

enjeux gares

La ville du XIX^{ème} siècle a encerclé la gare construite à l'extérieur des murs. La gare et la ville du XX^{ème} siècle ont muté sous le choc de la voiture. La gare et la ville de l'après Kyoto ne pourront pas fonctionner en l'état actuel des infrastructures, des trains, des services de transport et de l'organisation des gares. Leur évolution nécessaire est indissociable de celle de la localisation des emplois, des logements et de l'étalement urbain.

La SNCF évoque aujourd'hui, à l'horizon 2030 une fréquentation multipliée par 4 à l'heure de pointe, une multiplication par 2 en Ile-de-France. Les gares et la ville ne pourront pas fonctionner sans les multiples modes de déplacement doux et en commun, traditionnels ou novateurs qui irrigueront la gare dans l'espace limité qui est désormais le sien. Un tel choc dimensionnant a déjà eu lieu ces 20 dernières années, mais il a été ponctuel, progressif, sans commune mesure avec les mutations massives et simultanées engendrées par une hausse brutale et prolongée du prix du baril de pétrole ou plus globalement par les variations d'une économie mondialisée.

L'impact sera inégal selon les territoires: plutôt que la ville et sa gare, il s'agit des gares et des villes. Selon que telle gare est l'une des plus grandes de l'agglomération, que telle autre est localisée dans ou hors l'agglomération, dans une petite ville ou en milieu péri-urbain ou rural, l'impact du facteur 4 et les services nécessaires seront différents, les solutions économiques ou pas. La gare TER du territoire péri-urbain et la grande gare métropolitaine partagent éventuellement une origine et une destination, mais différent par tous le reste: taille, modes de déplacements associés, capacité d'irrigation du territoire, poids économique et social; autant de paramètres qui spécifient la viabilité et donc l'existence des services de transport qui peuvent être assurés ou les aménités qui peuvent s'y localiser, en ne comptant que sur le flux de voyageurs. La ville, le territoire, peuvent parfois en faire émerger d'autres. A ce jour, le flux de voyageur, sa spécificité, grande ligne ou banlieue, ont le plus souvent été déterminants pour définir et maintenir des services en gare et aux portes de la gare. Sur ce point, l'histoire récente de ces 20 dernières années et ce qu'il en résulte aujourd'hui est éclairante.

Au début des années 80, plus fortement des années 90, l'invention du TGV a radicalement transformé la vitesse, l'économie et le confort du transport ferroviaire. A la centaine de millions d'euros la minute économisée sur le trajet ferroviaire, la question s'est posée du temps perdu à l'arrivée, de la descente du TGV jusqu'au prochain mode de transport. Le choc sur les gares TGV et leur lien avec les autres modes de transport a été de la même importance que l'arrivée massive de la voiture au début des années 60. Le constat a été fait, aussi, inégalement, du caractère stratégique de l'espace autour de la gare. A distance de marche à pied, dans un rayon, grosso-modo, de 1000mètres, le foncier est devenu précieux, son allocation aux modes de transport et à l'espace public en général, au développement économique, aux équipements urbains, a été considéré territoire par territoire, au gré de la spécificité et du potentiel de chacun, de la localisation de l'arrêt du TGV, dans la gare ancienne ou à l'extérieur de la ville. 100 millions de voyages par an sont

désormais assurés par le TGV à comparer aux 87 millions de voyages aériens au départ d'Orly et de Roissy.

Depuis 1997 et l'attribution de l'autorité organisatrice aux conseils régionaux, le TER a pris à son tour une place considérable dans les déplacements locaux et régionaux. Matériels et services de déplacement reconfigurés ont fait croître la desserte et la fréquentation des TER, la satisfaction des voyageurs, tout en maîtrisant les déficits financiers du service. Le gain de trafic de l'ordre de 60 % en 10 ans, en est la conséquence directe. Aujourd'hui, 80 % du trafic régional est concentré sur 50 gares TER.

L'Île de France est, sur ce thème, un cas à part: avec 6000 trains et 2,6 millions de voyageurs par jour, le transilien fait circuler les 2/3 des trains et des voyageurs du réseau SNCF; en y ajoutant les services RATP, ce sont au total 40 millions de voyageurs-km qui sont effectués quotidiennement (en 2001) tandis que 100 millions de km sont parcourus en voiture par les franciliens chaque jour ouvré (enquête globale transport 1997). . La visite, la pratique de ces gares est éclairante sur le traitement infligé aux franciliens. Tant par le nombre d'acteurs du transport, de l'aménagement que par la masse des circulations des voyageurs, l'Île de France et le poids de ses enjeux économiques et sociaux demandent un traitement spécifique des gares

Depuis cette même année 97, point de départ de la réforme ferroviaire, 20 années de transport ferroviaire ont été patiemment employés à découper tous les ans un peu plus un service intégré au prix de coûts d'interface toujours plus grands. Il en a été de même sur les territoires avec l'application du principe de subsidiarité aux différentes échelles d'organisation administrative des territoires existantes ou construites dans la période. Le résultat est là: le voyageur, citoyen, contribuable descend du TER (AOT conseil régional) sur un quai RFF, traverse un bâtiment voyageur 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. A chaque AOT son opérateur, sa billetterie, son information voyageur et ses tarifs. 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, aux effets aux limites encore plus importants, comme ceux par exemple entre deux départements dans la zone agglomérée. Le fractionnement atteint désormais des proportions contre-productives que va accroître l'ouverture à la concurrence intra-modale. Défractionner, conjuguer, simplifier apparaissent 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, sociaux, urbains, territoriaux;

Ces développements, récents à l'échelle des mutations urbaines et ferroviaires, ce fractionnement continu ne sont pas nouveaux; ils viennent buter aujourd'hui sur une rupture, un facteur 4: plus précisément, la poursuite de la courbe de croissance du trafic TER enregistré ces 10 dernières années débouche sur une multiplication par 4 de la fréquentation des gares d'ici à 2030, par 2 en Ile-de-France, mais par 8 dans certaines grandes gares TER si rien n'est fait. Si tel est le cas, accès, parkings de véhicules -voitures scooter, vélo-, lignes de bus, cheminements piétons vont voir mécaniquement leur espace ou leur fréquentation multipliés par 2, 4, 8. Les jours de grève donnent un avant-goût de ces situations attendues en gare de multiplication par 2 voire 4 de la fréquentation des espaces actuels de la gare.

Et c'est dans ce même paysage que le développement durable et la priorité à la lutte contre le changement climatique viennent demander un autre facteur 4: la division par 4 des effets des déplacements en voiture. Aujourd'hui, 83% des déplacements, comptés en voyageurs-km sont effectués en voiture. En prenant pour acquit la division par 2 des émissions de gaz à effet de serre par l'amélioration, par les constructeurs automobile, des voitures mises sur le marché, restent 1000

millions de voyageurs-km par jour, dont 50 millions en Ile-de-France, à transférer sur d'autres modes. Par comparaison, 250 millions de voyageurs-km sont aujourd'hui réalisés en mode ferroviaire, France entière, dont 40 millions en Ile de France. Si le seul marché des transports, si le seul prix du baril de pétrole, si la seule mise à niveau de l'offre de transport ne conduisent pas à une multiplication par 4 de la fréquentation des gares TER, par 2 en Ile de France, la lutte contre le changement climatique viendra s'y rajouter et y tendre. Toutes choses égales par ailleurs, c'est à dire en supposant que les déplacements tous modes, mesurés en voyageurs-km, ne continueront pas de croître : ils ont crû ces 10 dernières années de l'ordre de 20 %.

Quelles conséquences pour les gares de l'après Kyoto?

Un certain nombre de gares TER peuvent supporter sans dommage une telle augmentation, mais les 50 majors totalisant 80 % du trafic demandent à l'évidence un traitement de cheval. Il en est de même en Ile de France. Une multiplication par 4 des quelques 25 000 voyageurs de Bordeaux, de Nantes, ou Marseille, par 2 des 450 000 voyageurs quotidiens de la gare Saint Lazare donnent le vertige. A examiner de plus près, le traitement des gares sera directement paramétré par l'organisation territoriale régionale, tant en terme de localisation de l'emploi, du logement que de jeu possible sur l'effet réseau du système ferroviaire des métropoles régionales.

Remarquons au passage que l'ampleur du défi ne permet pas de laisser grossir le problème d'abord, par la localisation des emplois et des logements, pour ensuite courir derrière des solutions de transport. Ne serait-ce qu'en terme de capacité de lignes, sillons et trains, de capacité économique à supporter les coûts correspondants, de capacité d'investissement, de surcroît dans les délais compatibles avec les augmentations inévitables et chaotiques du coût des énergies. Après Kyoto, la ville, le territoire de la courte distance, de la proximité, de la mixité urbaine et sociale sont à l'ordre du jour des décideurs à toutes les échelles de territoires et de déplacements. L'organisation territoriale ne peut plus obliger, contraindre à se déplacer ; le déplacement ne peut plus être une variable d'ajustement a posteriori du développement économique et social mais une composante pleine et entière du développement durable aux trois plans économique, social et environnemental.

Dans ce cadre, la gare est clairement un enjeu d'aménagement régional, une composante de la maîtrise de ces évolutions territoriales. La gare et son accessibilité demandent à être aménagés en conséquence, en tant que tel, 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, permettant la circulation et le stationnement organisé et efficace des différents modes de transport, l'accès agréable et sûr aux services commerciaux et 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.

Système fermé pour des raisons de sécurité, ouvert à la porte qu'est la gare, le transport ferroviaire est aussi une industrie lourde, à l'économie particulière, vivant du ticket et de l'impôt. Là où la gare n'est que TER, seul l'impôt nourrit le service attendu, à tout le moins l'équilibre financier; la collectivité publique en décide seule. Là où elle est grande ligne et TER, les deux régimes économiques coexistent et doivent être coordonnés dans l'intérêt du voyageur, du citoyen et du contribuable. Ces deux régimes économiques nourrissent une seule et même industrie lourde, un seul et même service au voyageur de la longue distance comme de la vie quotidienne. Ce service n'est qu'un maillon dans la chaîne de transport, de porte à porte: marche à pied, vélo, voiture, taxi, bus, autocar, trains sont combinés et utilisés par l'habitant, le professionnel selon une rationalité qui leur est propre, dans laquelle pèsent à parts variables l'économie, le temps de transport, le confort du trajet, la souplesse d'utilisation, de la gare à la ville, au territoire, de porte à porte.

La raison d'être du service de transport est de servir le territoire organisé, la raison d'être de l'organisation du territoire est de permettre les déplacements à un niveau de service soutenable, au

plan économique, social et environnemental. En regard, force est de constater que deux cultures sont face à face, celle du transport et celle de l'urbanisme, de l'aménagement, chacune avec son langage propre, ses caractéristiques, son économie, son ingénierie, ses modes de faire et ses rythmes, qu'il s'agisse de projet ou de gestion: la ZAC ne connaît pas le schéma d'exploitation ferroviaire et ses enjeux, le sillon ferroviaire ignore les taxes locales et leurs enjeux. La cohérence du territoire et du transport se joue pourtant dans la conjugaison de ces deux univers. Combien de projets d'aménagements de quartier s'arrêtent à la limite de la gare, combien de projets de gares s'arrêtent à la limite de la domanialité ferroviaire? Dans une perspective facteur 4, l'économie de l'un et de l'autre ont simultanément besoin d'être respectées et interpénétrées, tant en mode projet qu'en mode gestion, dans une vision partagée du territoire et du transport.

Encore faut-il qu'un lieu d'échange, de débat, de décision existe, que de tels lieux existent, aux différentes échelles de territoire pertinentes. Aux dires de ceux qui, ces 20 dernières années, ont travaillé l'arrivée du TGV ou le transfert de l'autorité régionale de transport au conseil régional, les projets de gare et leur quartier ont été développés sur un mode plus ou moins informel, toujours au cas par cas, sur la base du volontariat. Face à la vague facteur 4, la construction de lieux de partage et de travail formalisés, obligeant les parties prenantes à se rencontrer régulièrement, voir à les pousser à s'entendre, apparaît comme un progrès évident et nécessaire, tant en mode projet qu'en mode gestion, dans le respect des prérogatives de chacun.

L'effet réseau du ferroviaire et le gouvernement de chaque territoire doivent pouvoir s'y déployer: telle gare, saturée ou presque aujourd'hui ne permettra pas de trouver de solution économique dans son périmètre sans jouer de l'effet report du réseau; à noter corrélativement, la gare et les services de transport qu'elle offre ne sont pas la propriété de la commune qui l'accueille sur son territoire: l'accessibilité ne peut pas être discriminatoire, ce qui pose la question des parkings de véhicules particuliers et de leur tarification, du vélo à la voiture, en passant par le scooter (électrique) et le quadricycle. Il est symptomatique que le système de décision en la matière soit seulement communal alors que le besoin de mobilité et sa satisfaction à faible émission de carbone demande de pouvoir accéder au réseau tantôt par telle gare tantôt par telle autre. Cet aspect est déterminant en Ile-de-France, pour accéder au réseau TGV Nord-Est ou Sud-Est, comme dans les métropoles régionales dotées d'au moins deux gares TGV.

Simultanément, dans l'espace limité de la gare et de la ville, plus ou moins densément occupé, tout projet de réaménagement, capacitaire, quantitatif mais aussi qualitatif, suppose un réarrangement des circulations et des services qui les bordent, dans l'espace de la gare proprement dite et ses abords. Appelons cet espace la grande gare: le foncier de la grande gare est rare. Tout projet d'aménagement de la grande gare demande un réarrangement, des dérangements par conséquent qui ne peuvent s'inscrire dans les limites spatiales existantes, figées par des considérations plus ou moins dépassées: c'est l'industrie ferroviaire et les espaces de connexion du train au territoire, à la ville, qui doivent être revisités, dans le périmètre large de la grande gare, voir 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 actifs des uns et des autres, les usages des sols demandent à être repensés globalement, dans le respect du fonctionnement et des missions de chaque acteur.

Inutile donc d'entreprendre un découpage foncier a priori, de transférer tel ou tel actif à telle ou telle entité, il serait dépassé avant même d'être opéré. Inutile de ré-entamer une période traumatisante de 10 ans comme le partage RFF-SNCF l'a été. La réforme de 1997 a d'abord eu pour objet de régler un problème financier et de préparer l'ouverture à la concurrence intra-modale. Force est de constater qu'elle a laissé en chemin les gares et le service dû au voyageur, au citoyen, en déclinant strictement un règlement comptable datant des années 70. Tel n'a pas été le choix partout en Europe, en Allemagne en particulier, sans que la commission européenne y trouve à

redire. C'est ainsi que tel escalator est propriété SNCF s'il part du quai RFF pour aller dans le bâtiment voyageur mais est RFF s'il donne directement dans la rue. En Allemagne, la direction service et stations de la DBAG (l'équivalent de la direction des gares de la SNCF) est propriétaire des quais et des escalators.

De la descente du quai à la ville, au territoire, l'enjeu aujourd'hui est 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 quantitatifs et qualitatifs du facteur 4: 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.

Encore faut-il que l'émergence du projet, puis la réalisation du projet, puis la gestion des espaces en résultant soient assurés, cohérents, optimaux: trois temps qui ne s'appliquent pas forcément au même périmètre foncier. Il suffit de penser à ce qu'est le remembrement, l'aménagement puis la gestion d'un quartier urbain, de ses rues, et de ses différents bâtiments.

Encore faut-il que la gare soit pensée jusque dans les indispensables micro réalisations qui règlent au jour le jour les problèmes du quotidien: maintenance, propreté, petits travaux d'entretien, dans la continuité des espaces cheminés et fréquentés. Combien de gares, de parvis, d'arrêts de bus ou de gares routières juxtaposées, inhospitalières, dures au voyageur, spécialement de la vie quotidienne, faute d'un maître de maison? Faute du micro-investissement qui fait la différence, dans l'attente, ou pas, du grand projet qui changera tout mais tarde chaque jour un peu plus.

Cette gestion au quotidien a un adversaire redoutable: la situation perturbée: adaptations, réparations, rétablissement du service normal sont le lot d'une industrie lourde dont le grand nombre de circulations, de matériels, d'agents, de voyageurs, génère inévitablement des dysfonctionnements. L'information en temps réel sur les situations perturbées est une composante déterminante de la qualité du service déplacement, tout au long de la chaîne de transport, de porte à porte et le sera encore plus demain. Ce qui veut dire affichage en gare, dans le métro, les tramways, les bus, sur le téléphone portable ou par internet, tous modes, de porte à porte.

En régime normal, le plus souvent tout de même, il s'agit d'installer l'information du voyageur en gare, sur internet à la maison, ou sur son téléphone portable, tous modes de transport, de porte à porte. Il s'agit aussi de pouvoir acheter le billet intermodal lors de voyages ponctuels, de porte à porte, ou le pass tous modes, pour les transports de la vie quotidienne et donc sur un périmètre donné, parking de véhicules compris. Information et billetterie demandent à être normalisés en conséquence, tous modes.

La tarification proprement dite sort du champs de la mission et n'a donc pas à être traitée dans ce cadre. Une évidence connue mérite toutefois d'être rappelée: cette tarification n'est pas sans conséquence sur l'aménagement du territoire national, régional comme de la communauté locale, tarifs de l'accessibilité à la gare comprise.

Jean-Michel Vincent

Encadré:

Quel que soit l'angle sous lequel est pris la gare, les gares et leur environnement urbain ou territorial, un enjeu domine, en mode projet comme en mode gestion: défractionner, conjuguer, simplifier tant pour affronter la vague de la multiplication par 2,4,8 de la fréquentation des gares que pour organiser le partage raisonné des espaces et des ressources aux différentes échelles de territoire, régional, intercommunal, communal; plus particulièrement dans le périmètre stratégique d'un km autour de la gare où chaque m² compte, pour l'éco-mobilité ou pour l'éco-quartier. La mobilité de porte à porte, tous modes, le fonctionnement urbain et rural, le devenir des villes et des territoires de l'après Kyoto en dépendent.