

Comprendre et améliorer l'organisation de la conduite des projets de gares SNCF en Île-de-France : jeux d'acteurs et performances

Rapport du Groupe d'Analyse d'Action Publique pour le master PAPDD, année universitaire 2017-2018, pour le compte du Département conception & réalisation de la Direction des Gares Île-de-France (SNCF).

Bastien CHALAGIRAUD, Adrien DESCHAMPS, Emilie JEANNESSON-MANGE, Ludovic MARECHAL, Laure VIENNOT

Encadré par François-Mathieu POUPEAU (LATTIS - UMR 8134 - CNRS, École des Ponts ParisTech, Université Paris-Est Marne-la-Vallée)

Les projets de construction ou de rénovation des gares du Transilien sont source d'insatisfaction pour les acteurs de ces projets. Le rôle de la gare dans les transports du quotidien a été redéfini, passant d'une simple composante du réseau à un véritable pôle du quartier impliquant une meilleure insertion urbaine. Cette évolution est couplée à une augmentation du nombre et de la complexité des projets ainsi que de l'exigence des clients et des financeurs. Cette étude décrypte les jeux d'acteurs et identifie les points critiques à l'origine de certains dysfonctionnements ou difficultés dans la conduite de ces projets : les relations entre les acteurs, les modalités de financement des projets, leur déroulement dans le temps, le rôle structurant du foncier, la conduite de projet, la vision de ce qu'est une "bonne gare". A partir de ce constat, des pistes d'amélioration sont proposées pour limiter les effets de ces points critiques.

Un exemple introductif : gare de Maisons-Alfort – Alforville

Cette gare est en travaux depuis 2013 pour améliorer l'accessibilité aux personnes handicapées et proposer de nouveaux aménagements aux 18 000 voyageurs qui y passent chaque jour : création d'un troisième souterrain, installation d'un escalier mécanique et d'un ascenseur. En 2016 s'ajoute la construction d'un nouveau bâtiment voyageurs et d'une galerie fermée, la rénovation d'un accès, l'installation d'un abri et d'une boutique. Tout ceci semble bien programmé.

Mais dans la réalité de la conception et de la mise en œuvre des travaux, tout ne se passe pas sans heurt. Ainsi, entre les deux phases du projet, les fiches techniques et les plans d'exécution de la première phase n'ont pas été communiqués à la

deuxième équipe. La deuxième équipe a donc dû travailler avec les plans antérieurs disponibles... et une artère câble électrique a été sectionnée ! Elle avait été déplacée par l'équipe précédente...

Comment en est-on arrivé à cette situation non seulement dangereuse, mais aussi préjudiciable pour la bonne marche du projet ? Pourquoi plusieurs équipes se sont-elles succédées ? Pourquoi ce manque de communication entre elles ? Quelles solutions concrètes peuvent être apportées pour améliorer la conduite des projets et la coordination des structures qui y prennent part ?

C'est à ces questions que la présente étude s'est efforcée de répondre, les aléas vécus sur le projet de la gare de Maison-Alfort n'étant pas isolés...

L'enjeu : réussir une gestion intégrée dans un système fragmenté

Les attentes des usagers, des élus et des transporteurs vis-à-vis des gares sont aujourd'hui plus fortes et impliquent une coordination renforcée d'une diversité de métiers. En effet, au-delà de sa fonction

première, la gare fait partie intégrante d'un quartier et doit concilier les enjeux de transport à ceux de développement et d'aménagement urbain, en offrant au voyageur des services du quotidien.

De son côté, SNCF Réseau a pour priorité d'assurer la fiabilité du réseau et la bonne circulation des trains, avec un haut niveau de sécurité ferroviaire. Ses contraintes financières sont très fortes et la réalisation des travaux sous exploitation font qu'il considère comme secondaires les objectifs premiers de Gares & Connexions et AREP, qui sont d'offrir aux voyageurs des gares et des quais confortables. Gares & Connexions a également un intérêt financier à ce que les voyageurs trouvent des commerces et services en gares, qui viennent diminuer le coût d'exploitation de la gare.

Ces jeux d'acteurs, esquissés ici rapidement, s'expriment au travers de cinq sujets qui cristallisent les tensions entre les acteurs des projets en gares.

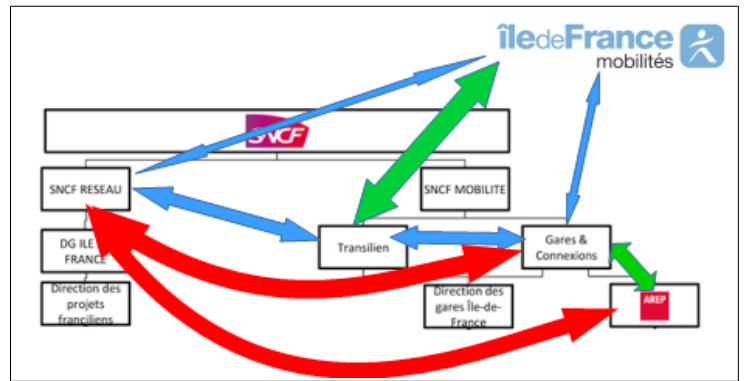


Illustration 2 : Sociogramme des différentes entités de la SNCF intervenant dans les gares d'Île-de-France. En vert : bonne relation / en rouge : dégradée / en bleu : normale. Épaisseur du trait proportionnelle à l'intensité de la relation.

Les points critiques des projets de travaux en gares

Le financement

Les programmes de rénovation impulsés par les financeurs (Île-de-France Mobilités, État, Région) sont organisés par thématique : mise en accessibilité, parkings relais, billetterie... Or cette logique de financement morcelé ne favorise pas la vision d'ensemble et la coopération pour la mise en place des programmes de travaux dans une gare donnée.

Par ailleurs, SNCF Réseau et SNCF Mobilités n'ont pas le même modèle économique ni les mêmes contraintes financières. Les investissements en gare, y compris sur son propre périmètre, ne rapportent rien à SNCF Réseau, alors qu'il supporte la plus grande part du coût des travaux. Ensuite, au vu des périmètres de propriété, telle ou telle solution technique entraînera des coûts sur le périmètre de SNCF Réseau ou sur celui de SNCF Mobilités, et SNCF Réseau sera très réticent à porter un investissement qui ne lui semble pas indispensable.

Enfin, étant donnée la durée importante des projets, il est difficile d'anticiper et de maîtriser les coûts finaux.

La temporalité

Un projet de travaux dans une gare dure plusieurs années. Cet étalement des projets dans le temps est facteur de complexité, en particulier lorsque les projets évoluent pour s'adapter à de nouvelles contraintes ou de nouveaux besoins.

Pour des raisons économiques et politiques, il est impératif que les travaux soient réalisés en maintenant au maximum le service ferroviaire. Dès lors, l'impératif premier est de réaliser les travaux en toute sécurité, ce qui entraîne des délais et des coûts supplémentaires : le coût de la sécurité ferroviaire serait de 30 à 50 % du coût du génie civil en lui-même. Par ailleurs, les travaux impactant la circulation ferroviaire nécessitent la réservation de « sillons » ferroviaires trois ans à l'avance. Ce processus de réservation capacitaire pose des contraintes fortes sur les calendriers de travaux.

Enfin, les ressources humaines de SNCF Réseau, compétentes pour la gestion de la sécurité sur un chantier sous exploitation, sont aujourd'hui utilisées à saturation et deviennent un facteur limitant.

Le partage du foncier

Du fait de la répartition foncière issue de la loi de 1997, les investissements sont beaucoup plus coûteux sur le périmètre de SNCF Réseau (génie civil et coût de la sécurité ferroviaire) que sur celui de SNCF Mobilités (équipements mobiliers des quais et bâtiment voyageurs). Par ailleurs, le manque de communication ou de coopération entre les entités est souvent considéré comme une difficulté pour la bonne définition et la bonne réalisation des projets.

Enfin, l'existence de plusieurs propriétaires fonciers entraîne qu'un projet de travaux en gares concernera plusieurs maîtres d'ouvrage.

Une conduite de projet défavorable à l'efficacité et l'efficience

Les projets s'apparentent souvent à la superposition de différents sous-projets, avec plusieurs maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, sans chef de file ni arbitre formel, sans méthode ni processus partagé (de manière apparente). Il en découle la survenance d'erreurs et une nécessité de coordination accrue, laquelle est source de surcoûts et de dérive des plannings.

Qu'est-ce qu'une bonne gare ?

Une gare est un lieu multifonctionnel : c'est un lieu de flux de passagers, de trains et d'informations ;

Conclusion et préconisations

L'étude a mis en évidence deux facteurs sources des difficultés ressenties par les acteurs des projets. D'une part, le mode de financement, organisé en "tuyaux d'orgue" par objet financé et non par gare, nuit à l'efficacité globale. D'autre part, la séparation de la SNCF en plusieurs entités est source de complexité, imposant une coordination verticale et transversale. De ces facteurs exogènes découlent d'autres points critiques pour la réalisation des projets : un partage du foncier source d'interfaces, un calendrier long et contraint, et une culture de conduite de projets à affermir.

Sur la base de cette analyse, des préconisations ont été formulées pour une amélioration à court terme par une approche "bottom up". Il ne s'agit pas de proposer de grands bouleversements organisationnels, mais plutôt une diffusion de bonnes pratiques,

un lieu de vie, qui doit être sûr et confortable et offrir des services adaptés ; un lieu inséré dans la ville et le territoire ; un lieu de travail, objet d'une exploitation et d'une maintenance. Cependant, au-delà du discours qui apparaît globalement consensuel sur ce qui est attendu d'une « bonne gare », des divergences émergent et mettent en lumière l'absence d'une définition partagée par l'ensemble des acteurs.

A la demande du commanditaire, l'étude a permis de construire une grille d'analyse de la qualité des gares. Cette grille a vocation à être diffusée sous la forme d'un questionnaire à tous les acteurs et usagers des gares.

en les testant de manière expérimentale.

A titre d'illustration, une réflexion sur le processus de réservation des sillons ferroviaires impactés par des travaux en gare est proposée pour réduire les contraintes sur les projets. Des propositions sont également faites pour diminuer les contraintes issues des financements par programme. L'unification de ces programmes vers des projets de site pourrait être recherchée, d'abord de manière collégiale en interne SNCF, puis partagée avec Île-de-France Mobilités. Par ailleurs, une liste d'indicateurs a été proposée pour renforcer l'efficacité et l'efficience de la conduite de projet.

Enfin, un questionnaire d'enquête sur « la bonne gare » a été préparé. Sa diffusion et son analyse pourraient constituer une continuité des réflexions engagées dans le cadre de la présente étude.

Principales références bibliographiques

Adisson Félix. De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de re-conversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie. Université Paris-Est; Politecnico di Milano, 2015.

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France. Juillet 2016.

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France. Démarches gares, rapport du groupe de travail sur les gares du Grand Paris. Avril 2012.

Keller Fabienne. Rapport à M. le Premier Ministre, « La gare contemporaine ». Mars 2009.

Riot Etienne. L'agencement des grandes gares historiques pour le marché ferroviaire européen : analyse comparée de l'intégration des principes concurrentiels dans l'aménagement et la gestion des gares de London St Pancras, Paris Nord et Milano Centrale. Université Paris-Est, 2015.

Savary Gilles, Pancher Bertrand. Rapport d'information déposé par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la mise en application de la loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Octobre 2016.