

III. LES CONSTATS

Les visites de terrain ainsi que la prise en compte de certains éléments qui constituent l'enjeu de la gare contemporaine permettent d'effectuer plusieurs constats déterminants :

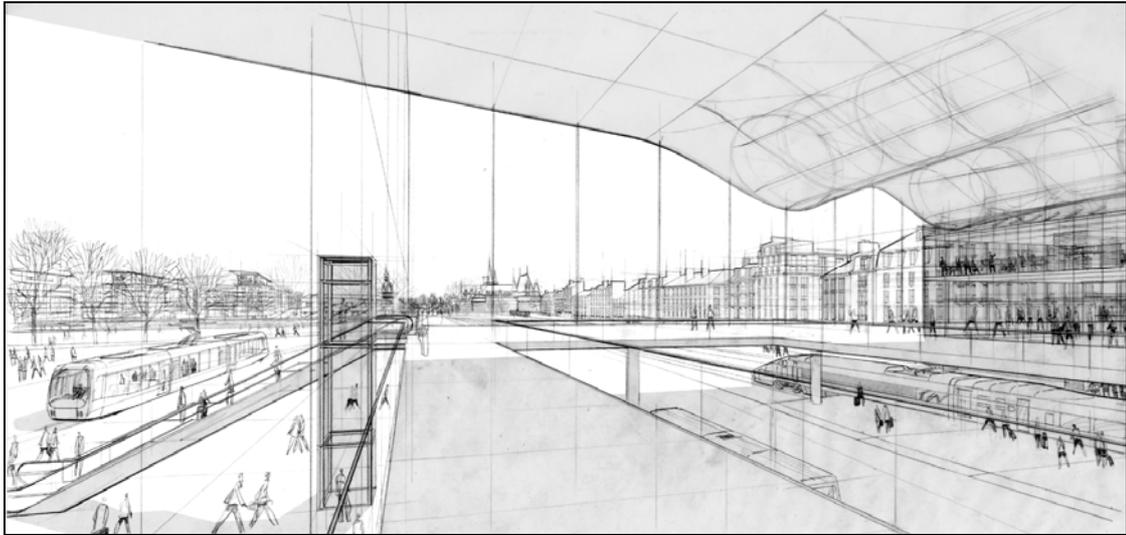
- A. La motivation et la compétence des acteurs.
- B. Les conséquences négatives du fractionnement du ferroviaire en France.
- C. L'ampleur des retards d'investissement.
- D. Les retards de l'information multimodale et de la billettique.
- E. L'indispensable besoin d'unité dans la réalisation des projets et dans la gestion des pôles multimodaux.
- F. Les exigences du droit de la concurrence.

A. LA MOTIVATION ET LA COMPÉTENCE DES ACTEURS

Tous les acteurs que j'ai rencontrés au cours de mes visites de terrain ont démontré leur engagement et leur enthousiasme pour les projets engagés. Malgré des obstacles parfois insurmontables – de financements croisés problématiques dans leurs calendriers et leurs montages, de complexité bureaucratique, d'enchevêtrement des compétences –, les chefs de projet et les partenaires persévèrent jusqu'à l'entêtement pour faire émerger des réalisations qui se déroulent sur de longues années, bien au-delà d'une vie de projet normale.

1. La SNCF

On notera le rôle particulier de la Direction de l'Aménagement, de l'Architecture et des Bâtiments de la SNCF et de sa filiale, l'AREP, qui dispensent leur savoir faire dans le monde entier.



Projet de l'AREP pour la Grande Gare de Nantes

Mobilisée depuis vingt ans sur les projets de rénovation de Gares liés à l'arrivée du TGV, la **Direction de l'Aménagement, de l'Architecture et des Bâtiments** et son responsable, M. Jean Marie Duthilleul, ont développé un savoir faire très pertinent qui est indispensable pour l'élaboration de projets de Grande Gare et des projets d'aménagements urbains qui leurs sont liés : évaluation des flux en lien avec les transporteurs et les AOT locales, dimensionnement du projet de Gare, (avec d'éventuels phasages dans le temps), esquisse du projet commun. Ils ont ainsi facilité « *l'émergence du projet commun* », c'est-à-dire la réalisation de la première étape des projets, souvent bloquante.

2. La RATP

La RATP est, elle aussi, très organisée pour conduire les projets de modernisation et d'agrandissement des stations et des Gares en Ile-de-France par l'intermédiaire de sa Direction du développement et de l'action territoriale (DAT). Elle fait face à des défis considérables tels que la rénovation de la gare souterraine du réseau express régional (RER) Châtelet les Halles. En Ile-de-France, le STIF a planifié ces projets, mais on doit constater que, globalement, seul un nombre limité d'entre eux ont aujourd'hui abouti du fait de la complexité des procédures et des partenariats nécessaires.

3. Les collectivités locales

Les Régions, Départements et Agglomérations se sont progressivement impliqués dans ces projets de gares. La mobilisation à l'occasion de l'arrivée des TGV, dont les projets de lignes intègrent généralement le financement des Gares, en a été un moteur puissant. De la même manière, dans le cadre de planifications coordonnées, les Régions et la SNCF ont accompagnés les communes dans l'aménagement des gares TER.

4. RFF

RFF a été fortement impliqué dans l'ensemble de ces projets, en tant que propriétaire. Là aussi la mobilisation a été réelle, même si les difficultés financières constituent une contrainte forte, dans une situation d'absence totale de financement des Gares pour la partie RFF. C'est l'explication du quasi abandon des verrières et des autres marquises sur les quais, – objets de prestige si coûteux à rénover –, et pourtant si importants dans l'ambiance de la Gare. RFF a par ailleurs une stratégie très autonome de valorisation de ses terrains autour des gares, dont les objectifs sont explicitement fixés par l'État.

5. Les autres partenaires

Les partenaires privés ne sont pas absents pour le financement des commerces, la construction de parkings et autres partenariats assez naturels avec des acteurs économiques. L'ensemble des acteurs sont donc mobilisés et porteurs de compétences permettant de contribuer à la réussite de ces projets partenariaux de Grande Gare.

B. LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DU FRACTIONNEMENT DU FERROVIAIRE EN FRANCE

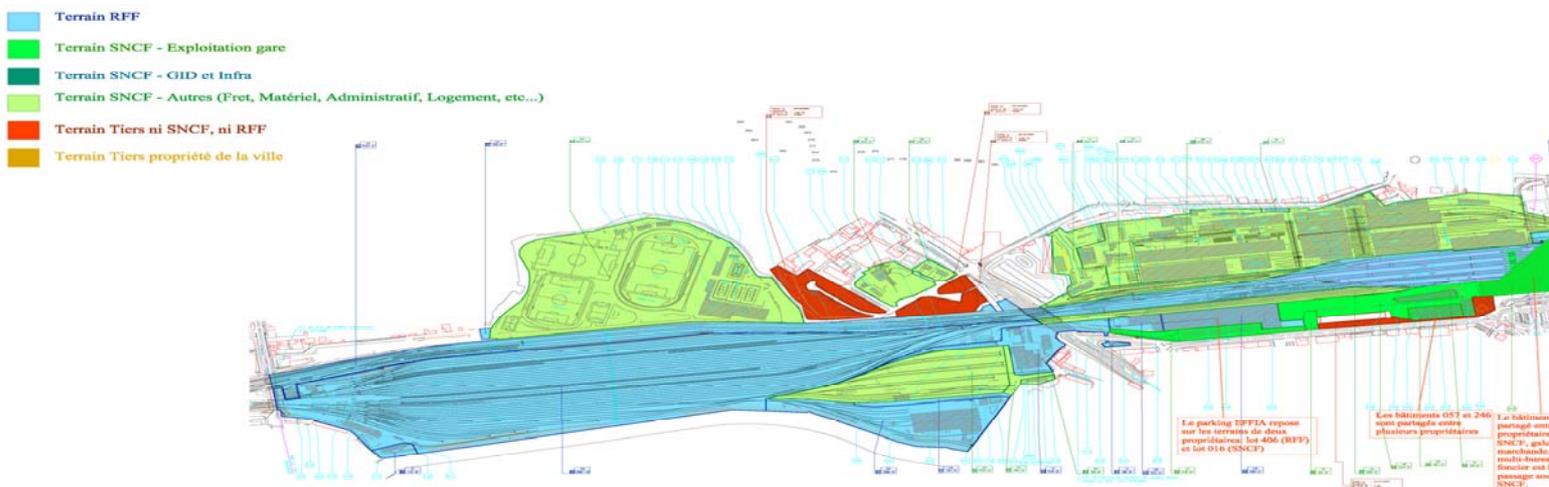
Les collectivités publiques, qu'elles aient en charge l'organisation des transports (SNCF, Région, Département, Agglomérations et Intercommunalités) ou l'aménagement urbain ont toujours besoin de s'entendre pour étudier et mettre en œuvre des opérations d'aménagement cohérentes de la gare et de ses abords, comprenant la plupart du temps :

- la restructuration du bâtiment-voyageurs et de ses accès ;

- la création d'une gare routière et de parcs de stationnement ;
- le réaménagement des voiries environnantes et de desserte ;
- la réalisation de programmes immobiliers publics ou privés.

Le fractionnement des propriétés et le faible nombre de projets aboutis conduisent aujourd'hui à la valorisation de peu de sites. En effet, cette valorisation ne peut être obtenue qu'en travaillant sur l'ensemble des parcelles et des propriétés, en construisant un projet commun, avant de restituer à chacun la part qui est la sienne. Or, **ce travail sur le foncier est rendu difficile du fait de la complexité de la domanialité ferroviaire en France et du fractionnement des propriétés.**

GARE DE RENNES



Un exemple de fractionnement foncier : la Gare de Rennes

S'agissant de la SNCF, l'article 20 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs prévoit le dispositif de gestion par la SNCF des biens immobiliers qu'elle acquiert ou qui lui sont remis en gestion et pour lesquels la SNCF a la qualité de « quasi-proprétaire » :

« Sous réserve des dispositions législatives applicables aux ouvrages déclarés d'intérêt général ou d'utilité publique, l'établissement public exerce tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui lui sont remis ou qu'il acquiert ; il peut notamment accorder des autorisations d'occupation, consentir des baux, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances, loyers et produits divers. Il peut procéder à tous travaux de construction ou de démolition. Il assume toutes les obligations du propriétaire. Il agit et défend en justice aux lieux et place de l'État. »

Il est ajouté que *« les biens immobiliers utilisés, pour la poursuite de ses missions, par l'établissement peuvent être repris par l'État ou cédés à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution. »*

Les modalités d'application en sont fixées par le décret n° 83-816 du 13 septembre 1983 relatif au domaine confié à la Société nationale des chemins de fer français qui prévoit entre autres que *« La Société nationale des chemins de fer français peut accorder des autorisations ou signer des conventions d'occupation temporaire du domaine public ferroviaire qu'elle gère »* (article 2) et pour lesquelles elle fixe des redevances après consultation des services fiscaux (article 4).

1. Les difficultés résultant des conditions d'aliénation des biens de la domanialité ferroviaire

En cas d'aliénation **de biens par la SNCF**, si les biens concernés sont utilisés par la SNCF pour la poursuite de ses missions, l'entreprise reçoit une indemnité fixée par le directeur des services fiscaux et égale à la valeur de reconstitution du bien repris (article 9). S'il s'agit de biens détenus par la SNCF, mais non affectés à la poursuite de ses missions, ces biens peuvent être aliénés par la SNCF et à son profit (article 11).

RFF, propriétaire de son patrimoine, décide de la vente de ses biens par une simple décision de son Conseil d'administration. Les biens utilisés pour la poursuite de ses missions peuvent être cédés à l'État ou à des collectivités territoriales pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution fixée par le directeur départemental des services fiscaux (loi n° 97-135 article 11 ; décret n° 97-444 article 52).

Lorsqu'il s'agit d'un bien immobilier devenu inutile à la poursuite de ses missions, RFF en informe le préfet, le président du conseil régional, le président du Conseil général et le maire de la commune où est situé le bien. L'État et les collectivités disposent d'un délai de deux mois pour manifester leur intention de se porter acquéreur du bien (décret n° 97-444 article 51). Les déclassements affectant la consistance du réseau sont soumis à l'autorisation préalable de l'État, après avis de la région (loi 97-135 article 11).

2. La complexité de la maîtrise d'ouvrage dans une opération réunissant une pluralité d'acteurs

Si chacune des collectivités doit conserver la maîtrise d'ouvrage des aménagements relevant des services publics dont elle a la charge, elle peut la déléguer ou s'en dessaisir dans des conditions très encadrées par le Code des marchés publics ou par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, dite « loi MOP ».

a) Les partenariats conventionnels

Les collectivités peuvent mettre en œuvre des outils conventionnels leur permettant de coordonner leur action en vue d'intervenir sur un même site comme cela est nécessaire dans les opérations envisagées. Des protocoles d'accord de partenariat ont ainsi été conclus dans de nombreux sites entre la SNCF, RFF, la Région, le Département, l'Agglomération, la Ville et l'État.

Dans le cas de partenariats conventionnels, les protocoles signés par les différents partenaires définissent les études à réaliser, la répartition des maîtrises d'ouvrage et des financements ainsi que les mutations foncières permettant à chacun des maîtres d'ouvrage d'avoir la maîtrise des terrains d'assiette de leurs installations. Un comité de pilotage dans lequel chacun des partenaires est représenté suit le déroulement des opérations et prend les décisions nécessaires au fur et à mesure.

La souplesse de ces partenariats n'est qu'apparente : la plupart des acteurs ont regretté l'absence d'une véritable responsabilité politique des opérations, généralement située au niveau de la Communauté de communes ou de l'Agglomération, site de la « Grande Gare » multimodale.

b) Les partenariats institutionnels

Les partenariats institutionnels doivent respecter le cadre législatif en vigueur. Il résulte de la combinaison des dispositions de l'article 18 de la Loi d'Orientation des transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et de

l'article 5 de la loi du 13 février 1997 relative à RFF, que l'EPIC SNCF a la charge d'aménager et d'exploiter, selon les principes du service public, les gares, en tant qu'elles participent du service du transport d'intérêt national et des services internationaux, objet même de la SNCF.

Or, selon le Conseil d'État (CE, Assemblée générale, avis du 16 juin 1994), il est interdit à une personne publique de se dessaisir définitivement des missions qui lui sont confiées sans y avoir été préalablement autorisée par une loi. Il n'est donc pas possible à la SNCF de transférer à une personne tierce la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage du réaménagement d'une gare existante. Il en est de même aussi bien pour la Région, qui, selon les dispositions de l'article 21-1 de la LOTI, est chargée de l'organisation des transports ferroviaires régionaux et des services routiers d'intérêts régionaux que pour les autorités compétentes en matière de transports urbains, interurbains ou locaux. Les infrastructures nécessaires à ces transports et leurs installations connexes restent ainsi généralement sous leur maîtrise d'ouvrage.

3. La lenteur de réalisation des projets

Les conséquences de ces complexités procédurales sont la durée excessive de réalisation des projets qui en augmente la complexité et le coût.

La complexité, le fractionnement, le grand nombre d'acteurs des projets entraînent leur étirement dans la durée. Un seul partenaire peut bloquer toute l'opération. Ceci crée un espace temps long et donne de la place pour des changements de stratégie chez les uns et les autres. Des alternances de décideurs ajoutent encore à la complexité et conduisent à des délais supplémentaires. **Le retard est l'ennemi du projet innovant et partenarial.**

C. LES INVESTISSEMENTS EN GARE ACCUSENT GLOBALEMENT VINGT À TRENTE ANNÉES DE RETARD

Depuis plusieurs décennies, les gares ne sont pas prioritaires pour les Pouvoirs Publics, même si elles ont toujours constitué un bien collectif. Il y a quinze ans encore, les lignes ferroviaires étaient fermées les unes après les autres. L'opérateur historique, la SNCF, était centré sur la préservation du transport, ce dont il ne peut lui être fait grief, à l'exception notable des Gares des lignes TGV et les réalisations superbes de Grandes Gares multimodales qui les longent.

S'agissant des 3.000 gares françaises, toutes ne pourront pas être utilisées demain pour le transport, car la technique d'aujourd'hui ne nécessite pas les mêmes lieux et surfaces que ceux d'hier. **Des choix devront être faits aussi pour les petites Gares, (gares d'arrêt TER ou petites gares RER) dans la transparence.** Car, comme à Niederbronn ou à Wisches (Alsace), la gare peut accueillir une bibliothèque ou un équipement de proximité, en lien, éventuellement, avec un lieu d'attente intégré.

Il s'agit là d'un effort national énorme à partager entre les entreprises de transport, le gestionnaire des infrastructures et les collectivités locales. Mais ce défi doit aussi être rapproché **des efforts incessants qui ont été déployés depuis une décennie pour découper un service intégré au prix de coûts d'interface toujours plus grands.** Le résultat est là : le voyageur, citoyen, contribuable descend du TER (AOT conseil régional) sur un quai RFF, traverse un bâtiment voyageurs SNCF, débouche sur un parvis communal où il prend un bus, un autocar relevant d'une AOT régionale, départementale, intercommunale, à moins qu'il ne regagne sa voiture sur un parking au propriétaire SNCF, RFF ou communal.

De plus, si tant est qu'un jour le projet aille à son terme, il bute alors sur le fait que, à chaque autorité organisatrice de transport correspond un opérateur ayant sa propre billettique, un système d'information pour les voyageurs et des tarifs spécifiques. C'est pourquoi il est nécessaire d'engager une nouvelle bataille pour lutter contre le fractionnement des systèmes et des procédures. Encore ne s'agit-il là que de la part visible de la complexité. Une complexité qui est encore plus grande en Ile-de-France malgré l'existence d'un Syndicat unique des transports. Ici, les effets et les limites sont encore plus importants, comme par exemple entre deux départements de la zone agglomérée. Le fractionnement atteint alors des proportions contre-productives que va encore accroître l'ouverture à la concurrence intramodale.

D. LES RETARDS DE LA BILLETTIQUE

La diffusion d'informations sur les points d'accès aux transports publics a traditionnellement été considérée comme une activité annexe aux contrats de délégation de service public ou des marchés fixant les obligations des transporteurs vis-à-vis des AOT.

Dans le contexte de concurrence pour le renouvellement de ces contrats (environ 3.000 contrats passés par 450 autorités organisatrices de transports, régions, départements, agglomérations, communes), les groupes de transport (SNCF, RATP, VEOLIA, TRANSDEV...) ont progressivement considéré comme stratégique de ne pas diffuser d'informations détaillées sur l'exploitation

de leurs réseaux et ils ont préféré construire des offres industrielles de service d'information pour leurs filiales et les AO (centrales de mobilité).

Cette stratégie a certes permis de maintenir la compétence de la France dans ces domaines, mais elle n'a pas conduit à offrir aux usagers des services aussi performants que ceux qui existent dans certains pays voisins (par exemple au Royaume-Uni).

Les premières cartes sans contact à microprocesseurs utilisées comme supports de titres de transport urbain sont apparues en 1996. **Il existe aujourd'hui une cinquantaine de systèmes de cartes diffusées à 3 millions d'exemplaires qui utilisent des produits de cette technologie.** Cette technologie est maintenant suffisamment normalisée pour que les acheteurs puissent trouver des industriels « intégrateurs » lorsqu'ils lancent des appels d'offres. La SNCF a participé à ce processus de normalisation avec comme objectif, de pouvoir traiter sur les machines de vente qu'elle achète pour le transport régional les cartes des différentes régions. Ces systèmes ne sont pas interopérables.

Le développement de nouvelles fonctions dans les téléphones portables et, parallèlement, l'apparition de grands opérateurs dans les moteurs de recherche sur Internet permettent d'imaginer des services de mobilité utilisables à l'aide d'équipements personnels. La billetterie des transports peut être portée sur les cartes SIM des téléphones, avec la possibilité pour l'utilisateur de consulter facilement ce qu'il a acheté et ce qu'il a consommé et d'acheter de n'importe où des titres ou des droits utilisables lors de ses déplacements.



Pour que l'information sur les services offerts, sur les moyens de paiement, sur les procédures de validation et de contrôle puissent fonctionner correctement, **il est nécessaire de conclure des accords d'interopérabilité qui aillent au-delà des seuls protocoles d'échanges de données.** Ils doivent traiter également des échanges financiers entre les acteurs, de la gestion des risques de fraude, de la protection des données personnelles. Ils intéressent donc non seulement les transporteurs, mais surtout les autorités organisatrices, qui sont les maîtres d'ouvrage des systèmes et les décideurs en matière de tarification. Le problème est plus institutionnel que technique.

E. L'INFORMATION MULTIMODALE DES VOYAGEURS EN GARE

La France présente un paysage contrasté dans lequel divers services d'information voyageurs sont en cours de création, parfois sur des bassins de déplacement de grande envergure, ceci notamment sous l'impulsion des régions et des structures intercommunales compétentes. Le programme interministériel de recherche sur les transports (PREDIT) a initié par ailleurs une action fédérative appelée « Plateforme de recherche et d'expérimentation sur l'information multimodale » (PREDIM) qui a permis aux représentants des différentes parties prenantes de travailler ensemble pour imaginer les voies d'une coopération pour l'information des usagers.

Un certain nombre de systèmes, aux performances variées, sont en place ou en projet : Île-de-France (le STIF a pris en maîtrise d'ouvrage directe le système développé précédemment par l'AMIVIF), Pays de Loire, Alsace, Nord Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Bretagne, Limousin, Poitou-Charente, Lorraine. Les agglomérations de Toulouse, de Grenoble, de La Rochelle, des départements tel que l'Isère, l'Oise ont réalisé ou sont engagés à des degrés divers dans une démarche d'étude ou de projet de mise en place d'un système d'information multimodale. REAL – le réseau Express de l'Aire Urbaine Lyonnaise – constitué sous le régime du Syndicat mixte de la loi SRU du 16 décembre 2000, fédère 27 AOT et il développe des projets de pôles intermodaux intégrant l'information partagée et des tarifications combinées.

Un travail est nécessaire pour la normalisation et la mise en réseau des systèmes d'information mis en place au niveau de ces blocs territoriaux jointifs ou disjoints. C'est ainsi que la création d'un service à compétence nationale dépendant de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'agence Française pour l'Information Multimodale et la Billettique (AFIMB), a été décidée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. Mais on peut s'interroger sur l'efficacité de l'outil quand les décisions restent autant éclatées entre une multitude d'acteurs.

Un comité de pilotage doit rassembler les acteurs concernés (autorités organisatrices, transporteurs, usagers). Ce comité devrait être présidé par un représentant des autorités organisatrices. **Cette agence mériterait d'être rapprochée du lieu communautaire d'information mutuelle, d'échange et de débat qu'implique la réflexion sur « la Grande Gare ».**

F. LE CAS PARTICULIER DE LA RÉGION PARISIENNE

Si la Région parisienne est très avancée en matière de billettique grâce à l'unité de tarification mise en œuvre par le STIF, en revanche, la situation des transports, et des Gares en particulier, y est très critique.

1. La situation en Ile-de-France est dramatique

Le Transilien – activité des trains de proximité d'Île-de-France gérés par la SNCF – fait face à des problèmes spécifiques du fait de l'importance des flux : 2,6 millions de voyageurs par jour – c'est à dire 65 % des accédants quotidiens au réseau ferré français –; deux trains sur trois roulent en Île-de-France (6.000 par jour) transportant chacun 1.000 personnes à l'heure de pointe. Avec les services de la RATP, ce sont, au total, 40 millions de voyageurs-kilomètres qui sont effectués quotidiennement (en 2001), tandis que 100 millions de kilomètres sont parcourus en voiture par les Franciliens chaque jour ouvré (enquête globale transport 1997).

La dégradation des conditions de transport en Île-de-France est maintenant largement connue. Par exemple, selon les acteurs de terrain, « *on pourrait écrire une bible sur les dysfonctionnements du RER A* » depuis la mise en route du cadencement : saturation des lignes, attentes de 20 à 25 minutes dans les gares dans le vent et le froid, suppression régulière de trains etc. Avec un accident de personne par jour, **le réseau Transilien fonctionne quasiment en permanence en situation perturbée.** Dans ces cas là, les voyageurs restent en moyenne vingt-cinq minutes sans information parce que la SNCF n'a pas d'indications sur la durée de l'immobilisation des trains du fait de l'intervention des moyens de secours et de police judiciaire qu'elle ne maîtrise pas.

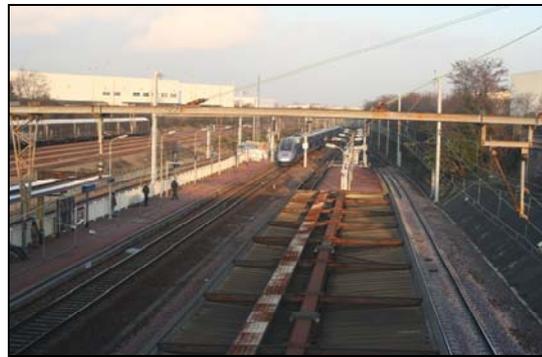
Les 380 gares de la région parisienne accueillent 2,6 millions de personnes par jour. Une seule gare, comme la gare de Paris-Nord, concentre à elle seule 10 % du trafic de la région parisienne. Leur première fonction est surtout d'assurer l'accessibilité aux transports. Deux tiers des utilisateurs sont des abonnés.

L'aménagement des tangentiels et un périphérique de transport en commun sont indispensables avec le renforcement capacitaire du réseau ferré radial pour désengorger le réseau routier, pour accéder à un marché de l'emploi qu'il faut aller chercher parfois à 40 kilomètres de son lieu d'habitation – ce qui veut dire 80 km de trajets quotidiens et jusqu'à 2 heures de transport par jour. Chacun partage cette inquiétude sur l'état du réseau ferré actuel et futur en Île-de-France, du fait de l'étalement urbain, des limites structurelles des grandes gares parisiennes et de la demande de plus en plus forte de transport en

commun. Depuis 10 ans, le trafic Transilien croît de 3 à 4,5 % par an avec une accélération constatée ces six derniers mois.

2. La situation dégradée des gares de la région parisienne

Après la réalisation des RER dans les années 70, les gares ont peu évolué en région parisienne. Elles n'ont été que rendues plus dures par l'ajout systématique des contrôles d'accès, dit « CAB », repris du modèle urbain, enlaidissant les gares, dans un système francilien globalement déshumanisé. De surcroît, ce dispositif ne permet pas l'usage mixte des passerelles pour faire la liaison entre les deux parties de la Ville situées des deux côtés de la Gare.



Gares franciliennes des Ardoines et d'Orly Pont de Rungis

Le paradoxe est grand : les stations et Gare de l'Île-de-France accueillent une forte proportion de la population, mais dans des conditions médiocres : les abris des quais sont courts, les passerelles globalement mal tenues et rarement couvertes, les gares petites et peu utilisées pour l'attente, car situées en dehors des flux. La visite de ces gares est éclairante sur les conditions de traitement qui sont quotidiennement infligées aux voyageurs. Un article de presse récent (1) consacré à la Gare Saint-Lazare faisait ainsi un parallèle entre le sort des usagers des transports et celui des animaux.

De nombreuses Gares sont vétustes, des bâtiments vides ou partiellement occupés. Ainsi, à Valmondois – cas typique d'une gare située à l'articulation entre l'Île-de-France et le monde rural – on trouve des terrains RFF et du Conseil général disponibles à proximité immédiate de la gare SNCF qui pourraient être réaménagés dans un projet de rénovation communal. A Pontoise, c'est un immeuble RFF en ruine qui jouxte la gare des voyageurs. A Neuville Université, faute d'accord avec la SNCF et RFF pour l'utilisation de la passerelle soumise au contrôle « CAB » pour la traversée de la tranchée ferroviaire, la communauté de communes a engagé la construction d'une

(1) *Le Monde* du 10 février 2009.

seconde passerelle ouverte aux piétons non soumis au « CAB » et, pour contourner des difficultés administratives, elle a décidé d'éloigner les piliers de la passerelle afin qu'ils ne reposent pas sur des parcelles gérées par RFF. **A Cergy Préfecture**, c'est un morceau de couloir qui voit passer tous les jours de très nombreux voyageurs, qui est laissé à l'abandon.

À l'inverse, il existe aussi des réalisations de grande qualité urbaine, comme à **Cergy-le-Haut**, dans le cadre d'un projet mené par l'AREP : l'organisation de commerces, l'installation d'un cinéma, d'une place publique près de la gare ferroviaire et à proximité de la gare routière, la réalisation de plusieurs passages au-dessus des voies font de cet aménagement un lieu agréable à vivre.

Dans les gares importantes, il y a place pour des espaces de vie et pour des espaces marchands. La situation est différente dans les petites gares, car le client reste très peu dans le bâtiment : il va directement attendre le train sur le quai. 95 % des usagers évitent ainsi la gare. Les services en gare sont en relation directe avec le flux des voyageurs ; seules 15 % des gares ont un flux supérieur à 15.000 entrants par jour. Ermont-Eaubonne, une gare de 35 à 40.000 voyageurs par jour, dispose néanmoins d'une pharmacie. Le projet a été monté par la commune avec le Conseil général du Val d'Oise et la communauté de communes.

Les projets de gare sont la plupart du temps pensés en termes économiques par la SNCF à partir des flux générés par le transport. On constate que les gares de la région parisienne sont des lieux tristes qui gagneraient à être aussi des lieux culturels et d'animation, pour les scolaires notamment. Ils pourraient l'être aussi à partir du quartier, ou de la ville. Il y a là certainement matière à projets. Il est souhaitable de conforter le projet gare comme projet d'un ensemble urbain, reflétant une volonté politique, disposant des ressources et manifestant une vision claire. Il doit apporter information, vie, services.

3. La complexité institutionnelle francilienne

La complexité francilienne tient d'abord à la multiplicité des acteurs : les collectivités locales (communes et intercommunalités), le STIF, la Région, les Conseils généraux, l'État (avant son retrait en 2006 du Plan de développement urbain en Île-de-France – PDUIF –, les transporteurs ferroviaires et routiers, les maîtres d'ouvrages des voiries (Conseils Généraux, DDE, communes) et les associations d'usagers.

La loi a néanmoins limité le fractionnement des acteurs puisque l'intermodalité, de même que la politique tarifaire et la distribution des titres de

transport (billettique, Navigo, téléchargement internet) relève de la responsabilité du STIF. Par ailleurs Optile (association des opérateurs Transdev, Veolia, Keolis et des transporteurs franciliens) est chargé du reversement des revenus entre opérateurs sur la base de la fréquentation des moyens de transport.

Cette complexité institutionnelle est particulièrement pénalisante dans la mise en œuvre des cofinancements, du décroisement des flux financiers et du choix du chef de file parce que, aujourd’hui, chaque financement renvoie à des délais, des procédures et des notifications propres à chaque instance. Les plans de mobilité réduite (PMR) qui s’inscrivent dans la cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005, mobilisent ainsi quatre cofinancements.

Des projets, pourtant inscrits au contrat de plan, sont incertains, comme les pôles de Versailles-Chantiers (en projet depuis plus d’une décennie), de Noisy-le-Grand, Éole Évangile, Pompadour. A Saint Denis, où la bonne volonté ne manque pourtant pas, ni du côté collectivités locales, ni du côté de l’État, le projet reste néanmoins bloqué faute de chef de file. Les grands projets multimodaux, comme Nanterre-Université, Massy, la Défense, s’étalent sur des durées trop longues – de l’ordre de la décennie – augmentant d’autant leurs coûts.

4. Les actions déjà engagées

Les enjeux de la rénovation, ou simplement de la mise aux normes, des gares de l’Île-de-France, aujourd’hui marqués par un sous-investissement chronique, ont conduit le STIF à mettre en place une politique d’investissements qui porte, depuis 2006, sur :

– **l’organisation de l’accès et de l’intermodalité des gares par la création de parcs-relais, de gares routières, de parvis piétons et de parcs à vélos** dans le cadre d’un programme de 143 pôles élaborés par des instances locales parmi les 450 gares que compte l’Île-de-France ;

– **la rénovation des salles d’échanges et l’adaptation des accès des gares** dans 80 sites dont le trafic a significativement évolué ou qui doivent être concernés par des projets urbains d’ampleur, ainsi que le déploiement d’une information multitransporteurs en temps réel ;

– **l’adaptation des quais et de leurs accès pour les personnes handicapées et la rénovation des quais**, équipements sur lesquels RFF n’investit pas et qui doit concerner 400 gares dans les trois prochaines années.

Ces opérations à caractère multimodal s'inscrivent dans le cadre du programme régional d'investissements du plan de déplacement urbain d'Île-de-France (PDUIF) élaboré en 2000. Les 143 pôles ont été arrêtés par les partenaires du PDU : la Direction régionale de l'équipement de l'Île-de-France (DREIF), le STIF, la RATP, la SNCF, la Région et les Conseils généraux. Le programme fait l'objet depuis 2001 de processus locaux de concertation dans le cadre de « comités de pôles ». Selon le STIF, 62 « contrats de pôles » ont été formalisés depuis 2001.

Deux tiers des aménagements concernent la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales : gares routières, parvis de gares, zones 30, parcs relais ou vélos. Les projets réalisés concernent Vert-Galant (RER B gare routière), Chelles (RER E gare routière), Évry-Courcouronnes (RER D information multi transporteurs), Ermont-Eaubonne (Paris-Saint-Lazare), Sartrouville (RER A parcs à vélos dans une gare routière), Boissy-Saint-Léger (RER A parvis piétons), Houilles Carrières-sur-Seine (RER A accès rénové avec zone 30), Villiers-sur-Marne (RER E gare routière), Villiers-le-Bel, Gonesse-Arnouville (RER D), Val-d'Argenteuil (Paris-Saint-Lazare).



*De très nombreux agents accueillent les voyageurs avec dévouement
Ici devant la boutique des transports de la Gare RER de Cergy Préfecture*

Au total, sur 140 pôles qui pourraient être réalisés d'ici à 2015, seuls 11 sont achevés, 25 sont en cours de travaux, 27 sont en étude d'exécution et de financement, 37 sont en étude, 5 sont en attente d'études, 25 sont inscrits mais sans demande, etc.

Cette situation très critique de l'Île-de-France exige des mesures urgentes et indispensables qui doivent nécessairement se traduire dans les programmes d'investissements de la SNCF, de RFF, de la RATP et du STIF.

G. LES EXIGENCES DU DROIT DE LA CONCURRENCE AU REGARD DE LA GESTION DES GARES

Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, les 3.054 gares de France (hors les 67 gares RATP) étaient gérées en interne par l'opérateur historique, la SNCF, à l'exception des quais longitudinaux des souterrains et des passerelles qui relèvent de RFF depuis 1997. Les 168 principales gares à dominante grandes lignes et fortement multimodales étaient gérées par la Direction des Gares et de l'Escale (DDGE), activité de la branche Voyageurs France Europe (VFE). Les autres étaient gérées par la branche « Proximités », dont les 380 gares du Transilien en Île-de-France.

La SNCF, qui est un **Établissement Public Industriel et Commercial**, est ainsi à la fois un exploitant ferroviaire, un propriétaire et un gestionnaire de gares. Cette situation, qui n'est pas unique en Europe, n'est pas sans risque de difficultés au regard des exigences du droit de la concurrence. La SNCF gère directement tous les espaces de la gare non directement reliés au réseau : quais transversaux, bâtiments, espaces commerciaux, équipements, sécurité, sûreté, ainsi que les flux d'accès aux quais longitudinaux et aux trains, aux sorties et aux évacuations de la gare.

Elle gère comme **délégitaire du gestionnaire d'infrastructure la partie des gares qui relève de RFF** : les voies, les aiguilles et les quais longitudinaux, notamment en réalisant sous son autorité le graphique d'occupation des voies d'accès en gare et de stationnement en gare, en cohérence avec les sillons attribués en propre par RFF aux entreprises ferroviaires.

Or, le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires – qui complète ainsi **la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 qui porte sur l'ouverture à la concurrence du trafic international de voyageurs à compter du 1^{er} janvier 2010** – institue un **gestionnaire des gares** : « *une entité organisationnelle dans un État membre chargée de la gestion de gares ferroviaires et qui peut être le gestionnaire de l'infrastructure* ». À l'exception d'un article qui lui confie le soin de « *fournir gratuitement [aux personnes handicapées ou aux P.M.R.] l'assistance nécessaire pour embarquer dans le train (...) ou débarquer du train (...)* », **le gestionnaire n'a pas d'attribution propre, mais il doit se coordonner avec les entreprises ferroviaires pour assurer un certain nombre de prestations aux voyageurs.**

Pour lever cette difficulté, la SNCF a entrepris de dissocier depuis le 1^{er} janvier 2009 la gestion de l'ensemble des gares de ses autres activités en

constituant une Agence des Gares chargée d'accueillir les transporteurs en toute transparence et de concevoir, mettre en service et exploiter les pôles d'échanges intermodaux dans le cadre d'une vision globale et stratégique au service de tous les transporteurs.

Si les gares de voyageurs constituent, pour leur partie ferroviaire, une « infrastructure de services » au sens de l'annexe II, point 2 de la directive 2001/14, distincte de l'infrastructure ferroviaire elle-même, il n'existe pas de prescriptions d'organisation similaires pour les infrastructures de services et pour les prestations qui y sont dispensées. L'article 5 de la directive 2001/14 se borne à préciser que **ces infrastructures doivent seulement être rendues librement accessibles à l'ensemble des entreprises ferroviaires utilisant le réseau sur une base non discriminatoire.**

Pour autant, l'utilisation des infrastructures de services que constitue la gare doit être considérée comme une « facilité essentielle » au sens du droit de la concurrence placée sous le contrôle des régulateurs et de la Cour de justice. **Sont ainsi considérés comme « facilité essentielle » les services de base rendus aux voyageurs (information et gestion des flux notamment). Les autres services (accueil spécialisé, accueil de groupes, fourniture de guichets, etc) sont des services complémentaires négociables.**

La qualification de « facilité essentielle » a pour conséquence que **les services ainsi désignés doivent pouvoir être fournis à l'ensemble des transporteurs ferroviaires dans des conditions non discriminatoires** et que leur tarification doit être fondée sur les coûts réellement exposés par le gestionnaire de la gare. La formalisation d'une offre de service homogène couvrant l'ensemble des prestations en gare au 1^{er} janvier 2010 – prestations dite de base et prestations spécifiques – est ainsi disponible dans le cadre d'un document de référence du réseau (DRR).

Les services rendus aux opérateurs donnent lieu au versement par ceux-ci de redevances pour services rendus calculées à partir du prix de revient de ces services, conformément aux principes généraux du droit applicable dans ce domaine (CE Section 16 juillet 2007 Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital). **Ces recettes sont directement affectées à la SNCF en sa qualité de gestionnaire des gares.**

H. LE MANQUE D'UNITÉ DANS LA RÉALISATION DES PROJETS ET DANS LA GESTION DES PÔLES MULTIMODAUX

Si les acteurs de la grande gare multimodale sont motivés et compétents, ils n'en expriment pas moins un besoin d'unité dans le pilotage et la gestion du projet. **Tous souhaitent qu'un lieu d'échange, de débat et de**

décision existe pour traiter les différentes échelles de territoire pertinentes et lors des différentes phases d'un projet : en émergence, au cours de la réalisation, en gestion.

Aux dires de ceux qui, ces vingt dernières années, ont travaillé l'arrivée du TGV ou le transfert de l'autorité régionale de transport au Conseil régional, les projets de gares et leurs quartiers ont tous été développés sur un mode plus ou moins informel, toujours au cas par cas, souvent sur la base du volontariat. Face aux perspectives prévisibles d'évolution des flux, la construction de tels lieux de partage et de travail formalisés, où les parties prenantes sont tenues de se rencontrer régulièrement, voire de s'entendre, apparaît comme un progrès évident et nécessaire, tant en mode projet qu'en mode gestion, dans le respect des prérogatives de chacun.

Ces lieux de partage de l'ambition, de la réalisation et de la gestion du projet doivent permettre que la gare soit pensée jusque dans ses moindres détails afin de régler, au jour le jour, les problèmes du quotidien, dans la continuité des espaces cheminés et fréquentés par la foule des voyageurs : la maintenance des équipements, la propreté des lieux, les petits travaux d'entretien.

Combien de gares, de parvis, d'arrêts de bus ou de gares routières juxtaposées, inhospitalières, dures au voyageur, spécialement dans la vie quotidienne, faute d'un maître de maison ! Faute aussi du micro investissement qui fait la différence dans l'attente du grand projet qui changera tout, mais qui tarde chaque jour un peu plus à se concrétiser.



Comment assurer ce défractionnement de la gare ferroviaire multimodale ? Comment lutter contre le fractionnement qui a été le mot d'ordre de la désorganisation du transport collectif attaqué, par en haut, dans l'ordre du droit communautaire, par le bas, par la superposition des millefeuilles administratifs, et d'une manière générale, par le désengagement de l'État ? Comment permettre les opérations de remembrement des domanialités sans subir les mille et une tracasseries de procédures incertaines où un seul partenaire peut, seul, bloquer une entreprise rassemblant des dizaines d'acteurs ?

La seule bonne volonté est insuffisante. Les rencontres de circonstances sont inefficaces. C'est pourquoi ce constat doit conduire à

imaginer des solutions pratiques qui permettent de contourner les obstacles accumulés au cours des décennies sur la voie de la grande gare, qui permettent de dépeussier un système juridique touffu qui étouffe les initiatives, décourage les bonnes volontés et ensable les montages financiers.

C'était également le sens du constat effectué par M. Hubert Haenel dans son rapport à M. le Premier ministre du 26 octobre 2008 « *Écrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale* » : « **Une bonne pratique consisterait à réunir un comité de pilotage de l'espace gare (qui ne se réduise pas au périmètre SNCF ou RFF), rassemblant toutes les parties prenantes (autorités organisatrices, transporteurs, pouvoirs de police...).** Pour les principales gares d'échanges, l'animation de ce comité reviendrait à la région, dans le cadre des fonctions de « chef de file de l'intermodalité » qui lui seraient reconnues ».

Il me semble ainsi inutile d'entreprendre un nouveau découpage foncier *a priori* pour transférer tel ou tel actif à telle ou telle entité, car, en fonction des enjeux analysés et des constats effectués, ce nouveau découpage serait dépassé avant même que d'avoir été opéré. Il semble tout autant inutile de réanimer la période traumatisante des dix années du partage des biens entre RFF et la SNCF. La réforme de 1997 a d'abord eu pour objet de régler un problème financier et de préparer l'ouverture à la concurrence intramodale.

Cette épreuve a laissé en chemin les gares et le service dû au voyageur et au citoyen par la stricte application d'un règlement comptable datant des années 70. Tel n'a pas été le choix effectué ailleurs en Europe, en Allemagne notamment. C'est ainsi que tel escalator est propriété SNCF, s'il part du quai RFF pour aller dans le bâtiment voyageurs ; mais le même escalator est RFF, s'il donne directement dans la rue. En Allemagne, la Direction service et stations de la l'entreprise ferroviaire DBAG (l'équivalent de la Direction des gares de la SNCF) est propriétaire à la fois des quais et des escalators.

Défractionner, conjuguer, simplifier apparaissent en définitive comme une évidence, plus facile à énoncer qu'à mettre en pratique dans ce dédale institutionnel et juridique, au lieu de croisement de toutes les attentes, de tous les conflits de missions et d'intérêts économiques parfois divergents, mais toujours sociaux, urbains et territoriaux. Les propositions qui suivent tentent de répondre à l'ampleur des enjeux en fonction des constats effectués.