



# Paris-Milan : comparer l'intégration européenne dans la production de la ville. Regards croisés sur les questions ferroviaires et d'urbanisme.

Etienne Riot, Félix Adisson

## ► To cite this version:

Etienne Riot, Félix Adisson. Paris-Milan : comparer l'intégration européenne dans la production de la ville. Regards croisés sur les questions ferroviaires et d'urbanisme.. 2011. <halshs-00641228>

**HAL Id: halshs-00641228**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00641228>**

Submitted on 15 Nov 2011

**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.

**Félix Adisson, doctorant en cotutelle**  
Politecnico di Milano, DiAP  
Ecole des Ponts - Paris Est, LATTs

**Etienne Riot, doctorant**  
Ecole des Ponts - Paris Est, LVMT

## **Paris-Milan : comparer l'intégration européenne dans la production de la ville. Regards croisés sur les questions ferroviaires et d'urbanisme.**

Nous travaillons chacun sur des recherches qui portent sur des questions ferroviaires et d'urbanisme dans le cadre de la réforme communautaire du secteur du rail, à travers une comparaison entre Paris et Milan. Le travail de Félix Adisson s'inscrit parmi d'autres travaux de thèses portant sur le foncier ferroviaire<sup>1</sup>, celui d'Etienne Riot se concentre sur les gares internationales à la suite de l'émergence des gares comme objet d'étude dans les sciences sociales depuis trente ans (Bàn, 2008). Il nous est apparu pertinent de présenter nos regards croisés sur la comparaison en sciences sociales à l'occasion de la session 2011 de l'école thématique *controverses de l'action publique*. Cette contribution est l'occasion de justifier nos choix comparatifs et d'éclaircir nos partis pris sur l'opportunité de la comparaison dans la recherche en urbanisme. La méthode comparatiste peut s'entendre selon plusieurs stratégies de recherche : appliquer une grille standardisée d'analyse pour les terrains ou bien privilégier une approche pragmatique qui se focalise sur les singularités de chaque cas et recherche des éléments de convergence par croisement des différents terrains.

La restructuration du secteur ferroviaire à l'échelle européenne est l'objet d'une politique sectorielle communautaire qui donne lieu à des réformes nationales. Ces transformations sont l'objet de recherches thématiques qui ont porté notamment, à l'échelle européenne, sur l'axialisation du fret (Debrie, 2005), sur les stratégies des entreprises allemande et française (Chabalier, 2006), la standardisation de la signalétique pour l'interopérabilité des réseaux (Paye, 2010), et à l'échelle nationale sur des comparaisons inter-régionales (Ollivier-Trigalo et Barone, 2011). Dans ce nouveau contexte, il est opportun de s'interroger sur la transformation des espaces ferroviaires urbains. Quelles répercussions provoque l'intégration communautaire du chemin de fer sur les espaces de ses activités situées en ville ? Nos études respectives portent sur les gares et les sites d'activités ferroviaires à Paris et à Milan notamment parce que l'Italie et la France ont fait des choix différents de restructuration du secteur ferroviaire (modèle de la holding et modèle de séparation : Beyer et Chabalier, 2009).

Nous tenterons d'expliquer les choix qui nous ont conduit à comparer Paris et Milan et les méthodes employées. Dans une première partie, nous défendons l'opportunité de la comparaison pour étudier les transformations des espaces ferroviaires. Nous évoquerons les nouvelles politiques immobilières des entreprises historiques ferroviaires en fonction du choix de leur réorganisation (holding, séparation des activités) et ensuite les situations concrètes à Paris et à Milan pour lesquelles ces politiques immobilières rencontrent et croisent les intérêts locaux. Dans une seconde partie, nous présenterons les choix de nos méthodes de comparaison, et les conséquences de ces choix dans notre démarche scientifique.

## **I. L'opportunité de la comparaison : la transformation des espaces ferroviaires urbains dans le contexte de la restructuration européenne du secteur.**

### **a) Le renouvellement du rôle des compagnies ferroviaires comme acteurs urbains.**

L'Italie et la France ont fait des choix différents de restructuration du secteur ferroviaire qui ont des conséquences sur la redistribution de l'immobilier des réseaux ferrés. En tant que propriétaire et/ou gestionnaire immobilier, les compagnies développent des stratégies de valorisation de leur patrimoine.

#### **La filialisation des activités immobilières de la compagnie de chemin de fer historique en Italie.**

En Italie, la séparation entre services de transport et exploitation de l'infrastructure a été établie uniquement sur le plan comptable. Au sein de la holding ferroviaire historique *Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (FS-Italiane)*, *Trenitalia* est l'opérateur de transport et *Rete Ferroviaria Italiana (RFI)* assure la gestion et le développement du réseau. *FS-Italiane* a connu une évolution statutaire progressive depuis sa constitution en 1945 comme « entreprise autonome » (*aziende autonoma*) puis comme « établissement public économique » (*ente pubblico economico*) à partir de 1986 pour devenir en 1992 une société par actions détenue exclusivement par l'Etat via le ministère de l'économie et des finances. Depuis décembre 2000, l'entreprise est devenue une holding qui garde la propriété du réseau et des gares. Elle est maintenue dans le giron de l'Etat, tout en segmentant ses activités dans des entreprises filiales dont certaines sont ouvertes à des capitaux privés. Ainsi la stratégie de valorisation et de cession des biens immobiliers de *FS-Italiane* se déploie dans quatre filiales : *Rete Ferroviaria Italiana (RFI - Réseau ferré italien)* arbitre les cessions immobilières et le développement du patrimoine. *RFI* contractualise avec trois autres filiales du groupe. *Grandi Stazioni* (Grandes Gares) pour les treize plus grandes gares, cette filiale étant ouverte à des capitaux privés; *Cent Stazioni* (Cent gares) pour les cent autres gares médianes, les plus petites gares étant gérées directement par *RFI*; enfin, *Sistemi Urbani* (Systèmes Urbains). *Sistemi Urbani* a pris la suite de *Ferrovie Real Estate* qui était focalisée sur l'immobilier bâti, avec deux missions principales : la gestion et le développement des actifs de parkings et la valorisation du patrimoine non-utilitaire à l'activité ferroviaire. C'est au titre de cette seconde mission qu'elle construit, en principe, les stratégies de développement urbain des faisceaux ferroviaires en lien avec les établissements d'aménagement des collectivités concernées. On observe donc dans le cas italien une stratégie de division et de spécialisation des activités au sein de la holding. Si la propriété des gares et du réseau est remise à la filiale *RFI*, celle-ci délègue pour une large part les enjeux de leurs développements aux autres entités spécialisées en privatisant une partie de leur capital.

#### **En France, la séparation des activités de gestion et d'exploitation provoque un redécoupage complexe de l'immobilier ferroviaire.**

Les activités de gestion et d'exploitation ont été séparées par l'Etat au-delà de la formalité comptable requise par la directive européenne 91/440/CE, à travers la création de l'établissement public à caractère industriel et commercial Réseau Ferré de France (RFF) en 1997. Sur le plan foncier, ce choix a provoqué de longues tractations entre la compagnie historique et le nouveau gestionnaire du réseau : le partage du patrimoine ferroviaire entre RFF et la SNCF a été clarifié par un arrêté ministériel le 27 novembre 2006. Une charte de coopération pour les grands projets d'aménagement a ensuite été établie entre les deux parties.

Cependant, acteurs et experts ne peuvent que constater l'imbroglia foncier dans les sites à proximité des gares qui n'est pas de nature à faciliter la coordination entre développement des projets et repositionnements ferroviaires.

A sa création, RFF a hérité d'une part des deux tiers environ de la dette de la SNCF et d'autre part du second patrimoine foncier français après celui du ministère de la Défense (108 000ha dont 93 000 occupés par les voies principales du réseau ferré national). Ce domaine apparaît potentiellement comme un facteur d'accroissement de la dette (coûts d'entretien, de protection, etc.) ou inversement comme un moyen de réduire cette dette et de procéder à des investissements dans l'infrastructure à travers la vente ou la location de ce patrimoine. Cette recherche de valorisation s'effectue pour l'essentiel dans les contextes urbains et ce pour trois raisons principales : les plus-values y sont plus importantes du fait de la pression foncière, la présence d'une demande d'acquisition de la part d'acteurs publics ou privés, enfin, le processus de délocalisation progressive des sites d'activités ferroviaires situées à l'origine dans des contextes urbains (gares de marchandises, sites de manutention, logistique, etc.). Ainsi, depuis le milieu des années 2000, RFF développe une stratégie de valorisation et de cession qui répond à la fois à des impératifs internes à l'entreprise et à une demande pour la reconversion des sites sous-utilisés.

Cette stratégie prend différentes formes plus ou moins coordonnées : un inventaire des espaces « non directement utiles » à l'activité ferroviaire, le développement de schémas directeurs dans les sites à forts enjeux (une centaine sont répertoriés par l'entreprise), la publication de consultations groupées de promoteurs et de bailleurs sociaux pour la vente de terrains<sup>ii</sup> ou encore la participation à des projets urbains en tant qu'acteur foncier. L'inscription dans des projets urbains permet une valorisation des sites à travers la démonstration de leur potentiel immobilier et urbain. RFF présente sa stratégie en ces termes :

*« Nous sommes le second propriétaire foncier de France avec 108 000 hectares que nous exploitons et valorisons dans le cadre de notre politique d'aménagement. Nous mettons l'aménagement de notre patrimoine au service de projets urbains. La reconversion des emprises ferroviaires et le partenariat avec les collectivités locales en sont les axes. »<sup>iii</sup>*

L'établissement public reformule donc sa politique de cession immobilière en une vision aménagiste coordonnée avec des politiques urbaines. Néanmoins, jusqu'à présent, la compagnie a rarement dépassé son rôle de cédant dans les projets de reconversion urbaine de sites ferroviaires.

Le groupe SNCF est caractérisé par une forte concentration des activités de gestion des gares en son sein, et par une gestion et un développement de son foncier par des filiales. Contrairement au cas italien, la propriété des gares reste celle de l'Etat qui les a remis en gestion à la SNCF<sup>iv</sup>. L'ensemble des prérogatives d'aménagement et de valorisation des gares est concentré dans une même branche d'activité : Gares & Connexions. Il ne s'agit pas d'une filiale mais d'une filière d'activité au sein du groupe public, seule sa comptabilité est distincte et étanche de celle du groupe et des autres activités de la SNCF. Cette branche d'activité détient tout ou partie des capitaux des filiales qui composent ses « bras armés » pour le développement de chacune de ses compétences. D'un côté, AREP, cabinet d'ingénierie, d'architecture et d'urbanisme spécialisé dans les gares, mais dont les activités tendent à s'internationaliser et à se diversifier ; de l'autre A2C, entreprise de commercialisation et de développement des espaces marchands en gare.

Entre ces deux filiales, une troisième entreprise concentre les activités d'assistance à maîtrise d'ouvrage, Parvis, qui fédère les projets d'extension et de réhabilitation des gares et garantit la continuité entre le projet (AREP) et sa stratégie commerciale (A2C).

Les activités immobilières de la SNCF situées sur des terrains du groupe sont quant à elles gérées par la SNEF, filiale à 100% de la SNCF. La SNEF est elle-même divisée en cinq filiales selon qu'il s'agisse de transactions (EFT), d'aménagement urbain (AEF) ou encore de promotion immobilière (trois SCI dédiées).

### ***b) Paris-Milan : la comparaison de deux terrains d'observation des changements dans les espaces ferroviaires urbains.***

Alors que ces objets offrent une dimension standardisée et qu'ils s'inscrivent dans un système ferroviaire restructuré par l'impulsion européenne, les gares, les faisceaux ferrés et les sites d'activités restent indissociables des caractéristiques territoriales de leurs villes d'inscription. Ainsi, au-delà des organigrammes que nous venons de décrire, les espaces ferroviaires urbains sont des lieux d'expérimentation, de construction et d'application des politiques immobilières ferroviaires. Leur transformation implique les collectivités locales qui y mettent en œuvre des politiques urbaines.

#### **L'ouverture à la concurrence reconfigure les enjeux de pouvoir autour des gares.**

Pour les entreprises ferroviaires, l'articulation des villes avec leur réseau de gare est un élément stratégique pour assurer la bonne insertion urbaine de l'infrastructure, préalable à la maximisation de son utilité financière : une gare bien développée peut devenir un centre de profits.

A Milan, la question du développement de la gare rejoint cette perspective. L'adaptation de *Milano Centrale* au programme de transformation des gares de *Grandi Stazioni* visait à y développer un urbanisme commercial capable de générer une source de profits pour laquelle les capitaux privés ont afflué lors de la création de la filiale. En échange de leur investissement, les *Ferrovie* s'étaient engagés à la normalisation des grandes gares selon un modèle décliné de manière standard<sup>v</sup>. Ce programme de rénovation a conduit à la redéfinition de l'espace de la gare dans la ville, et pour la gare de Milan, à sa meilleure accessibilité, mais aussi, au changement de ses usages sinon de ses usagers et de leur contrôle (Bonnet, 2006). L'aménagement de la gare répond désormais d'objectifs plus quantifiés où il s'agit, comme le déclarait le directeur de *Grandi Stazioni*<sup>vi</sup> de passer d'une logique de centre de coût à une logique de centre de profits.

A Paris, la question de l'aménagement des gares et de leur développement est un enjeu historique (Sauget, 2008). Pour la gare du Nord, la transformation continue de l'infrastructure est partie prenante de son développement : détruite puis reconstruite, réaménagée entre deux guerres, ouverte sur le trafic intra-urbain puis sur les flux inter-urbains, enfin, reconfigurée pour l'arrivée du TGV puis pour le trafic trans-Manche, la gare est l'objet d'une réadaptation constante de sa forme et de ses usages. Adaptée aux nouvelles échelles des mobilités qu'elle offre, la gare injecte dans le tissu urbain ces dimensions à travers les nouvelles populations qui la fréquentent, se mélangent, où y échouent (Damon, 2010). Espace interlope, la gare du Nord devient, au fil de ses changements l'une de ces « vignette[s] de mondialisation » dans la ville contemporaine (Body-Gendrot, 2000). Ces évolutions de la gare amènent les pouvoirs publics à redéfinir

leurs pratiques et à négocier l'organisation de l'espace avec la SNCF, alors même que cette dernière reconsidère sa stratégie pour ses gares dans l'optique concurrentielle.

Pour chaque ville, on pourrait ainsi définir un système d'acteurs qui évolue depuis des années autour de la gestion et du développement des gares mais qui se reconfigure aussi par l'opportunité de nouveaux éléments de négociations qu'ouvre la logique concurrentielle. Dans ce contexte, on constate ainsi trois tendances majeures de l'évolution des gares: la patrimonialisation des bâtiments, la recherche d'une meilleure insertion dans le tissu urbain, et la modification des équilibres d'usage entre les gares.

L'inscription de la gare de Paris Nord au registre des monuments historiques à la fin des années 1970 et la classification d'une partie des aménagements originels de *Milano Centrale* par les autorités de conservation du patrimoine italien à partir de 2006 confèrent à ces deux gares une dimension singulière dans l'espace urbain. Cette patrimonialisation sanctuarise la gare dans une dimension supérieure à sa seule fonction ferroviaire. Ouvrant la voie à un dépassement de l'usage purement fonctionnel de l'objet-gare, la patrimonialisation institue des contraintes de l'aménagement des gares et concentre la dimension locale de chacun des bâtiments. Elle illustre la rencontre entre la singularité urbaine de chacune des gares et la standardisation souhaitée de leur aménagement. Ces patrimonialisations sont l'objet de négociations passées à Paris (Fosseyeux, 2009) ou de confrontations récentes à Milan. Elles mettent en scène des acteurs de la puissance publique (Ministère de la culture en France, sous-intendance aux biens culturels en Italie).

L'insertion de la gare dans son quartier est l'objet de stratégies parallèles ou convergentes entre gestionnaires de gares et collectivités locales. A Milan, cette insertion se traduit par une nouvelle configuration de la connexion avec les systèmes de transport intra-urbain jusque dans le sous-sol de la gare. A Paris, il s'agit d'une négociation entre la ville de Paris, la Région Ile de France par l'intermédiaire du STIF, la SNCF et RFF autour de deux projets qui visent à mieux intégrer les gares du Nord et de l'Est dans leur quartier et à renforcer la correspondance entre les deux sites. D'une part, l'aménagement de la rue d'Alsace autour d'un « balcon vert » faciliterait l'accès et les circulations de passagers entre la rue et la gare de l'Est, qui connaît aujourd'hui un fort dénivelé. D'autre part, la prolongation d'un tunnel entre la station de métro Château Landon et la gare RER Magenta constituerait le parachèvement d'une logique intégrée entre les deux gares et l'émergence d'une unité urbaine des gares dans le quartier qui fait défaut aujourd'hui.

Enfin, à Milan comme à Paris, on assiste à une tentative de réorganisation des équilibres d'usage entre les gares qui semble liée à l'ouverture concurrentielle. A Paris, la construction d'une « virgule » ferroviaire en amont de Paris Est permettrait une meilleure organisation des flux de train entre la gare du Nord et la gare de l'Est. Ce projet met en lumière les choix auxquels est confrontée la SNCF : la pression du trafic trans-Manche qui va être ouvert à la concurrence et pour lequel le terminal existant en gare du Nord est inadapté nécessite une modification de l'usage des voies et un déplacement progressif de certaines lignes vers la gare de l'Est. Pour ce faire, la SNCF et RFF doivent négocier avec la ville de Paris et la Préfecture notamment sur les dimensions de nuisance sonore et d'adaptation de leur projet à ceux réalisés en amont dans la ZAC Paris Nord. A Milan, alors que s'achève le réaménagement de la gare de *Milano Centrale*, la gare de *Porta Garibaldi* est en cours de transformation, insérée dans un projet urbain de nouveau centre

directionnel. Elle est vouée à l'accueil des lignes de la nouvelle compagnie ferroviaire privée qui commencera ses liaisons en 2012. La ville et le groupe ferroviaire ont ici trouvé un équilibre favorisé par l'émergence concrète d'un besoin d'adaptation à une réalité concurrentielle (le lancement de lignes privées) et par un projet de longue date dont l'opportunité peut se réaliser dans ce nouveau cadre (le nouveau centre directionnel de *Porta Garibaldi*).

### **Paris et Milan: deux approches de la transformation des sites ferroviaires.**

Les politiques de valorisation immobilière qui sont progressivement développées par les établissements ferroviaires ne concernent pas seulement les gares, mais également leurs terrains. Comment dès lors les villes de Milan et de Paris se positionnent par rapport aux opportunités foncières représentées par les sites que les établissements ferroviaires sont disposés à céder ?

A Milan la transformation des sites ferroviaires est devenue un enjeu foncier majeur du fait de l'achèvement du renouvellement urbain de la plupart des grands sites industriels. En effet, les sept gares de marchandises désaffectées que compte la ville représentent au total 110 hectares convertibles. Ces gares sont situées à une distance comprise entre deux et cinq kilomètres du Dôme de Milan, c'est-à-dire dans des espaces urbains denses et consolidés. L'ambition municipale est de coordonner la programmation urbaine de ces sites, mais surtout de les adosser à une nouvelle ligne de transport public sur rail reliant ces développements urbains en empruntant différents segments du réseau milanais (cf. Carte 1). Une fois réalisé, le projet dit de la *Circle Line* compterait 18 stations dont 8 nouvelles dans l'hypothèse haute. Si ces sites ferroviaires sont l'objet d'un intérêt ancien de la part des services de l'urbanisme de la commune, la reconnaissance de leur convertibilité de la part des *Ferrovie* est liée à la construction de la politique immobilière du groupe (Codecasa et Ponzini, 2011).

L'élaboration de la *Circle Line* s'est faite jusqu'à présent à travers un partenariat contractualisé entre la commune, RFI, FS et ses filiales foncières, sur la base d'un accord (*accordo di programma*) conclu en 2005 qui définit les modalités de définition du projet (Codecasa, 2007). Le développement urbain de ces sites nécessite de changer leur affectation et l'attribution de droits à construire à travers une variante du plan régulateur général de la ville. L'équipe municipale de centre-droit aux affaires jusqu'en mai 2011 avait posé deux conditions principales à la publication de cette variante. La première porte sur la programmation urbaine. Il est notamment prévu que la moitié des espaces cessibles seront des espaces verts et que les logements sociaux représenteront entre 20 et 35% des volumes construits selon les sites. L'autre porte sur l'emploi des plus-values qu'effectuera FS à travers la vente de terrains constructibles. Celles-ci devaient financer l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire du nœud milanais pour permettre notamment la réalisation du nouveau service de transport. La négociation de ce programme s'est faite indépendamment de la définition du *Piano di Governo del Territorio* (PGT), document de planification se substituant au Plan Régulateur Général dans la région Lombardie depuis 2005. La *Circle Line* a ensuite été réintégrée dans ce plan pour en devenir l'un des éléments structurants (Comune di Milano, 2009). Cependant les développements du projet de la *Circle Line* ont mis en évidence plusieurs points d'achoppement techniques et financiers<sup>vii</sup> qui ont conduit la municipalité de centre-gauche élue depuis juin 2011 à réinterroger le projet tel qu'il était défini par l'équipe précédente dans le cadre plus large de la nouvelle rédaction du PGT de Milan<sup>viii</sup>.



Carte 1 : Le projet de la Circle Line de Milan est le fruit d'une négociation entre la municipalité et les Ferrovie dello Stato portant sur l'autorisation du développement urbain des anciennes gares de marchandises en échange de la mise en place d'une nouvelle ligne de transport en commun sur rail. Source : Comune di Milano, 2011 (hors d'échelle).

A Paris, les gares de marchandises ont été pour la plupart substituées à la faveur de programmes de logements sociaux dans les années quatre-vingt à la suite du schéma directeur de 1977 (Gares de Saussure, Charonne, Vaugirard) (APUR, 1982). Durant les années quatre-vingt-dix et deux mille, le comblement des dernières grandes opportunités foncières ferroviaires a été entrepris à travers des projets urbains qui suivent des processus autonomes, quand bien même il s'agit d'un même axe pénétrant (Paris Nord-Est et ZAC Pajol). Parmi ces projets, celui de Clichy Batignolles est développé sur cinquante hectares occupés principalement par des activités de maintenance et dans une moindre mesure de fret, qui étaient détenus quasi-exclusivement par RFF et SNCF.

Comme les autres projets urbains conduits actuellement dans Paris, la conversion du site de Clichy Batignolles est un lieu privilégié de la mise en œuvre de la politique urbaine de la ville. En particulier, la construction de logements sociaux y est importante, elle constitue la moitié des logements programmés à Clichy Batignolles. En outre, la réalisation d'espaces verts et plus largement les objectifs de développement durable déterminent nombre des caractéristiques des espaces publics, des édifices et des infrastructures de la reconversion du site. Du point de vue de l'infrastructure ferroviaire, ce projet semble en revanche viser le statu quo. Les activités ferroviaires (maintenance des trains et des rails, fret, etc.) de Clichy Batignolles vont être en partie reconstituées sous des bâtiments de bureaux le long du faisceau ferré et en partie déplacées



sur un autre site à Clichy. Ainsi le développement de l'infrastructure ferroviaire, s'il a lieu, est délié de cette transformation urbaine, bien que les reconstitutions impliquent de fait une modernisation des installations.

Le rôle des établissements ferroviaires varie au sein des projets de conversion parisiens, il se cantonne parfois à celui de cédant, mais il peut aussi être plus actif, jusqu'à jouer celui d'aménageur du site. Les deux hectares du périmètre de Clichy Batignolles situés à l'ouest du faisceau St Lazare sont ainsi développés par Espaces Ferroviaires Aménagement (EFA, filiale de la SNCF) sous la forme d'un lotissement. Comme dans d'autres projets de conversion, la SNCF profite de ce lotissement dont elle maîtrise le foncier pour réaliser des logements et des bureaux pour ses employés via ses filiales immobilières ICF et SNEF.

A Milan à travers une procédure incrémentale conduite avec les *Ferrovie* et portant sur l'ensemble des sites convertibles, à Paris dans une approche « projet par projet », les communes se saisissent des opportunités foncières pour mettre en œuvre leurs politiques urbaines (création d'espaces verts, réalisation de logements sociaux, etc.). L'approche se différencie entre Paris et Milan en ce qui concerne le développement de l'infrastructure ferroviaire dans les projets observés. A Clichy Batignolles le statu quo semble visé alors qu'à Milan on observe la recherche d'articulations fortes entre le développement urbain et celui de l'infrastructure ferroviaire.

La présentation à grands traits des effets de la restructuration du secteur du rail sur les espaces ferroviaires milanais et parisien relève de la construction d'hypothèses plutôt que du résultat de recherche. D'abord le croisement de nos travaux montre que les choix de restructuration du secteur ont des conséquences sur la redistribution de l'immobilier ferroviaire. La question des gares et du foncier les environnant est particulièrement sensible à cet égard. Ensuite, les politiques immobilières développées par les établissements ferroviaires apparaissent dans les deux pays comme une conséquence des logiques de rentabilité poursuivies désormais par ces entreprises. Cela dit ces politiques varient selon les entreprises (filialisation, filiarisation, privatisation partielle), tout comme l'emploi des ressources qu'elles dégagent. Enfin, les gares et les sites ferroviaires urbains apparaissent comme des terrains d'études cruciaux pour comprendre d'une part la construction et les effets de ces politiques et d'autre part leur croisement avec les stratégies mises en œuvre par les collectivités pour reformuler le rapport à leurs gares et se saisir d'opportunités foncières. L'enjeu, dès lors, est de construire des stratégies de recherches qui permettent de renseigner ces hypothèses de comparaison.

## **II. La faisabilité de la comparaison : choix, outils, moyens.**

Pour Félix Adisson, la comparaison nécessite une sélection de terrains en amont du travail de recherche, dans une certaine continuité, Etienne Riot a choisi une méthode pragmatique de la comparaison suite à ses premières approches du terrain.

### ***a) Une stratégie de sélection de cas visant à élargir le spectre d'analyse actuel des développements urbains de sites ferroviaires. (Félix Adisson)***

Ma stratégie de sélection de cas de développements urbains de sites ferroviaires a été élaborée afin d'enquêter sur les effets du croisement entre les stratégies foncières des entreprises du rail et les politiques urbaines des collectivités. Dans l'esprit de la réforme européenne du secteur du rail, les entreprises ferroviaires poursuivent désormais des objectifs de rentabilité et d'équilibre financier qui passent notamment par des cessions foncières et plus largement par la constitution d'une politique immobilière qui est en partie déterminée par les choix de restructuration du secteur par les Etats (cf. partie I.1). Parallèlement à cette restructuration en cours depuis le début des années quatre-vingt-dix, les sites ferroviaires sont devenus l'objet d'un intérêt croissant dans les politiques urbaines (renouvellement urbain, coordination urbanisme-transport, etc.). Cependant, ces politiques poursuivent des objectifs et mobilisent des instruments d'urbanisme qui dépendent des ressources et des cultures locales et nationales (cf. partie I.2, Gallez et Kaufmann, 2010). De fait, les développements urbains de sites ferroviaires apparaissent comme un objet de recherche intéressant pour saisir les effets sur l'infrastructure ferroviaire et les contextes urbains des stratégies conjuguées des entreprises du rail et des collectivités. A partir d'un processus commun à l'échelle européenne, leur comparaison dans deux pays peut permettre de saisir en quoi, ces effets varient selon les choix de restructuration au niveau national, les politiques immobilières des entreprises et les positionnements locaux. A ce stade de la recherche, les cas qui seront étudiés dans le travail de thèse ne sont pas définitivement arrêtés, ceux cités le sont donc à titre d'exemple.

Mon approche de l'objet de recherche se différencie de celle fonctionnaliste du *Transit Oriented Development* (TOD) dont les études portent entre autres sur des relectures de cas à partir de critères « déproblématisés » tels que la densité, l'accessibilité ou la multimodalité (Curtis et al., 2009 ; L'Hostis, 2009 ; Hale 2010). Ici, il s'agit plutôt de restituer les effets des transformations de sites ferroviaires sans présupposer une coévolution vertueuse entre la ville et le réseau ferroviaire ni donner cette finalité à la recherche. En effet deux hypothèses peuvent être avancées concernant les effets de la coordination entre développement urbain et transport sur rail. D'une part les projets urbains ne produisent pas nécessairement des effets socio-spatiaux « vertueux » sur les contextes urbains dans lesquels ils s'insèrent. D'autre part les sites sur lesquels ils prennent place ne sont que rarement « disponibles » et « inutiles » à l'activité ferroviaire et nécessitent la plupart du temps la reconstitution de fonctions ferroviaires dont les effets sur l'infrastructure ne peuvent être donnés pour acquis. Là où les recherches sur les TOD se concentrent sur les modalités et les bénéfices de l'avènement d'un urbanisme orienté vers le rail, l'enjeu est pour moi de comprendre les causes et les effets des transformations de sites ferroviaires. Cependant établir une relation causale unidirectionnelle entre les réformes touchant les services en réseau et des effets fonctionnels et socio-

spatiaux (fragilisation du réseau, inégalités d'accès au service, fragmentation spatiale, etc.), comme tend notamment à le faire la thèse du *splintering urbanism*, apparaît comme une position insuffisamment fondée empiriquement et discutable méthodologiquement (Graham et Marvin, 2001 ; Coutard, 2008). Pour comprendre les processus de transformation en cours et leurs effets, le spectre d'analyse doit donc être élargi par rapport aux deux approches que nous venons d'évoquer qui favorisent les cas « extrêmes » (bonnes pratiques ou relations critiques ville-infrastructure).

A partir de ce cadre d'analyse, la sélection de quatre cas tente d'établir une comparaison dynamique, c'est-à-dire à la fois temporelle et spatiale (Tab.1). L'approche diachronique a pour objectif de restituer l'évolution de l'approche des sites ferroviaires parallèlement à la mise en place progressive de la réforme sectorielle. Deux générations de développements urbains sont abordées, la première génération porte sur les années 1990 (projet) et 2000 (réalisation) (Paris Rive Gauche et *Spina Centrale* de Turin) et la seconde sur les années 2000 (projet) et 2010 (réalisation) (Clichy Batignolles à Paris et *Circle Line* de Milan). L'intérêt de la comparaison de cas français et italiens a été justifié dans la première partie, il tient notamment à la différence de distribution de l'immobilier ferroviaire, à celle des stratégies foncières des entreprises du rail ainsi qu'aux approches différentes des espaces ferroviaires par les collectivités locales. Au total, la sélection porte donc sur quatre cas représentant deux « générations » et deux contextes nationaux.

Cette stratégie de sélection n'a cependant pas pour objet de parvenir à un modèle expérimental permettant de tester une relation de cause à effet (par exemple savoir si le choix de séparation de la gestion et de l'exploitation de l'infrastructure génère une plus grande fragmentation spatiale résultant de la transformation d'espaces ferroviaires). Son but est de problématiser et d'ouvrir le spectre de l'analyse des transformations de sites ferroviaires urbains. Une fois les processus de transformation reconstitués, c'est à partir des hypothèses émergeant de leur comparaison que le rôle de certains facteurs dans des effets infrastructurels et socio-spatiaux pourra être discuté.

Variation temporelle \ Variation spatiale	1990s (projet) 2000 (réalisation)	2000s (projet) 2010 (réalisation)
France Modèle de séparation	Cas 1 (Paris Rive Gauche ?)	Cas 3 (Clichy Batignolles ?)
Italie Modèle de Holding	Cas 2 (Spina Centrale ?)	Cas 4 (Circle Line ?)

Tab. 1 : La stratégie de sélection des cas de développement urbain de sites ferroviaires. Source : élaboration des auteurs.

## **b) L'approche pragmatique et l'émergence de l'enjeu linguistique. (Etienne Riot)**

Pour la recherche comparative sur les gares, leur sélection s'est portée sur trois villes: Paris et Milan ainsi que Londres. L'objectif initial était de comparer trois situations qui différaient par la situation contemporaine de la réforme ferroviaire. En Grande-Bretagne, l'ouverture à la concurrence du ferroviaire a précédé le mouvement réglementaire européen, en Italie, l'adaptation aux principes concurrentiels a été menée rapidement sitôt les directives publiées, enfin en France, la situation est plus complexe du fait d'un retard dans la transcription des règles communautaires qui ont valu au gouvernement français une mise en demeure de la commission européenne en 2008. La concentration de l'étude sur les gares de Londres, Paris et Milan a été décidée parce que chacune des villes accueille des lignes internationales : *St Pancras* est la gare principale de Londres à ce titre, la gare du Nord de Paris parce qu'elle se projette sur l'Europe du Nord, enfin, la gare de *Milano Centrale* parce qu'elle est plus propice que Rome à l'accueil des lignes internationales.

L'enjeu de la comparaison de ces gares fut ensuite de déterminer une méthode d'analyse. Après la première année de recherche, il a été choisi d'opter pour une méthode pragmatique plutôt que pour une méthode d'analyse catégorielle de chaque situation. En d'autres termes, il s'agit de considérer d'abord chaque terrain d'étude pour croiser ensuite les analyses qui en résultent, plutôt que de définir au préalable des cadres d'analyse standardisés. Ce choix résulte à la fois des jeux d'acteur sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence, de la nature des objets étudiés et des enjeux soulevés par le caractère européen de la comparaison.

Pour l'analyse des jeux d'acteurs sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence dans l'aménagement des gares, la comparaison oblige à être attentif aux différentes perceptions par les acteurs de ce nouveau contexte. Il s'agit de comprendre comment sur chaque terrain, la règle européenne se traduit, s'interprète et rencontre des contextes historiques, socio-politiques dont les environnements répondent de logiques singulières. A partir de cette situation, une approche pragmatique se développe afin de rencontrer le terrain d'étude sans l'approcher par des filtres préalables. Pour autant, cette approche ne vise pas à présenter à la fin de la recherche des monographies comparées, mais bien le croisement de différentes études. Il s'agit de puiser, à partir de chaque terrain, des éléments comparatifs qui peuvent entrer en résonance avec les autres cas.

La nature des objets étudiés aurait pu initialement encourager une méthode comparative fondée sur l'application de critères catégoriels standardisés. La grande gare internationale peut aisément se qualifier de système technique, que l'on retrouve d'une ville à l'autre. Cependant, utiliser cet état de fait pour y développer des catégories d'analyse préalables nous conduirait à circonscrire le champ de l'étude, puisque la question des limites de l'objet réduirait aussi la portée de l'étude. De même, l'essentialisation de la gare comme un objet d'étude peut porter le risque de l'extraire de son cadre historique, des éléments de son intégration dans la ville, et finalement, d'appauvrir la réalité de ses évolutions contemporaines.

Le caractère européen de la comparaison enfin soulève des enjeux importants pour sa mise en œuvre. Comparer trois objets urbains dans trois pays différents amène notamment à prendre en compte la

dimension linguistique du travail opéré, d'autant plus quand il porte sur une étude des jeux d'acteurs et qu'il nécessite de s'entretenir avec ces derniers pour étudier dans les discours, les perceptions et les logiques mobilisées pour un discours d'aménagement. Pour cette recherche, cette dimension est particulièrement sensible pour comprendre l'appréhension du concept de concurrence par les différents acteurs, et notamment, la formalisation des termes du débat quand ils portent sur la qualification des espaces et des techniques d'aménagement des gares. Il en résulte dans chaque ville que les contextes nationaux et l'intégration des concepts européens et des règles communautaires rencontrent des logiques locales, nationales et qu'elles ne peuvent répondre d'une grille d'analyse préalable. Il y a donc un enjeu certain à admettre dans ce travail une irrégularité de la recherche pour chaque terrain qui aboutit dans un premier temps à des approches thématiques plus importantes pour certains cas qui ne retrouvent pas dans d'autres (la patrimonialisation de la gare de Milan dans l'ouverture à la concurrence n'est pas une causalité retrouvée à Londres ou Paris par exemple). Cependant, cette irrégularité donne à voir, avec du recul, un panorama plus complet, et plus complexe, de la situation des gares dans l'ouverture à la concurrence.

La dimension linguistique, au-delà de son caractère anecdotique est aussi un parti-pris pour la recherche en urbanisme. J'ai pu constater la différence dans l'étude des débats dans les contextes locaux et nationaux qui se formalisent dans un langage qui n'est pas le même que celui utilisé dans les contextes internationaux (colloques, conférences) où les spécialistes du secteur ferroviaire convergent dans un anglais international vers des concepts et des mots qui nomment la gare selon des critères sujets à discussion (*profit center, customer satisfaction, growth* etc.). A partir de ce constat, la volonté de définir a priori des catégories d'analyse standardisées aurait l'inconvénient de constituer une dimension supplémentaire de définition des gares opposée aux différents acteurs et aux différentes situations. Le choix d'une approche pragmatique, fondée sur une étude des terrains se veut porteuse d'une certaine neutralité sans pour autant refuser un parti pris scientifique. Ce choix traduit ainsi la volonté d'ancrer la comparaison dans la recherche en urbanisme pour placer l'objet urbain au centre de l'étude et non pas l'utiliser comme un outil prétexte au service d'une recherche centrée sur d'autres processus.

## Conclusion

Cette contribution à l'école thématique avait pour but d'exposer les opportunités et la faisabilité de la comparaison dans nos recherches sur la transformation actuelle des espaces ferroviaires. Nous avons défendu l'exercice comparatif entre Paris et Milan en montrant que l'inscription de la restructuration européenne du secteur ferroviaire dans l'espace urbain est un processus formulé et négocié à des échelles nationales, régionales et locales. Les objets de nos recherches respectives – les gares internationales de voyageurs et les développements urbains de sites d'activités ferroviaires – sont à la fois un lieu de production et de réception de ces dynamiques de transformations. La reconstitution des causes et des effets de ces dynamiques, que ce soit à travers les jeux d'acteurs ou l'exploration du contenu de ces transformations, est au centre de nos travaux de recherche. Pour parvenir à cette reconstitution, la comparaison est une méthode adaptée sinon nécessaire. La description du choix des terrains montre que le travail de sélection en amont est essentiel pour que ces travaux ne soient pas réduits à la constitution de monographies parallèles. Si ce travail en amont garanti le bien-fondé d'une comparaison, l'intérêt de celle-ci

continue de se découvrir et de s'écrire tout au long de la recherche. A ce titre l'approche pragmatique apporte une considération préalable du terrain d'étude là où des méthodes plus formalisées peuvent conduire à une restriction de l'analyse des terrains. La dimension linguistique est survenue a posteriori des premiers travaux, comme un critère méthodique pour la recherche, qui, au-delà des aspérités de chaque terrain, est aussi une variable importante pour le traitement des hypothèses. En ce sens le travail de comparaison a cet intérêt de nécessiter de s'extraire de son objet d'étude à différents moments du travail de recherche pour développer des réflexions de nature méthodologique et épistémologique. Rendez-vous est donc pris à l'issue de nos travaux de thèse pour en comparer les résultats.

## Bibliographie

APUR, 1982, « la révision et la relance des zones d'aménagement concertées », *Paris Projet*, 21-22, pp. 35-186.

Bagnasco A. et Le Galès P. (Dir.), 1997, *Villes en Europe*, Paris : La Découverte.

Bàn D., 2008 « Les sciences sociales françaises face à la gare. Bilan et lecture critique », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 38, pp. 11-18.

Beyer A. et Chabalier D., 2009, « La réforme ferroviaire en Europe », in Savy M. (Dir.), *Question pour le transport en Europe*, Paris : La Documentation Française, pp. 116.

Body-Gendrot S., Lussault M., Paquot T. (dir), 2000, *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Coll. L'état des savoirs, Paris: La Découverte.

Bonnet F., 2006, *La production organisée de l'ordre. Contrôler des gares et des centres commerciaux à Lyon et à Milan*, Thèse de doctorat : Institut d'Etudes Politiques de Paris, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 278 p.

Chabalier D., 2006, « Intégration européenne et européanisation du secteur ferroviaire : stratégies des entreprises ferroviaires », *Politique européenne*, 18, pp. 195-198.

Codecasa G., 2007, *Discrezionalità e Transazioni: Prospettive Critiche sulle Politiche Urbane*, Thèse de doctorat : Politecnico di Milano, 218 p.

Codecasa G. et Ponzini D., 2011, « Public-Private Partnership: A Delusion for Urban Regeneration? Evidence from Italy », *European Planning Studies*, 19/4, pp. 647-667.

Comune di Milano, 2009, *Piano di Governo del Territorio, Relazione generale e Norme di attuazione*, Milan, 384 p. (<https://www.comune.milano.it>, consulté le 8 novembre 2011).

Coutard O., 2008, « Placing splintering Urbanism: Introduction », *Geoforum*, 39, pp. 1815-1820.

Curtis C., Renne J., Bertolini L. (dir.), 2009, *Transit Oriented Development: Making it Happen*, Farnham : Ashgate.

Damon J., 2010, « Hope in station, analyse socio-politique, les sans-abris dans six gares européennes » *Rapport pour l'Agence nouvelle pour les solidarités actives*, programme européen de recherche Hope in station.

Debie J., 2005, « Du réseau au tapis roulant. éléments de réflexion sur l'évolution axiale du fret ferroviaire en Europe », *Annales de géographie*, 642, pp. 201-213.

Fosseyeux J., 2009 « Vingt ans d'histoire du patrimoine architectural et du paysage ferroviaire », *Revue d'histoire de chemins de fer*, 39, pp. 245-253.

Gallez C. et Kaufmann V., 2010, « La coordination urbanisme-transport vue par le local : regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises », *Ville, Rail et Transports*, 507, pp. 38-45

Gerring J., 2007, *Case Study Research : Principles and Practice*, New York : Cambridge University Press.

Graham S. & Marvin S., 2001, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres: Routledge.

Hale C., 2010, « The Mega-Project as Crux of Integrated Planning: Insights from Munich's Central Corridor », *Planning Practice & Research*, 25/5, pp. 587–610.

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, 84 p. (première version en cours d'évaluation)

Ollivier-Trigalo M. et Barone S., 2011, « The regionalization of rail transport in France. An analysis of the interplay between actors (from the late 1990s through the 2000s) », *Transport Policy*, 18/4, p. 604-612.

Paye S., 2010 « Standardising European railways : a supranational struggle against persistent national languages and emergent local dialects », *Flux*, n°79-80, pp. 124-136.

Sauget S., 2008, «Où construire les gares de chemin de fer à Paris?», *Histoire urbaine*, 22, pp.97-114.

## Notes

<sup>i</sup> Nous pensons notamment aux travaux de Sophie Lufkin, Aurélie Delage et Juliette Maulat.

<sup>ii</sup> "RFF met en vente 25 terrains urbains à proximité de transports en commun", Le Moniteur, 21 octobre 2010, <http://www.lemoniteur.fr/143-immobilier/article/actualite/770777-rff-met-en-vente-25-terrains-urbains-a-proximite-de-transports-en-commun>, consulté le 1er novembre 2011

<sup>iii</sup> <http://www.rff.fr/fr/services-produits/foncier/>, consulté le 11 mai 2011.

<sup>iv</sup> Selon les dispositions de la loi d'orientation et de régulation du transport ferroviaire du 8 décembre 2009.

<sup>v</sup> Entretien avec Michele Sacerdoti, Conseiller municipal de quartier, Milan, 20 juin 2011.

<sup>vi</sup> Communication de Fabio Battaglia, Next Station, Congrès de l'Union internationale des chemins de fer, Bruxelles, 17 mars 2011.

<sup>vii</sup> Ces points d'achoppement ont été présentés par Paolo Riganti lors de sa communication au Politecnico di Milano le jeudi 20 octobre 2011 : (i) Selon RFI, la mise en place d'un nouveau service à haute fréquence est rendue délicate par la saturation des gares et des segments en service du nœud ferroviaire milanais. (ii) les acteurs du projet doutent de la capacité des plus-values foncières opérées par les *ferrovie* à financer la restructuration du nœud ferroviaire nécessaire à la mise en place d'un nouveau service de transport ainsi que de la volonté de la holding à investir au-delà de la simple mise en place du service. (iii) FS va se tourner vers des promoteurs immobiliers pour l'aménagement des différents sites ce qui rend l'issue du processus incertaine. En effet, ces acteurs puissants dans le contexte milanais n'ont jusqu'à présent pas été associés à l'élaboration du projet et pourraient en déstabiliser les orientations.

<sup>viii</sup> La presse s'est fait l'écho de la remise en cause par la nouvelle équipe municipale du projet de la Circle Line tel qu'il avait été défini précédemment : Verga R., « Nuovo PGT, il PdL attacca la giunta », *Corriere della Sera*, vendredi 28 Octobre 2011.