

IV. LES PROPOSITIONS

Les gares sont un sujet en soi, qui ne peut pas être traité comme un appendice des trains. **Elles ont été trop longtemps délaissées par les pouvoirs publics qui s'en sont déchargés sur l'exploitant ferroviaire.** Elles ont trop souvent été les victimes du fractionnement des acteurs et des autorités organisatrices de transport.

Le résultat en est une absence de gouvernance, source de gâchis, d'incohérences et surtout d'inertie. L'absence de méthode éprouvée pour concilier les cultures de l'urbanisme et du transport et la complexité des projets ont contribué à l'accumulation d'un retard important dans l'investissement en Gare.

Les enjeux du développement durable et la volonté politique de favoriser l'utilisation des transports publics et des modes doux créent l'obligation d'adapter les gares à des flux de voyageurs en forte croissance. Le défi est déjà très présent pour quelques gares importantes et particulièrement les gares d'Île-de-France.

1. « La Grande Gare », lieu de vie et morceau de Ville

La « Grande Gare » est clairement un enjeu d'aménagement régional et une composante de la maîtrise de ces évolutions territoriales. La Gare et son accessibilité demandent à être aménagées en conséquence, jusqu'aux quais. Lieu de vie souhaité, la Gare est un lieu de ville incontournable. Les espaces publics de la Gare et de la ville sont un seul et même espace public, qui autorise la circulation et le stationnement organisé et efficace des différents modes de transport, qui autorise l'accès agréable et sûr aux services commerciaux et aux équipements publics qui le bordent, qu'ils soient ouverts au public ou qu'ils en constituent les coulisses, dans la Gare comme dans la rue.

De la descente du quai à la Ville et au territoire, l'enjeu est donc, aujourd'hui, d'organiser un espace public continu, bordé de services et de commerces ouverts au public ou de services techniques fermés, de transport ou commerciaux, à l'échelle des défis que porte l'évolution prévisible des flux de voyageurs : des espaces de cheminement agréables, sûrs, propres, confortables, support de l'efficacité du déplacement sobre en émissions de gaz à effet de serre, bordé par des espaces de service, de vie, urbains.

Dans l'espace limité de la Gare et de la Ville, déjà plus ou moins densément occupé, tout projet de réaménagement, capacitaire, quantitatif, mais aussi qualitatif, suppose ainsi un réarrangement des circulations et des services qui les bordent, dans l'espace de la gare proprement dite et ses abords. Il faut en conséquence revisiter l'industrie ferroviaire et les espaces de connexion du train au territoire et à la ville dans le périmètre large de la « grande Gare », voire de son quartier, à la lumière des politiques d'aménagement, de la croissance des flux en résultant, de la qualité du service de déplacements et des aménités attendues. Les fonciers des uns et des autres et les usages des sols demandent alors à être repensés globalement dans le respect du fonctionnement et des missions de chaque acteur.

Si la Gare, par nature, est un quartier de Ville, alors comme la Ville, elle doit assurer un équilibre entre espaces publics (déambulation, repos, volumes utiles pour donner un sentiment agréable aux voyageurs), espaces marchands (bureaux, commerces ...) et services au public et aux voyageurs dans une conception d'ensemble harmonieuse.

Si c'est un lieu de vie, alors la Gare accueille tout naturellement des services au public tels que la Poste, le Pôle emploi, une crèche, des points dépôts etc. Ces services doivent en principe chercher à se placer là où se situent les flux importants et réguliers de personnes, dans l'objectif d'aller à la rencontre de ceux qui recherchent le service. **On pourrait imaginer que ces activités de service au public représentent environ 20 % des espaces.** Ce travail sur les services en Gare devra être tout particulièrement réalisé en Île-de-France où, paradoxalement, il est peu développé, alors même qu'une très forte proportion de la population passe en Gare.

Des activités, sources de revenus, peuvent être développées en Gare. Mais la « Grande Gare » ne peut faire reposer son financement sur les seules recettes commerciales même si celles-ci, très utiles, doivent être recherchées. Le commerce fait d'ailleurs entièrement partie de la Ville, de son animation, du service à la population. Encore faut-il qu'il soit diversifié avec la présence d'artisans, qu'il apporte les produits attendus en Gare (comme ceux fournis par un supermarché), bref qu'il soit défini en fonction d'une approche sur les attentes des personnes passant en Gare et des habitants du quartier autant que de la rentabilité de leur activité.

Je propose aussi que se déroulent en gare, plusieurs fois par an, des événements caractérisant son appartenance à la Ville : expositions, concerts, pièces de théâtre, rencontres, forums. Cela suppose d'aménager des salles en Gare pour faciliter cela. L'objectif est ici de changer l'image de la gare, en faire un lieu où l'on vient aussi sans avoir de train à prendre. Les initiatives prises par la SNCF dans le cadre des Nuits Blanches à Paris dans cinq grandes Gares ont connu un vrai succès. On peut rappeler l'opéra qui a été donné en gare de

Zürich et qui a été particulièrement apprécié ou ceux organisés par la RATP au Châtelet qui attirent également un public très nombreux.

Proposition n° 1 :

Affirmer la Gare comme un centre de la Ville, un espace public continu, avec des circulations facilitées et des services à la population diversifiés

2. Favoriser les modes doux de déplacement dans « la grande Gare »

Il est proposé d'appliquer une hiérarchisation des modes doux de déplacement pour l'accessibilité de chaque « grande Gare » selon la gradation suivante :

- 1. les PMR et la marche à pied ;**
- 2. le vélo ;**
- 3. la dépose minute, les bus et les taxis, collectifs ou non ;**
- 4. l'autopartage ;**
- 5. le covoiturage et la location de voiture ;**
- 6. l'auto soliste.**

Proposition n° 2 :

Hiérarchiser les différents modes de déplacement dans leur accessibilité à la « grande Gare » multimodale en fonction de leur intérêt collectif

3. Une vision partagée de l'action à mener pour les nouvelles Gares multimodales

C'est l'affirmation de la volonté des partenaires de développer une société durable qui constituera le ciment des acteurs dans l'action concrète. Cela suppose de partager le diagnostic et l'analyse de l'évolution des besoins.

Les enjeux doivent être présentés et partagés, ainsi que l'ambition pour le transport en commun, le développement durable et l'émergence d'un projet soutenable autour de la Gare.

Ce processus de construction d'une stratégie claire et expliquée a été conduit il y a une quinzaine d'année en Allemagne par la Deutsche Bahn. Il a permis d'écrire une stratégie cohérente avec ses partenaires – en particulier avec les Länder –, de construire la confiance entre tous et de définir une méthode de travail en amont des projets avant de plonger dans la technique et la complexité de la mise en œuvre.

La bonne échelle pour préciser cette stratégie est l'échelon régional. En effet, l'organisation actuelle très centralisée de la SNCF et de RFF est source de nombreux blocages du fait essentiellement d'un effet de taille et d'une grande distance au terrain. Une action dynamique dans les gares nécessite une définition de l'action par grands territoires.



Inauguration de la Gare Sainte Marthe à Marseille

C'est donc à l'échelle de la Région que je propose de faire émerger cette vision commune avec un rôle privilégié pour les agglomérations, qui, du fait de leur fonction de centralité et de l'importance de la Gare multimodale régionale, sont l'élément déterminant pour l'évolution de la gare contemporaine.

Proposition n° 3 :

Il convient de construire une véritable vision de l'action à mener pour les Gares en France et de la faire partager par l'ensemble des partenaires : SNCF, RFF, RATP, AOT, personnels et usagers. C'est à l'échelle régionale et en s'appuyant sur les agglomérations qu'il s'agit de construire une telle stratégie de développement des Gares avec tous les acteurs concernés dans les différents lieux de concertation existants ou à créer

4. Donner une place particulière aux voyageurs

Une Ville n'imaginerait pas d'aménager une place sans une large concertation préalable avec ses habitants, bien au-delà des procédures formelles qu'impose le Code de l'urbanisme. Il faut donc inventer des concertations, sous la forme de Comités de ligne ou de « comités de sites » ou tout autres lieux de débat. Les voyageurs, comme les représentants des salariés, sont aujourd'hui peu présents dans les débats, à l'exception notable des comités de ligne en Région et à la RATP. La confiance est indispensable pour avancer : il faut trouver des formes de partage, avec les acteurs institutionnels et les voyageurs.



Proposition n° 4 :

- Mettre en place un dispositif de consultation et d'échange avec les voyageurs et les syndicats représentants des salariés dans tous les sites, sous la forme de rencontres, de panel d'usagers, de boîtes à idées**
- Donner une visibilité aux Comités de ligne qui doivent être associés aux réunions de pilotage de la structure de la grande Gare**

5. L'information multimodale : une priorité

Le fractionnement des acteurs a eu pour conséquence la multiplication des initiatives, mais pour un résultat faible au niveau global. **La création dans les Gares de centrales d'assemblage de l'information des divers transporteurs pourrait faciliter la mise en place de tableaux d'affichage multimodaux.** Elle permettrait aussi d'accéder à cette information sur internet et sur les téléphones portables. Je propose un calendrier de mise en œuvre concertée avec l'ensemble des AOT et des transporteurs.

Proposition n° 5 :

– Organiser un plan d’urgence pour la mise à niveau de l’information multimodale en Gare pour 2009 doté de :

- 80 millions d’euros pour la SNCF ;**
- 10 millions d’euros pour la RATP ;**

et un plan d’équipement structurant en écrans et centrales d’information à échéance 2012 doté de :

- 260 millions d’euros pour la SNCF**
- 80 millions d’euros pour la RATP**

– Arrêter un calendrier concerté entre les différents acteurs du transport ferroviaire pour accélérer la mise en œuvre de l’information multimodale dans les gares contemporaines.

– Créer des centrales d’Information dans les Gares, permettant de regrouper les informations de tous les transporteurs.

– Annoncer l’urgence de l’information des voyageurs – tout particulièrement en mode perturbé –, et en faire une priorité absolue pour les transporteurs et les autorités organisatrices de transport.

6. Crédibiliser la volonté d’agir en réalisant tout de suite des améliorations : le Grand Plan des petits travaux

La situation dans les gares de France n’est pas bonne, et singulièrement en Île-de-France. Il convient de donner rapidement le signe d’une vraie volonté de l’ensemble des acteurs d’améliorer la vie des voyageurs au quotidien.

Je propose donc d’engager un « **Grand Plan des petits travaux** » portant sur :

- la sonorisation en Gare ;**
- les éclairages ;**
- les Portes, sièges, guichets ;**
- la réparation des escalators divers ;**
- la propreté (peintures) ;**

La résorption des couloirs « *orphelins* » (c'est-à-dire des couloirs dont l'entretien n'est plus assuré par personne).

Ces travaux pourront être réalisés de manière très décentralisée, avec des crédits en Région et peut-être une consultation des usagers. L'échéance est ici la fin de l'année 2009. **Ils seront financés directement par les opérateurs actuels, sans recherche de cofinancements afin d'accélérer leur mise en œuvre.**

Proposition n° 6 :

Pour crédibiliser la volonté d'agir des partenaires, un "Grand Plan des Petits Travaux" sera mis en œuvre dans les neuf mois restants de 2009.

Il faut améliorer sans tarder la vie au quotidien des voyageurs en déconcentrant la décision pour les petits travaux qui seront effectués dans les gares d'ici la fin de l'année en cours.

« Les gares méritent que l'on s'en occupe mieux, nous – RATP, SNCF, RFF – allons le faire tout de suite pour vous faciliter la vie ».

7. Organiser la gouvernance des Gares par la création d'une structure commune

Le besoins d'unité concerne d'abord le foncier.

Un nouveau redécoupage des terrains entre les propriétaires ne semble pas être une solution, même si elle a pu être envisagée par certains. Ce serait une nouvelle perte de temps. La dernière répartition patrimoniale, entre RFF et la SNCF, a été douloureuse. Elle s'est étalée sur dix années, période trop longue donnant lieu à des prises de position contradictoires et qui a épuisé les partenaires. Cette séparation a absorbé trop d'énergie interne et elle a finalement pénalisé les activités de projets et de développements.

S'agissant des projets de Grandes Gares, **la bonne répartition des espaces n'est pas connue *a priori*** : elle dépend du projet global d'intermodalité et d'aménagement. Elle est, dans les grandes gares, plutôt en volume qu'en surface au sol. On constate que **la séparation entre les quais et le reste de la gare – cas inédit en Europe – aboutit à des situations inutilement**

complexes, qui sont dénoncées par tous les acteurs. Les quais, verrières, passerelles et autres escalators sont propriétés de RFF, mais ils sont confiés en gestion à la SNCF. RFF, qui n'a pas de ressources dédiées, peine à en financer l'entretien courant.

Plutôt que de procéder artificiellement à un nouveau remembrement foncier, je suggère que, projet par projet, les propriétaires de domanialités publiques fassent apport de leurs propriétés à une structure intermédiaire chargée de la mise en œuvre de l'opération. Ce serait une solution simple pour contourner le fractionnement des propriétés et de la gestion. **Une structure n'est pas toujours indispensable, mais il est toujours nécessaire de créer un lieu de gouvernance partagée.**

Plusieurs options de gouvernance sont possibles pour réunir les partenaires et désigner le pilote de l'opération.

La propriété de la gare multimodale et son exploitation peuvent faire l'objet de systèmes de gouvernance différents, comme c'est le cas dans les aéroports. On peut en outre partir du constat que, en raison de la diversité des gares telle que le montrent les typologies, **il n'existe pas un modèle unique et qu'une segmentation doit être établie au regard des acteurs et des enjeux.** Enfin, pour chaque gare, il n'existe pas naturellement un acteur unique identifiable dans les projets existants du fait de la superposition des fonctions sur un même espace. Ce dernier constat conduit ainsi à retenir une structure intermédiaire porteuse de son propre chef de projets opérationnels.

Le génie juridique français fait que **les structures institutionnelles possibles sont nombreuses et variées.** Mais elles ont chacune leurs particularités qui ne répondent pas toujours aux spécificités de la « grande Gare » contemporaine multimodale. **Selon l'importance du projet,** la nature publique ou mixte des partenaires, **selon l'état du projet** (en émergence, en réalisation ou en gestion), **on peut faire appel à telle ou telle solution.** Le droit français offre une « *boîte à outil* » parfaite pour la meilleure formule souhaitable. Il n'est pas dans l'ambition de ce rapport de proposer une formule unique qui puisse répondre à toutes les situations, en toutes circonstances. Des études complémentaires doivent être menées pour valider la meilleure structure correspondant à chaque type de situation.

On listera simplement pour la forme les différentes solutions envisageables dans la « boîte à outils » juridique :

a) pour les très grandes opérations impliquant des remodelages urbains importants

– L'établissement public d'aménagement (EPA)

Selon les dispositions du Code de l'urbanisme (articles L321-1 et suivants), un établissement public compétent pour réaliser des opérations d'aménagement peut être créé par décret en Conseil d'État après avis des collectivités locales concernées. Son Conseil d'administration est composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics intéressés.

– Le groupement d'intérêt économique (GIE)

Organe de coopération destiné à promouvoir une activité économique (située dans le champ de compétences de ses membres qui peuvent être publics et privés), il n'a pas vocation à réaliser des bénéfices pour lui-même, mais rien ne lui interdit d'en réaliser (ils seront alors redistribués entre les membres). Il peut être constitué avec ou sans capital. Ses formalités de création sont relativement souples. Au regard du projet et des partenaires intéressés, cette structure de coopération paraît adaptée à la « Grande Gare multimodale ».

Le GIE présente en outre certains avantages complémentaires : souplesse quant à l'intégration ou au retrait de membres, possibilité de transformation en société dans le futur, au regard de l'évolution du projet. En ce qui concerne plus précisément la SNCF, l'article 18 al. 2 de la LOTI dispose que : « *Cet établissement est habilité à exercer toutes activités qui se rattachent directement ou indirectement à cette mission. Il peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, **groupements** ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire* ». Aussi, rien ne s'oppose à ce que la SNCF et RFF recourent à cette structure de coopération avec d'autres personnes publiques ou privées.

Il en existe d'ailleurs de nombreux exemples : GIE entre la SNCF et Les Grands Moulins de Paris pour coordonner des études d'aménagement et de répartition des frais, et valoriser l'actif immobilier de l'autre membre : Cass., comm., 94-11241, 27 février 1996 ; ou encore un GIE détenu à 86 % par la SNCF, ayant pour filiale la société Seafrance, et pour objet le transport maritime international de passagers et de fret entre la France et la Grande-Bretagne sous le nom de Sealink : CE, 6 octobre 2004, SNAT, n° 253862 ; ou encore définition et valorisation d'un projet de restructuration urbaine au sein d'un GIE, associant la Ville de Reims, la SNCF, la SA d'HLM l'Effort Rémois, la SA d'HLM le Foyer Rémois, la SAEM Reims-Développement et le groupe CDC/SCET : GIE pour CDG Express, réunissant notamment SNCF, RFF et ADP.

– Le groupement d'intérêt public (GIP)

Les GIP, personnes morales *sui generis*, associent pour une durée déterminée des personnes publiques entre elles (État, collectivités territoriales, établissements publics), ou avec des personnes morales de droit privé (entreprises, SEM, associations, fondations...). Ils sont créés en vue de l'exercice d'activités qui ne peuvent donner lieu à la réalisation ou au partage de bénéfices. Ils sont institués par des textes législatifs et réglementaires qui créent des « catégories juridiques » au sein desquelles les GIP pourront intervenir, pour un objet particulier, dans de nombreux domaines de l'action administrative : recherche, formation, santé publique, domaine social...

Les GIP ne peuvent être créés que dans les domaines autorisés par les différents textes législatifs. Seule la catégorie « *développement local* » pourrait éventuellement correspondre à la vocation du projet étudié, dans la mesure où il pourrait être considéré que le projet consiste à développer la gestion efficace de l'offre intermodale locale. Son régime juridique (création et fonctionnement) est relativement contraignant. En principe, il s'agit d'une personne morale de droit public, qualification qui emporte avec elle un ensemble de caractéristiques issues du droit public.

b) pour les opérations de moyenne importance mais à forte vocation multimodale

– La société civile immobilière (SCI)

Au regard de l'objet du projet, qui consiste largement en une gestion des biens immobiliers et des installations composant le pôle, il pourrait être envisagé de recourir à la société civile immobilière. Mais la participation des collectivités locales à une SCI n'est pas envisageable, dans la mesure où elles ne peuvent prendre de participation dans une société commerciale ou un autre organisme à but lucratif sans y être autorisées par décret en Conseil d'État. La seule exception concerne l'entrée d'une collectivité locale au capital d'une société d'économie mixte locale.

La prohibition de la participation d'une commune à une SCI a été explicitement confirmée par le Conseil d'État. Il existe cependant une dérogation étroite à cette prohibition, en faveur des régies locales de transport public de voyageurs constituées sous la forme d'un établissement public industriel et commercial. Cette solution ne saurait pour autant être généralisée, de nombreuses autorités organisatrices de transport ayant choisi la voie de la délégation de service public de préférence à celle de la régie.

Par ailleurs, un autre obstacle à la constitution d'une SCI réside dans la domanialité publique de la quasi-totalité des biens immobiliers concernés par le projet, ce régime interdisant naturellement leur apport à une SCI.

– La société d'économie mixte locale (SEML)

L'article L. 1521-1 du CGCT prévoit que : « *Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixtes locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général (...)* ». Par ailleurs, les articles L. 1522-1 et L. 1522-2 du même code précisent que la SEML revêt la forme juridique d'une société anonyme régie par le livre II du Code de commerce et que le capital social d'une SEM doit être détenu en majorité par les collectivités territoriales et leurs groupements (le plafond de leur participation est de 85 %).

Plusieurs caractéristiques de la SEML doivent être relevées.

L'objet social des SEML doit être lié aux compétences des collectivités territoriales. La gestion d'une Grande Gare peut entrer dans la catégorie des « *services publics à caractère industriel et commercial* » ou de « *toute autre activité d'intérêt général* » au sens de l'article L. 1521-1 du code précité. *A priori*, la constitution d'une SEML pourrait se rattacher à la compétence exercée par les régions en matière de transports collectifs d'intérêt régional (1) ou par les agglomérations en matière de transports urbains.

La participation des collectivités territoriales et de leurs groupements au capital de la SEML doit être majoritaire. La SEML étant une société anonyme, la présence d'au moins sept actionnaires est nécessaire à sa création. La SEML suppose la présence d'au moins une personne privée dans son capital. Par ailleurs, cette circonstance privera la structure du bénéfice de la théorie du « *in house* » qui permet des relations contractuelles de gré à gré entre les membres fondateurs et la structure créée.

La prise de participation de la SNCF dans le capital d'une SEML devra ainsi faire l'objet d'une autorisation interministérielle, en vertu de l'article 3 de son cahier des charges (2). Il en ira de même pour RFF, sur le fondement de l'article 45 de son statut (3).

(1) Article 21-1 de la LOTI.

(2) Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF.

(3) Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF.

*c) Pour les petites opérations ou pour la gestion des projets :
l'association syndicale (ASL)*

Les associations syndicales de propriétaires – catégorie à laquelle appartient l'Association syndicale libre – sont des personnes morales de droit privé régies par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 et par le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006. Conformément à l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée, les ASP sont des groupements de propriétaires fonciers constitués pour assurer : *« la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrages ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun, en vue : (...) de mettre en valeur des propriétés »*.

Par conséquent, la gestion technique des immeubles des différentes propriétés composant une gare multimodale peut être considérée comme entrant dans la catégorie de « l'entretien ou la gestion d'ouvrages (...) en vue de mettre en valeur des propriétés » et constituer ainsi l'objet de création d'une ASP. En effet, la valorisation de propriétés ne peut se dispenser de nettoyage, d'entretien des locaux et des espaces verts, de petites et grosses réparations. C'est d'ailleurs l'interprétation retenue par la Direction générale des collectivités locales qui précise que la mise en valeur des propriétés peut recouvrir *« toute action de protection, d'aménagement, d'embellissement ou de développement des propriétés, ce qui est conforme à la nature des ASP qui sont des groupements de biens et non de personnes »* (1).



Les ASL se forment par consentement unanime des propriétaires intéressés. L'adhésion à une ASL n'est possible que pour les personnes qui ont la qualité de propriétaires, ce qui exclut que d'autres personnes intéressées dénuées de cette qualité, comme par exemple des AOT ou des financeurs de la Grande Gare, tels qu'un département ou une région. Cette circonstance peut être perçue comme un inconvénient si ces personnes souhaitent être associées aux décisions prises. Ainsi, une commune sur le territoire de laquelle serait implanté

(1) Voir fiche pratique n°1 disponible sur le site Internet de la DGCL et intitulée « Les associations syndicales de propriétaires : principes généraux et typologie ».

une gare multimodale, mais qui ne serait propriétaire, ni du parvis, ni de la gare routière, ni de tout autre immeuble ne pourrait pas adhérer à l'ASL qui aurait pourtant vocation à entretenir et à gérer les immeubles compris dans le périmètre de la Grande Gare.

L'adhésion à une ASL est possible pour tous les « propriétaires intéressés », qu'ils soient publics ou privés et quel que soit le régime public ou privé de leur domaine. Une collectivité territoriale, un EPCI, un syndicat mixte ou un établissement public national tels que la SNCF ou RFF peuvent ainsi adhérer à une ASL à condition qu'ils y soient autorisés. En effet, l'adhésion à l'ASL doit être autorisée par l'organe délibérant lorsqu'il s'agit d'un immeuble d'une collectivité territoriale, d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, ou par décision du préfet lorsqu'il s'agit d'un immeuble dépendant du domaine public de l'État.

Pour la SNCF, on peut considérer que les pouvoirs de gestion très larges reconnus à la SNCF (décret 83-816 du 13 septembre 1983) l'emportent sur cette disposition. Il est même permis de concevoir qu'une ASL puisse être constituée seulement de personnes publiques, mais elle n'en resterait pas moins une personne morale de droit privé dans la mesure où cette qualification est attribuée par l'ordonnance de 2004.

d) La structure de la « Grande Gare » peut ainsi être modulée en fonction des trois phases d'un projet de Grande Gare multimodale

(1) Phase d'émergence du projet

C'est le temps de la rencontre de l'ensemble des partenaires, le croisement des objectifs et des priorités de chacun. Une mission d'étude pourra alors permettre d'en préciser les enjeux, d'apporter des informations objectives, et de commencer à dessiner les contours du projet partagé. Le périmètre peut être large et il peut inclure des terrains vastes autour de la Gare. Une esquisse architecturale est souvent le support indispensable pour cristalliser le projet et évoquer alors budgets et répartition des rôles.

Un fonctionnement classique en « cahier des charges », puis « réponse à celui-ci » est ici inadapté : en effet, les projets réussis mêlent les modes de transport. Ils ne peuvent pas se résumer à la superposition des besoins de chaque Autorité Organisatrice de transport. Pour la partie urbaine du projet, le bon fonctionnement ne peut résulter que d'un travail d'itération entre les contraintes techniques et l'ambition de l'aménagement urbain.

(2) La phase de mise en œuvre du projet de « Grande gare »

C'est dans cette étape qu'une structure forte permet de fédérer les intérêts légitimes de chaque partenaire. Cette structure permettra sans cesse de trouver une solution aux multiples obstacles d'un projet dépassant de manière volontariste les fractionnements.

(3) La phase de gestion

Après l'aménagement de la Grande Gare et de ses vastes abords intervient la phase de gestion. Le « manager de la Grande Gare » est alors l'interlocuteur naturel d'une structure regroupant l'ensemble des fonctions d'intermodalité. Le périmètre peut ici être un peu plus restreint que dans les phases 1 ou 2 du projet.

Il apparaît enfin clairement **qu'un pilote est nécessaire au cours de ces trois phases**. De nombreuses discussions avec les représentants des collectivités, et notamment le GART, l'AMGVF et l'ARF, ont fait apparaître que :

- **dans les grandes agglomérations**, c'est tout naturellement le président de l'Agglomération, en lien avec le maire, qui est chef de file ;
- **dans les autres sites**, la Région pourrait avoir naturellement la mission de pilotage, dans une association étroite avec le maire ou le président de l'intercommunalité sur chaque site.

Proposition n° 7 :

Choisir une structure adaptée pour chaque Gare contemporaine pour organiser la gouvernance des projets dans leurs différentes phases : émergence, réalisation et gestion. Le pilote de cette structure serait l'Agglomération pour les Gares de type 2 et 3, et la Région, pour les autres gares.

8. Le garant de l'unité du projet : le « manager de gare », interlocuteur de tous les transporteurs, des exploitants en Gare, des élus locaux et de tous les partenaires

La structure est certes indispensable pour la bonne exécution du projet. Mais elle ne serait rien sans une bonne gestion de la gare. Cette solution est

d'ailleurs celle en cours de discussion pour les fonctions de gestion de la circulation, qui sont de même nature (régalienne et monopolistique). Cette gestion doit avoir une visibilité sur le terrain : un interlocuteur, « *le manager de Gare* », qui doit être désigné dans les sites importants et, sans doute, par grappe de gares, sur les sites de type 4 et 5.

L'idée de confier la gestion de la grande Gare à un « *manager de Gare* » dans le cadre d'une structure créée autour du projet multi-partenarial n'est pas une idée nouvelle. Elle a déjà été exprimée à plusieurs reprises dans des rapports parlementaires.



C'est ainsi que Hubert Haenel dans son rapport remis le 8 octobre 2008 au Premier ministre intitulé « *Une organisation ferroviaire à la hauteur de nos ambitions* » en décrivait la fonction : « *Sur le terrain, ce qui compte c'est moins de savoir à qui appartient la gare que d'être en mesure d'en identifier le véritable patron opérationnel. Ce qui fait aujourd'hui défaut, c'est l'existence d'un gestionnaire unique, en charge de l'exploitation de la gare... Ce « gestionnaire des gares » aurait vocation à être le principal interlocuteur des transporteurs et des institutions pour définir les droits et devoirs de chaque acteur présent en gare, mais aussi pour gérer et développer des plateformes. Il devrait donc avoir la plénitude des moyens lui permettant de mener à bien ses missions fondamentales :*

– *assurer un service de qualité et continu aux voyageurs, quel que soit leur mode d'accès à la gare et quel que soit le transporteur ferroviaire (signalétique, accueil, prise en charge pour les personnes à mobilité réduite, sûreté et sécurité, information collective...) ;*

– développer la multimodalité en exploitant les plateformes dans leur ensemble, permettant une prise en charge équilibrée des différents modes d'approche (transports en commun, taxis, vélos, voitures particulières) et en concevant, grâce aux potentiels des parcs de stationnement et des parvis, des cheminements naturels et intelligents mettant en valeur le meilleur de chaque mode ;

– favoriser la progression de la mobilité durable et accompagner la croissance des trafics ferroviaires en pilotant les investissements nécessaires à l'accroissement des capacités d'accueil en gare, en partenariat avec les collectivités locales ;

– coordonner l'utilisation de la plateforme par plusieurs transporteurs ferroviaires et gérer les flux de voyageurs.

Pour garantir un accès non discriminatoire à ces plateformes et aux services qui y seront proposés, ce « gestionnaire des gares » devra bien évidemment agir sous le contrôle permanent et rigoureux de la future autorité de régulation, qui devra, pour sa part, disposer de réels pouvoirs de contrainte ».

Le « manager de Gare » n'a pas de mission d'exploitation de transport (ne serait-ce que pour respecter les exigences des règles de la concurrence). Pour autant, il garde une grande proximité avec les autres exploitants (SNCF et nouveaux entrants) – particulièrement en situation dégradée – et, d'une manière générale, avec tous les autres partenaires.

Il facilite l'émergence et la mise en œuvre des projets de développement de la Gare, dont il assurera ultérieurement la gestion courante (il est ainsi le garant de la facilité de maintenance des projets). Il est en charge plus particulièrement de l'ambiance dans la Gare (propreté, sécurité, animation). Il assure la liaison quotidienne avec les locataires et concessionnaires d'espaces publics en Gare. Ce « **maître de maison** » veille ainsi au bon état des bâtiments et au bon fonctionnement des annexes de la Grande Gare, à la qualité de l'accueil du public, à l'efficacité de l'information multimodale en Gare et à l'effectivité des relations avec les différents partenaires du projet qu'il est de tenu de convoquer régulièrement.

Proposition n° 8 :

Nommer un manager de la « Grande Gare », fonction qu'il s'agit de créer :

Le manager de la Gare gère au quotidien l'ensemble des lieux au nom des propriétaires. Il est le garant de la propreté et de la sécurité de la Gare et interlocuteur de tous les transporteurs, des exploitants en Gare, des élus locaux et de tous les partenaires.

9. Réaliser des investissements considérables pour développer les Grandes Gares en Région d'ici 2020

Les enjeux du développement durable et la volonté politique de favoriser l'utilisation des transports publics et doux créent une obligation d'adapter les gares.

Les activités commerciales ne peuvent, seules, financer les rattrapages nécessaires en termes d'investissements. Ni les Gares allemandes, ni les suisses ou les japonaises vivent des seules redevances commerciales. La focalisation sur la rentabilité détruirait en outre l'objectif d'équilibre dans la nature des commerces et des services, par exemple, objectif qui est ici recherché

Les montants d'investissements nécessaires sont repris ci-dessous, par type de Grandes Gares, et en fonction de trois horizons :

- **à court terme**, en phase avec le plan de relance (échéance 2010) ;
- **à moyen terme**, c'est-à-dire à 5 ans (échéance 2013) ;
- **à plus long terme** (échéance 2020).

Proposition n° 9

**Remise à niveau des Grandes Gares
(Gares de type 1, 2 et 3)**

Personnes à mobilité réduite (sur 7 ans)

2009/2010 : 185 M €
2011/2013 : 185 M €
2014/2016 : 150 M €

Mise à niveau d'installations vétustes (sur 10 ans)

2009/2010 : 75M €
2011/2013 : 75M €
2014/2018 : 100M €

Installations sécurité -sûreté, vidéosurveillance- (sur 4 ans)

2009/2010 : 80M €
2011/2012 : 80 M €

Rénovation et développement (jusqu'en 2019, soit 11 ans)

2009-2010 : 420 à 520 M €
2011/2013 : 840 à 1040 M €
2014/2019 : 1050 à 1300 M €

**Remise à niveau des Grandes Gares
(Gares de type 4 et 5 et 6)**

– Personnes à mobilité réduite (sur 7 ans)

2009/2010 : 25 M €
2011/2013 : 30 M €
2014/2016 : 25 M €

– Mise à niveau d’installations vétustes (sur 10 ans)

2009/2010 : 30 M €
2011/2013 : 30 M €
2014/2018 : 40 M €

Installations sécurité -sûreté, vidéosurveillance- (sur 4ans)

2009/2010 : 10 M €
2011/2012 : 10 M €

Rénovation et développement (jusqu’en 2019, soit 11 ans)

2009-2010 : 100 à 200 M €
2011/2013 : 200 à 400 M €
2014/2019 : 250 à 500 M €

Pour la mise à niveau terminée à l’échéance 2020 de l’ensemble des Gares françaises (Île-de-France comprise, sans le métro), des investissements de 7.480 à 8.700 millions d’euros sont nécessaires, soit un effort annuel de l’ordre de 700 à 800 millions d’Euros. Le métro représente à lui seul 1.400 millions d’euros sur la période. **Hors Île-de-France, ce montant d’investissement représente 4.200 à 5.400 millions d’euros. Ces montants n’intègrent pas les nouveaux projets.** Des listes détaillées sont jointes en annexes.

10. Mettre en œuvre un plan spécifique pour les Gares et stations d’Île-de-France

Le retard considérable accumulé et les conditions de transport médiocres (pour un moment encore, compte tenu des difficultés structurelles du réseau d’Île-de-France) imposent un plan énergique pour les gares d’Île-de-France, qui sont des lieux très fréquentés par les populations franciliennes. L’état du réseau, la durée des chantiers sur des lignes en

exploitation, et la croissance constante du trafic ne permettent pas d'entrevoir des améliorations significatives des temps de transport et du respect des horaires avant un délai de l'ordre de 8 à 10 ans.

Les projets concernant les Gares s'inscrivent dans un contexte d'investissements lourds dans l'infrastructure en Île-de-France, pour désengorger le réseau existant :

- RER B Nord : achèvement prévu fin 2012, pour 254 M € ;
- Schéma directeur ligne D du RER (horizon 2013) pour 450 M € ;
- Schéma directeur de la ligne C du RER, pour 300 M € à partir de 2011, hors de la mise à 6 voies de Bibliothèque François Mitterrand-Juvisy estimé à 1 milliard d'euros.

La priorité ressentie par les franciliens est « fondamentale » : celle de se déplacer dans des conditions de temps et de confort « normales ». L'acquisition de nouvelles rames par la SNCF et par la RATP devrait permettre un ressenti amélioré sur des échéances de quelques années. Cela renforce encore l'urgence de la rénovation des Gares, lieu d'attente, de l'information en temps réel des voyageurs et, plus généralement, de vie et de rencontre. C'est pourquoi l'amélioration de l'environnement quotidien des voyageurs exige qu'un effort particulier soit engagé en Île-de-France et qu'il soit rapidement perceptible.

La SNCF et la RATP ont déjà programmé deux actions de court terme :

- « **D Maintenant** », programme de modernisation de la ligne et des Gares de la ligne D du RER, de 46 millions d'euros sur 2 ans ;
- « **Plan Impact** », programme de petits travaux spécifiques pour les gares RER d'Île-de-France pour 300 millions d'euros sur 6 ans.

Quarante gares de banlieue font actuellement l'objet de travaux, pour 80 à 100 M €. La ligne C du RER, d'Austerlitz à Champ de Mars, est modernisée et rendue accessible aux personnes à mobilité réduite pour 120 M €. Les onze Gares de la ligne C du RER sont modernisées pour 100 M €.

Une planification d'urgence est donc indispensable pour les grandes gares parisiennes et les Gares d'Île-de-France. C'est l'objet de la proposition qui suit.

Proposition n° 10

**Plan spécifique pour les Gares et stations de l'Île-de-France
(hors très Grandes Gares)**

Personnes à mobilité réduite (sur 10 ans)

Gares SNCF/RFF

2009/2010 : 255 M €

2011/2013 : 255 M €

2014/2017 : 410 M €

Gares et stations RATP

2009/2010 : 110 M €

2011/2013 : 180 M €

2014/2018 : 300 M €

Mise à niveau d'installations vétustes et gros entretien (sur 10 ans)

Gares SNCF/RFF

2009/2010 : 60 M €

2011/2013 : 60 M €

2014/2018 : 80 M €

Gares et stations RATP

2009/2010 : 120 M €

2011/2013 : 180 M €

2014/2018 : 300 M €

Installations sécurité-sûreté, vidéosurveillance

Gares SNCF/RFF (sur 4 ans)

2009/2010 : 80 M €

2011/2012 : 80 M €

Gares et stations RATP (sur 9 ans)

2009/2010 : 5 M €

2011/2012 : 10 M €

2013/2017 : 25 M €

Rénovation et développement (jusqu'en 2019, soit 11 ans)

Gares SNCF/RFF

2009-2010 : 160 M €

2011/2013 : 320 M €

2014/2019 : 400 M €

Gares et stations RATP

2009-2010 : 250 M €

2011/2013 : 350 M €

2014/2017 : 440 M €

11. Il est tout autant nécessaire de définir des moyens financiers globaux au service de cette stratégie

Une partie des financements seront apportés par les collectivités, mais uniquement dans la partie rénovation et développement des Gares. Cette part peut être estimée à 105 millions d'euros par an pour les gares de types 1, 2 et 3, et à 25 millions d'euros par an pour les autres.

Les investissements pour les personnes à mobilité réduite devront être financés par la SNCF, RFF et la RATP selon des clés à négocier. Une partie des projets seront réalisés en partenariat public/privé, les financements privés atteignant vingt pour cent environ du projet dans les Gares les mieux placées. Je suis pour ma part plutôt réservée pour un financement de ces aménagements par une taxe additionnelle sur le billet, c'est-à-dire par le voyageur. Ce point donne lieu à des positions différentes des partenaires et il mérite sans aucun doute un débat.

Des financements particuliers doivent être dégagés pour rendre possible cet effort d'investissement.

Proposition n° 11 :

Des financements type « Agence de Financement des Infrastructures de Transport » (AFITF), avances de la Caisse des Dépôts – notamment pour les zones d’aménagement autour des Gares – ou autres recettes fiscales spécifiques (telles qu’une taxe sur les plus-values foncières autour des pôles gare) devront être arrêtés.

12. La mission régalienne de la gestion des Gares

La gestion des bâtiments des Gares et des quais longitudinaux a été confiée par l’État à la SNCF. Cette gestion relève d’une mission régalienne. **Je ne propose pas de revenir sur cette affectation des bâtiments des gares et des quais longitudinaux à la SNCF.** Pour autant, la condition en est **qu’il faut séparer clairement dans l’organigramme de la SNCF ce qui relève des missions régaliennes et ce qui relève du transporteur, désormais dans le domaine concurrentiel.**

En effet, **ce statut de gestionnaire de la Gare pour le compte de l’État, qui revient à la SNCF, est aujourd’hui mal distingué.** Il se mêle de manière floue à la fonction de transporteur dans l’affectation des locaux et des personnels. **Cette situation est une source de grande confusion, notamment dans la mise en œuvre des contrôles indispensables par le nouveau régulateur ferroviaire.** La gestion des Gares doit ainsi être rattachée à la Direction générale à un niveau adéquat. Cela signifie en particulier qu’il est exclu de rattacher les Gares à chaque direction d’exploitation (Grandes lignes, TER, Transilien). Par voie de conséquence, les Gares ne peuvent plus être porteuses de la marque du transporteur.

Proposition n° 12 :

Demander à la SNCF qu’elle dissocie clairement les Gares de son activité concurrentielle de transporteur.

Les Gares doivent être rattachées directement à la présidence de la SNCF.