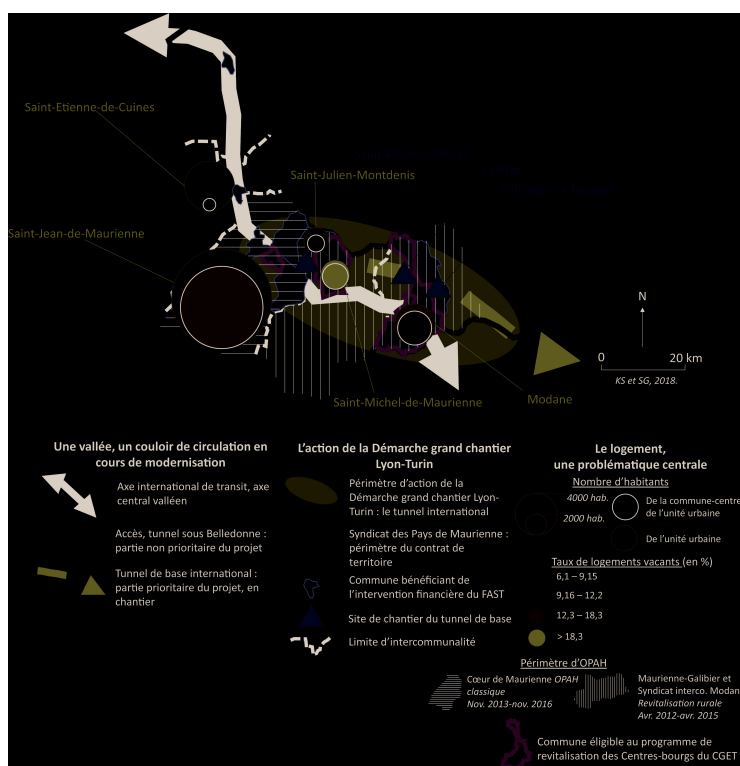


S. Gaudin et K. Sutton, 2018

La problématique du logement : la médiation par l'espace

- 22 L'emploi et le logement constituent justement les deux médiations élémentaires entre le chantier et le territoire en Maurienne. La *Démarche grand chantier* n'ambitionne pas seulement d'accompagner les problématiques du quotidien d'un territoire en mutation. Elle vise tout d'abord à adapter ce territoire à un chantier international mobilisant à terme un nombre important d'ouvriers. Contrairement aux chantiers des tunnels suisses, les ouvriers ne logeront pas dans des « bases vie » mais dans des logements relevant du parc privé et de l'OPAC. L'important taux de vacance des logements dans les petites villes de la vallée en 2015 l'autorise : 11,3 % à Modane, 13,4 % à Saint-Jean-de-Maurienne et même 20,3 % à Saint-Michel-de-Maurienne (figure 5).

Figure 5. Une concentration des moyens d'action des structures déconcentrées de l'État : le territoire comme nécessité pour le chantier, le chantier comme opportunité pour le territoire.



K. Sutton et S. Gaudin, 2018

- 23 La vacance et la dépréciation des logements des petites villes constituent la manifestation même de la mutation du système productif de la Maurienne. La contraction de l'activité industrielle et de la présence des administrations publiques a réduit la demande en logements collectifs de type social. De grands bâtiments d'habitation, hier gérés par les douanes ou encore la SNCF (Modane et Fourneaux), ont été reversés dans le parc de l'OPAC de la Savoie. Dans les petites villes à proximité des trois sites de chantier prévus, 380 logements vacants gérés par cet OPAC sont dénombrés en 2018. Deux périmètres d'OPAH sont mis en place qui lancent un processus poursuivi par la *Démarche grand chantier* tant au titre de l'accompagnement du chantier que du territoire : l'OPAH classique « cœur de Maurienne » conduit de 2013 à 2016 et l'OPAH Maurienne-Galibier-syndicat intercommunal-Modane conduit de 2012 à 2015 au titre de la revitalisation rurale. Ces opérations sont complétées par l'éligibilité de Saint-Jean-de-Maurienne, Saint-Michel-de-Maurienne, Fourneaux et Modane au programme de revitalisation des centres-bourgs du CGET. En complément, un partenariat a été conclu entre la *Démarche grand chantier* et l'OPAC afin de réhabiliter 25 immeubles à partir de 2019.
- 24 L'action de la *Démarche grand chantier* vise ainsi à mettre en système les différents dispositifs publics d'aide à l'amélioration de l'habitat et à la rénovation énergétique. Elle accompagne non seulement les territoires, mais aussi les propriétaires à travers l'ouverture de « la maison de l'habitat » à Saint-Jean-de-Maurienne fin 2018. Cinquante-et-un propriétaires de logements vacants ont pris contact avec cette structure qui a la responsabilité de mettre en relation les propriétaires privés et TELT afin de constituer un parc de logements à destination des futurs ouvriers du chantier (Observatoire grand

chantier, 2018). Il s'agit là encore de construire une intermédiation entre une opportunité et des acteurs.

- 25 Car la question fondamentale est bien là : des logements rénovés pour qui et pour quoi ? Les conditions d'une demande plus importante en logements collectifs ne sont pas nécessairement assurées au regard des dynamiques socio-économiques internes au territoire. La croissance urbaine ne se fait pas dans le cœur des pôles anciennement industriels mais dans leurs périphéries immédiates, sur les versants ou dans les communes rurales de la haute vallée. Les besoins du chantier dessinent un scénario pour le territoire et des besoins jusqu'en 2030. Les démarches de régulation de la mise en contact d'une offre avec cette demande temporaire doivent éviter de créer une bulle spéculative sur un marché déjà fragilisé. L'incitation ne porte pas sur le montant des loyers, mais sur les aides à la conversion des logements pour faire de la Maurienne un territoire à énergie positive, ce qui constitue d'ailleurs un autre axe fort du CTM. L'idée est bien d'essayer de recomposer l'attractivité et la centralité des centres-bourgs des pôles urbains en motivant un retour des activités de service et de loisir.

Conclusion

- 26 La contractualisation est ainsi un levier d'opportunité nécessaire pour les petites villes qui doivent composer avec la modestie de leurs ressources et de leur ingénierie (Edouard, 2014). En retour, leur capacité à s'ancrer dans des dispositifs d'exception participe à la valorisation et à la justification du local comme échelle privilégiée de l'action publique territoriale (Houllier-Guibert, 2009). L'imprégnation territoriale de ces grands projets révèle la souplesse et le potentiel d'innovation territoriale des villes petites et moyennes. A travers l'émergence de projets toujours plus nombreux de pôles d'échanges multimodaux (PEM), donc d'un marqueur spatial de la nodalité, les villes bretonnes renouent avec une centralité de réseaux qui ne mise pas seulement sur la liaison avec la capitale – nationale ou régionale – mais tente de réinventer la place du local.
- 27 Dans un autre sens, les démarches d'accompagnement des chantiers du tunnel de base du Lyon-Turin intègrent pleinement les projets urbains de ces villes (St-Jean-de-Maurienne, Modane), intervenant localement comme un effet d'opportunité et activant de véritables opérations de rénovation urbaine à l'origine de nouveaux pôles de centralité. Les collectivités des villes petites et moyennes attendent à travers l'accélération à l'œuvre non pas un phénomène de concentration – qu'elles redoutent – mais un effet de diffusion dont elles seraient les acteurs. Pour autant, il s'agit de se voir reconnaître cette valeur de relais par l'autorité en charge de l'élaboration du plan d'ensemble. Dans le cas breton, il s'agit de questionner la relation du local à la Région ; dans le cas de la Maurienne la relation ne peut s'entendre qu'avec l'Etat compte tenu du fait que la réalisation du tunnel de base repose sur des engagements internationaux.
- 28 Pour ces échelles politiques supérieures, il s'agit bien de construire un régime de visibilité de leur action au plus près de territoires qui se sentent oubliés voire victimes collatérales de la marche institutionnelle et administrative de la métropolisation du territoire national. L'étude de ces deux terrains montre ainsi que la logique de contractualisation, loin de conduire à une trajectoire d'homogénéisation et de déterritorialisation (Gaudin, 2018), fonctionne ici comme un révélateur des spécificités des problématiques territoriales. Ces dispositifs actent un aménagement des territoires

par projets qui, toutefois, occulte en partie les fondements des déprises et des difficultés inhérentes à ces territoires marqués par une fragilisation de leurs systèmes productifs. Il s'agit *in fine* d'un mode paradoxal de traitement des inégalités territoriales, non par la dotation ou le service directement concerné par la modernisation, mais par une structure permettant d'optimiser des potentialités territoriales. Ces inégalités ne sont alors prises en compte qu'à travers une contractualité d'investissement et non de fonctionnement pérennisable.

BIBLIOGRAPHIE

- BAZIN S., BECKERICH C., DELAPLACE M., BLANQUART C. & VANDENBOSSCHE L. (2010), « Lignes ferroviaires à grande vitesse et dynamiques locales : une analyse comparée de la littérature », in COMITÉ NATIONAL DE GÉOGRAPHIE, *Transport et développement des territoires*, Le Havre, France, 21 p.
- BERNIER X. (2005), « Transports et montagne : quelles spécificités pour les systèmes nodaux ? », *Les cahiers scientifiques du transport*, 48, pp. 81-97.
- BERQUE A. (2010), « Territoire et personne : l'identité humaine », *Desigualde & diversidade - Rivista de viesna sociais da PUC-Rio*, 6, pp. 35-37.
- CHAMUSSY H. (1968), « Circulation transalpine et villes de pied de col. Briançon, Modane, Suse, Aoste, Martigny, Domodossola », *Revue de géographie alpine*, LVI, pp. 425-468.
- DEMARCHE GRAND CHANTIER (2017), *Démarche grand chantier Lyon-Turin. Pour la réussite commune d'un chantier et d'un territoire*, Plaquette de présentation.
- DE ROO P. (2005), *Livre Blanc. Villes moyennes, villes d'intermédiation. Pour une diversité des modèles de développement urbain*, DATAR, décembre 2005, Paris, 160 p.
- DOUAY N. (2013), « La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique », *L'Information géographique*, 3, 77, pp. 45-70.
- DUCRUET C. (2005), « Approche comparée du développement des villes-ports à l'échelle mondiale : problèmes conceptuels et méthodologiques », *Les cahiers scientifiques du transport*, 48, pp. 59-79.
- EDOUARD J.-C. (2014), « L'action publique dans les petites villes françaises. Mimétisme ou innovation ? », *Métropolitiques*, 7 mars 2014, <http://www.metropolitiques.eu/L-actionpublique-dans-les-petites.html>.
- GAUDIN S. (2013), *Villes moyennes et rénovation urbaine. Discours et actions d'une transaction spatiale. Exemples pris en Bretagne*, thèse de doctorat, Université Rennes 2.
- GAUDIN S. (2018), « Des villes moyennes bonnes élèves de la rénovation urbaine. Opérations modèles et prescriptions d'aménagement à partir d'exemples pris en Bretagne », *Regards croisés sur les villes moyennes : des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux*, La Documentation française, Paris, pp. 11-15.
-

HOULLIER-GUIBERT C.-E. (2009), « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 1, pp. 45-61.

MAULAT J. (2016), « Le rôle de la planification territoriale dans la coordination des politiques d'urbanisme et de transport ferroviaire régional à l'échelle métropolitaine. L'exemple toulousain », *Riurba - Revue Internationale d'urbanisme*, 2, <http://riurba.net/Revue/le-role-de-la-planification-territoriale-dans-la-coordination-des-politiques-durbanisme-et-de-transport-ferroviaire-regional-a-lechelle-metropolitaine-lexemple-toulousain/>.

OBSERVATOIRE GRAND CHANTIER (2018), *Lettre d'information*, 8.

OFFNER J.-M. (1993), « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'espace géographique*, 22, 3, pp. 233-242.

PARROCCHIA D. (2006), « Quelques aspects historiques de la notion de réseau », *Flux*, 62, pp. 10-20.

SUTTON K. (2013), « Le conflit autour du Lyon-Turin dans le Val de Suse. Vers une nécessaire reconsidération des basses vallées alpines », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, pp. 179-201.

VILLES DE FRANCE (2017), *La mobilité au service des territoires*, Rapport avec Kéolis, 16 p.

RÉSUMÉS

Les chantiers ferroviaires intermétropolitains interrogent les territoires organisés autour des petites villes notamment car la grande vitesse est généralement associée au renforcement des effets d'agglomération. Pour autant, celle-ci ne supprime pas le rôle d'intermédiation des villes de rang inférieur. Ces chantiers posent, comme par effet de miroir, la question du devenir de leur modèle de centralité dans un contexte de promotion de la connectivité territoriale. Loin d'uniquement accentuer les effets de captation métropolitaine, la mise en place d'un réseau ferroviaire modernisé peut incarner pour de nombreuses villes petites et moyennes une opportunité majeure dans l'élaboration de leur projet de territoire, notamment dans un contexte de reconversion urbaine et industrielle. L'article ambitionne de mettre en regard deux processus d'appropriation locale et de contractualisation de projets de modernisation ferroviaire : le contrat de territoire des pays de Maurienne autour du projet et du chantier du tunnel Euralpin Lyon-Turin et de la Démarche grand chantier d'une part, et le projet Bretagne à Grande vitesse (BGV) autour de l'ouverture de la LGV Ouest-Bretagne d'autre part.

Intermetropolitan railway yards question the territories around small towns and cities since high speed is usually associated with enhanced agglomeration effects, even if the role of intermediaries of lower-ranking cities should not be underestimated. These projects raise the issue, as a mirror effect, of the future of their centrality model in a context of promotion of territorial connectivity. The establishment of a modernized railway network may represent for many small and medium sized cities a major opportunity in the development of their territorial project, especially in a context of urban and industrial reconversion. This article aims to compare two processes of local appropriation and contractualization of railway modernization projects: the territory contract "Pays de Maurienne" around the construction of the Euralpin Lyon-Turin tunnel and the "Démarche grand chantier" on the one hand, and the Brittany High Speed Project (BGV) around the opening of the LGV Ouest-Bretagne on the other.

INDEX

Keywords : high speed, small town, polycentrism, contracting, public territorial action, local planning, Brittany, Alpine region

Mots-clés : grande vitesse, petite ville, polycentrisme, contractualisation, action publique territoriale, aménagement local, Bretagne, Alpes

AUTEURS

SOLÈNE GAUDIN

Maître de conférences en Géographie, Laboratoire ESO UMR CNRS 6590, Université Rennes 2,
solene.gaudin@univ-rennes2.fr

KEVIN SUTTON

Maître de conférences en Géographie, Laboratoire PACTE UMR CNRS 5194, LABEX ITEM,
Université Grenoble Alpes, kevin.sutton@univ-grenoble-alpes.fr