TGV ET PROJET DE VILLE

TGV ET PROJET DE VILLE

Le Train à Grande Vitesse (TGV) est vu par de nombreuses villes comme une opportunité pour réaliser un saut qualitatif considérable dans leur développement, économique, urbanistique, environnemental, social. Une opportunité de recevoir – et de justifier – de grands investissements et de réunir différents acteurs administratifs, sociaux et économiques autour d'un projet de transformation. Une opportunité, en définitive, d'avancer dans leur projet local de développement. Nous considérons qu'un projet local, sous forme synthétique, est un projet de développement des spécificités du territoire local, sur la base d'un pacte entre différents acteurs et porteurs d'intérêts divers. Il est important, donc, d'individualiser des potentialités de développement et de reconnaître les sujets impliqués dans le pacte, comment ils sont organisés, quelles sont leurs différences et quels sont leurs conflits.

Le projet local ne s'improvise pas. C'est le fruit d'une longue gestation de projets ponctuels différents, explicités ou non. Il est imaginé, pensé, médité et mûri au fil des ans ou au cours de quelques décennies. De cette façon, l'annonce de l'arrivée du TGV représente une opportunité de rassembler le support social et institutionnel suffisant pour réaliser ces nécessités urbaines, grâce au pouvoir symbolique et médiatique que suppose ce grand ouvrage. Le TGV se montre ainsi comme une enseigne de la transformation.

Dans certains cas, le TGV joue un rôle central dans l'obtention du nouveau projet urbain pour toute la ville y, dans d'autres, il joue un rôle dans la transformation d'une partie de la ville seulement, qu'il partage avec d'autres éléments, d'autres grands investissements. Un exemple du premier cas est la ville du Mans (France). L'arrivée du TGV a coïncidé avec une situation d'une certaine crise économique (en particulier industrielle) et d'identité de la ville. La projectualité rattachée au TGV a permis de rénover la stratégie économique et urbanistique et de pousser la ville vers une nouvelle étape de développement. Un exemple du deuxième cas est Saragosse (Espagne), où le TGV est parfaitement inséré dans un plus large projet de développement urbain – avec d'autres événements comme l'Expo 2008 – qui se dessine depuis les années 90. Dans d'autres villes, finalement, le TGV n'est intégré dans aucune stratégie de la ville pour réaliser un projet local ; peut-être parce que celui-ci n'a même pas été créé. Dans ces cas-là, il est difficile que le TGV puisse mener à des processus de développement local.

PROPOSITIONS DE CONNEXION DE LA GARE TGV AU CENTRE-VILLE. AVIGNON

CENTRE COMMERCIAL HOOG CATHARIJN À UTRECH

Une autre option de la ville, avec la planification du TGV, concerne la localisation de la gare, si elle doit être centrale ou périphérique. Cette décision dépend, en premier lieu, des logiques et des possibilités de négociation avec les administrations supérieures et, en deuxième lieu, des volontés du projet urbain. En principe, une localisation centrale ou décentralisée de la gare TGV ne présuppose pas un succès ou un échec pour la ville, puisque le développement local ne dépend pas uniquement de facteurs

1 L'étude est intitulée « Étude cadre du Train à Grande Vitesse dans la ville intermédiaire » et elle a été réalisée conjointement par les universités de Gérone, Lleida et Perpignan dans le cadre du projet INTERREG « Évaluation de l'impact socioéconomique du train à grande vitesse (TGV) dans l'espace transfrontalier ». Les villes étudiées sont Avignon, Le Mans, Mannheim, Nîmes, Utrecht et Saragosse.

comme la localisation physique, mais de leur cohérence avec le projet.

La localisation de la gare indiquerait, au départ, deux options différentes pour la ville : une localisation coïncidente avec la gare conventionnelle de trains ou une nouvelle localisation. Elles supposeraient le renforcement d'un centre déjà existant ou la création d'un nouveau pôle de développement. Ces possibilités peuvent être exemplifiées avec les villes étudiées dans le cadre du présent INTERREG .

Le premier des cas est observé dans la plupart des villes. La localisation centrale permet, outre une plus grande intermodalité avec les trains régionaux, une plus grande concentration des activités au centre de la ville. Néanmoins, le degré de concentration – ou reconcentration – des activités diffère selon les caractéristiques préalables du quartier de la gare. Un conditionnement important est l'existence ou non d'espaces à restructurer, d'espace disponible pour de nouvelles activités, comme exemplifié dans les villes d'Utrecht et de Mannheim. Dans le cas d'Utrecht, la distribution des activités dans le quartier de la gare est très marquée par les éléments déjà existants (le mall Hoog Catharijn, la place et l'auditorium Vredenburg, etc.) et par l'absence de grands espaces dégradés. Avec le nouveau projet, de nouveaux espaces publics importants ne sont pas créés mais leurs conditions sont améliorées (libération du trafic, reconception, récupération de canaux historiques). En échange, une autre ville, Mannheim, profite de la proximité de la gare TGV pour développer le Projet Mannheim 21 dans un espace de 38,7 ha, situé sur des terrains industriels, ferroviaires et de services obsolètes. 90 000 m2 de bureaux seront construits, 10 000 de commerce, 130 000 de loisirs et 65 000 de logements, mis à part d'autres usages.

Dans le deuxième cas, la localisation de la gare dans un nouvel espace présente également des patrons très divers en fonction des caractéristiques et de la vocation du nouveau quartier de la gare, bien que tous ces cas coïncident dans l'existence d'un espace suffisant pour réaliser des projets importants de restructuration urbaine et une bonne accessibilité aux principales artères de communication de la ville, même si l'intermodalité n'est pas assurée dans un premier temps de la construction. Un exemple est Saragosse, qui a situé la nouvelle gare de Delicias dans une position tangentielle au centre urbain mais avec un grand potentiel d'interconnexion et d'intermodalité. La nouvelle gare permettait de restructurer la zone à partir de l'articulation de trames et de quartiers de l'Est de la ville et de la transformer dans une nouvelle zone de centralité en contact direct avec le centre historique. Le développement urbanistique de Delicias, qui affecte 99 ha, entre réaménagement des infrastructures et nouvelles utilisations, prévoit la localisation d'une large offre tertiaire, d'équipements à utilisation urbaine et régionale, d'espaces résidentiels et d'espaces publics. Un autre cas est Avignon. La gare semi-centrale de Courtine sera directement connectée au réseau d'autoroutes et sera le centre d'un nouveau pôle d'activités qui n'existait pas

ZONAGE ACTUEL ET FUTURE DE LA GARE D'UTRECH

MANNHEIM. SIÈGE DE L'UNIVERSITÉ ET TRAMWAY URBAIN VERS LA STATION ICE

précédemment. Le résultat sera le réaménagement de tout un quartier – sans spécialisation antérieure et assez dégradé physiquement – à partir de quatre axes économiques stratégiques : formation, logistique, activité fluviale et hôtellerie et commerce (outre résidentiel).

Dans la plupart des cas, l'arrivée du TGV marque une reconcentration des activités dans le centre de la ville, principalement des activités commerciales, tertiaires, de loisirs, touristiques, administration publique, etc. Mais elle réaménage également d'autres activités stratégiques de la ville souvent dans des espaces périphériques et bien communiqués, en particulier celles qui ont un grand besoin d'espaces pour leur développement ou qui peuvent créer des problèmes à la population. Cette distribution des activités entre le centre et la périphérie permet d'étendre les bénéfices du modèle urbain à toute la ville ou zone urbaine, en évitant une polarisation excessive du centre. La question est de savoir quels degrés de complémentarité ou de concurrence sont établis entre les différentes centralités. Un exemple de distribution des activités entre le centre et la périphérie se trouve au Mans. Le centre de la ville est lié aux nombreuses activités commerciales et du secteur tertiaire, comme le centre des affaires NOVAXIS proche de la gare TGV. Et dans la périphérie, sont distribués le « Technoparc des 24 Heures » situé au sud (500 travailleurs et 30 entreprises), le secteur industriel de l'automobile et de l'agroalimentation au sud-est (13 000 emplois), le Pôle technologique de l'université au nord-est (3 867 emplois) et les hypermarchés, les activités logistiques, etc. au nord et au nord-est (6 200 emplois).

Il existe, par conséquent, différentes formes d'entendre le projet de ville par rapport au TGV, différentes finalités, modèles et formes d'exécution. Mais le plus important est, comme nous l'avons dit, dans quelle mesure le TGV permet la réalisation du projet et, en outre, dans quelle mesure le projet est construit avec les garanties maximales de réussite. La définition et l'exécution du projet font partie d'un domaine d'intervention, les politiques publiques qui, dans les derniers temps, ont subi des changements importants dans leur dynamique. Pour synthétiser cette nouvelle étape, le terme gouvernance a été créé, qui est défini comme « un processus de coordination des acteurs, des groupes sociaux, des institutions pour répondre aux propres objectifs, discutés et définis collectivement dans des ambiances fragmentées, incertaines ». (Bagnasco, A. ; Le Galès, P., 1997, p. 38).

Pour la création du projet de transformation, il faut donc une grande capacité d'organisation des acteurs locaux. En premier lieu, une vision est nécessaire (un objectif urbain de futur à atteindre) et des stratégies pour y arriver. À cette fin, la création d'un réseau d'acteurs, publics et privés, est nécessaire, avec un leadership défini, avec des stratégies partagées, avec un support politique et social explicite et, naturellement, avec des conditions espace-économiques suffisantes. Une ville modèle dans l'activation du réseau des acteurs est Le Mans, où les administrations locales et régionales ont su s'organiser et se mettre d'accord pour promouvoir un projet de développement économique commun. Elles ont mis en ?uvre, quatre ans avant l'arrivée du train, une stratégie pour éviter la délocalisation des entreprises vers Paris, en utilisant des outils urbanistiques pour préparer les interventions (cession de terrains par la SNCF, déplacement de certaines activités au sud de la gare, réaménagement de la gare Nord du Mans). De même, en 1986, la constitution d'un Syndicat Mixte a été proposée à plusieurs institutions pour l'étude et la promotion d'un centre d'Affaires Gare-TGV. De plus, les différents acteurs économiques et politiques admettent que le TGV ne peut pas constituer un « levier » de développement s'il n'est pas inscrit dans un ensemble de projets insérés dans le territoire (ville, aire urbaine, département). Un autre exemple est Nîmes, où l'arrivée du TGV a mobilisé les acteurs locaux, en obtenant, par exemple, la création de la « communauté d'agglomération » et de son agence d'urbanisme au niveau de l'aire urbaine, avec une légitimité technique et institutionnelle pour penser un projet urbain. Un domaine qui a été amélioré à ce niveau est l'organisation des transports et l'intermodalité. D'autres bénéfices ont été la coopération entre acteurs publics et privés. L'aura médiatique du TGV a rendu possible la visibilité de l'offre économique locale, comme le domaine des biotechnologies, animé par un réseau d'acteurs qui fédère des entreprises du secteur, des laboratoires de

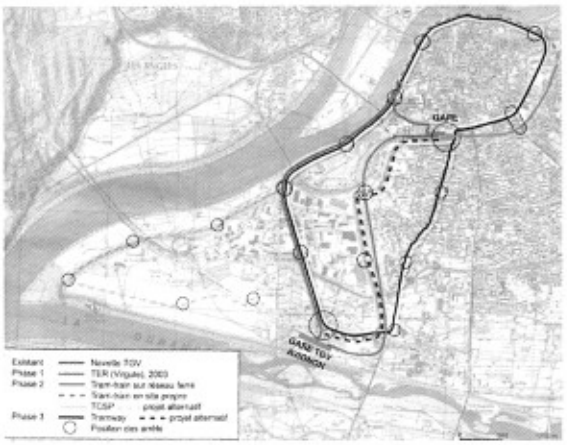
recherche et des acteurs institutionnels. Finalement, le secteur touristique et culturel, public et privé, a également été organisé après l'arrivée du TGV en créant des réseaux de coopération.

Mais, bien souvent, la construction du projet local de développement se voit menacée par les conflits entre acteurs, au niveau local, ou encore entre les acteurs locaux et ceux d'autres échelles territoriales. Nous trouvons plusieurs exemples, comme Avignon, où la création du projet urbain autour du TGV a été affectée par une grave conflictivité entre le gouvernement local et les entités environnementalistes, en raison d'une planification supralocale conflictuelle. Le résultat a été, mis à part une crise politique, un retard important dans sa réalisation. En Utrecht, les mésententes entre promoteurs, groupes politiques et citoyens ont freiné et ont transformé de nombreuses fois le projet, voire provoqué des changements des majorités municipales, jusqu'à ce que dans le référendum du mois de mai 2002 – résultat d'un engagement politique – les éléments inéluctables du projet du Master Plan ont été marqués. Ces cas mis à part, quelquefois aussi le conflit est mis à profit pour renforcer le réseau des acteurs locaux et leur projet. À Manheim, en 1999, la Deutsche Bahn AG a lancé la proposition de construire un by-pass de la ligne. Tous les agents locaux et régionaux ont été contre et ont agi rapidement pour éviter la perte de centralité. La Chambre d'industrie et de commerce a montré sa capacité d'organisation en réalisant une enquête et en unissant tous les acteurs locaux et régionaux pour lutter contre la proposition. Après trois ans de lutte, la proposition du by-pass a été refusée et il a été opté pour l'amélioration du tracé dans la ville, avec une augmentation de la capacité, en assurant ainsi le futur de la gare centrale comme arrêt des trains ICE.

Finalement, nous exposons quelques idées de base sur la projectualité de la ville intermédiaire par rapport au TGV qui sont le fruit des différentes expériences analysées et qui peuvent être utiles à d'autres villes intermédiaires qui devront recevoir cette grande infrastructure de transport.

Le TGV doit être vu comme un support pour les actions des acteurs locaux, comme une opportunité de réaliser les volontés exprimées dans le projet de ville, défini collectivement et, si possible, élaboré préalablement à l'avènement du nouveau train. Le rôle que joue le TGV dans la réalisation du projet peut être divers. Il peut être le principal moteur et l'enseigne de la transformation, ou il peut être complémentaire d'autres grandes interventions. Il peut renforcer le centre de la ville à travers sa localisation centrale, ou il peut prolonger le développement vers la périphérie à travers une situation décentralisée. Toute option est correcte a priori, si elle est le fruit d'un territorialisme adéquat du projet. Autrement dit, si le TGV permet de mettre à profit de façon adéquate les ressources propres et spécifiques de chaque territoire urbain.

Les caractéristiques définitoires du projet de ville dépendent, donc, des caractéristiques de la propre ville, de ses potentialités, des volontés des acteurs. Mais il est inéluctable que le TGV répond, en premier lieu, aux intérêts d'union des grandes villes et, dans ce contexte, les villes intermédiaires doivent adapter leur projet non seulement à leurs volontés mais à leurs possibilités. C'est à dire que le projet de la ville doit être compatible avec d'autres échelles et avec d'autres intérêts, comme celui régional ou national et, pour ce faire, des alliances doivent être établies avec les autres niveaux administratifs et de gouvernement. Par ailleurs, les agents planificateurs supralocaux doivent favoriser des processus de négociation et de dialogue, au lieu de ceux d'imposition et de conflit s'ils veulent que le TGV apporte une croissance du développement dans la ville.



PROPOSITIONS DE CONNEXION DE LA GARE TGV AU CENTRE-VILLE. AVIGNON