

Avis du Comité économique et social européen sur «Le rôle des gares dans les agglomérations et les villes de l'Union européenne élargie»

(2006/C 88/03)

Le 10 février 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur: «*Le rôle des gares dans les agglomérations et les villes de l'Union européenne élargie*»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 janvier 2006 (rapporteur: M. TÓTH).

Lors de sa 424^e session plénière des 14 et 15 février 2006 (séance du 14 février), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 139 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions:

1. Recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen insiste pour que le contenu du présent avis soit incorporé au document qui émanera du réexamen actuellement en cours du livre blanc sur «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*» (COM(2001) 370).

1.2 Au sein du réseau ferroviaire, la place des gares internationales de voyageurs doit faire l'objet d'un examen approfondi, en particulier dans la mesure où celles-ci constituent non seulement une partie de l'infrastructure ferroviaire mais aussi un élément des services proposés par la ville et une partie de l'héritage architectural de l'Europe.

1.3 Il convient, dans le cadre d'une large concertation tant à l'échelon des spécialistes de la profession qu'à celui de la société, de continuer à examiner quelles sont les exigences qui s'imposent aux gares, en prenant en considération les progrès technologiques et techniques du troisième millénaire. Il convient de définir les alternatives en présence quant aux formes de réglementation justifiées par des exigences réalistes, à l'échelon européen, national et régional, dans le respect du principe de subsidiarité.

1.4 Au cours de l'élaboration de la réglementation communautaire, l'amélioration générale de la sécurité des voyageurs ainsi que la protection face au terrorisme doivent figurer parmi les exigences dont font l'objet les gares pour le transport international de passagers.

1.5 Il importe d'accorder une attention particulière aux aménagements des gares, compte tenu du rôle moteur qu'ils peuvent jouer et des possibilités qu'ils recèlent en matière de garantie de la cohésion sociale et économique dans les nouveaux États membres.

1.6 Il est nécessaire, avec le concours de la Banque européenne d'investissement (BEI), d'examiner les possibilités de financement du développement structuré des gares internationales pour le transport des voyageurs, dans le cadre d'un mécanisme de partenariat public-privé ou d'autres mécanismes appropriés.

1.7 Il importe de veiller à ce que les gares remplissent prioritairement les fonctions liées à leur rôle premier, à savoir le transport, et évitent de se lancer dans d'autres activités et de devenir des centres commerciaux et de consommation.

1.8 Il convient de convaincre que les aménagements apportés aux gares d'une part contribuent à maintenir les emplois existants et d'autre part favorisent la création de

nouveaux emplois. Dans le cadre de l'analyse de l'impact de tels développements, il importe naturellement de ne pas se limiter aux seules retombées directes mais de prendre également en considération les effets collatéraux.

1.9 Il importe de s'assurer que l'entretien et le développement des gares ne soient pas prioritaires uniquement dans le cas d'infrastructures situées dans les grandes villes et accueillant un trafic international, mais également dans celui des gares fréquentées par la population et les voyageurs des régions les plus défavorisées.

2. Introduction

2.1 En bref, les gares sont la «vitrine» du trafic ferroviaire.

2.2 Le livre blanc sur «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*» publié en 2001 n'a pas changé les objectifs généraux de la politique communautaire tout en accentuant davantage le développement de modes de transport capables d'alléger la circulation routière et la nécessité de placer l'utilisateur au cœur de la politique des transports.

2.3 Le rôle des gares est important pour la réalisation de la libre circulation des biens, de celle des personnes et de celle des services. Les gares peuvent contribuer à ce que le transport de personnes se déroule sans encombre, le plus rapidement et le plus efficacement possible, mais elles doivent pouvoir compter à cette fin sur le bon fonctionnement du marché unique, la suppression des obstacles administratifs et la neutralité concurrentielle.

2.4 La politique des transports de l'Union constitue également un instrument essentiel de la réalisation de la cohésion économique et sociale. En effet, elle accorde une attention particulière au libre jeu de la concurrence loyale, à l'amélioration de la sécurité des transports ainsi qu'à la mise en valeur des aspects liés aux relations avec l'environnement et aux impacts environnementaux.

2.4.1 Abordant la question de la redynamisation du secteur des chemins de fer, le livre blanc souligne les côtés absurdes qui caractérisent le secteur ferroviaire. En effet, on trouve d'une part des réseaux de chemins de fer à grande vitesse et à forte capacité qui desservent des gares modernes, et d'autre part des services assez souvent obsolètes et désuets qui sont proposés aux voyageurs. Il peut arriver que ces derniers se retrouvent dans des gares qui manquent d'entretien, voire comportent des risques d'accident, tandis que les lignes locales se mêlent à des services à longue distance bondés et que des retards sont constatés.

2.4.2 Le livre blanc attire l'attention sur la nécessité de stimuler par des investissements la collaboration entre le réseau ferroviaire à grande vitesse et le trafic aérien, en accordant une attention particulière aux gares qui desservent les aéroports. Il aborde à plusieurs reprises le rôle des gares dans l'offre de services facilitant la circulation des voyageurs, en particulier en ce qui concerne la gestion des bagages.

2.5 Avec l'adoption du premier et du deuxième paquet ferroviaire ⁽¹⁾, l'Union a progressé sans discontinuer en matière de libéralisation de la circulation des biens, et ensuite en matière d'unification des exigences de qualité. Le CESE espère que le troisième paquet ferroviaire produira des effets similaires. En ce qui concerne le parachèvement et la mise en œuvre des différentes étapes relatives à la circulation des personnes, il s'agit de tâches auxquelles l'Union doit encore s'atteler. Le présent document porte sur l'établissement des normes de qualité du trafic international de voyageurs et leur diffusion dans les États membres.

3. Environnement réglementaire

3.1 Plusieurs règlements et directives des Communautés européennes traitent des chemins de fer. Nous renvoyons à cet égard au règlement instituant une Agence ferroviaire européenne ⁽²⁾, ainsi qu'aux directives relatives à la sécurité ferroviaire ⁽³⁾, aux infrastructures ferroviaires ⁽⁴⁾, à la répartition des capacités ferroviaires ⁽⁵⁾, à l'interopérabilité du système ferroviaire européen ⁽⁶⁾ et au développement de chemins de fer communautaires ⁽⁷⁾. Ces différentes dispositions donnent à constater que la réglementation ne porte tout au plus qu'accèssoirement sur le rôle des gares.

3.2 La Commission s'occupe en priorité d'établir un ensemble unique d'exigences techniques standardisées. Il s'agira par exemple d'uniformiser la hauteur des quais afin que les

⁽¹⁾ Premier paquet ferroviaire: Directive 2001/12/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 1 (Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22); Directive 2001/13/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 26 (Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22); Directive 2001/14/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 29 (Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22).

Deuxième paquet ferroviaire: Directive 2004/51/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 164 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131); Directive 2004/49/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 44 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131); Règlement (CE) n°881/2004 – JO L 164 du 30.4.2004, p. 1 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131); Directive 2004/50/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 114 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131). Troisième paquet ferroviaire: COM(2004) 139 final, COM(2004) 142 final, COM(2004) 143 final, COM(2004) 144 final, COM(2004) 140 final et SEC(2004) 236.

⁽²⁾ Règlement (CE) n°881/2004 – JO L 164 du 30.4.2004, p. 1 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131).

⁽³⁾ Directive 2004/49/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 44 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131).

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n°881/2004 – JO L 164 du 30.4.2004, p. 1 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131).

⁽⁵⁾ Directive 2001/12/CE – JO L 75 du 15.3.2001, p. 1 (Avis du CESE – JO C 209 du 22.7.1999, p. 22) et Directive 2004/51/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 164 (Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131).

⁽⁶⁾ Directive 2004/50/CE – JO L 164 du 30.4.2004, p. 114 – Avis du CESE – JO C 61 du 14.3.2003, p. 131.

⁽⁷⁾ COM(2004) 139 final modifiant la directive 91/440/CEE.

personnes à mobilité réduite puissent également les utiliser (directive 2001/16/CE). L'unification des réseaux électriques ferroviaires, des systèmes de sécurité et d'autres exigences techniques relève de la promotion de l'interopérabilité. Il en va de même de l'harmonisation en matière de licences de conducteur de train. Le handicap concurrentiel actuel du secteur ferroviaire est entre autres imputable au temps d'attente à la frontière avec certains pays, attente due à la disparité des exigences techniques (largeur des voies, nécessité d'apporter des modifications techniques à la locomotive et de changer de conducteur).

3.3 En matière de gares, ce sont essentiellement les directives mettant en avant la sécurité des voyageurs et leurs droits qui sont pertinentes (par exemple, la directive 2001/16/CE). Le troisième paquet ferroviaire, dont l'objectif est la réalisation des droits des voyageurs, est caractéristique en la matière. Il vise d'une part à leur assurer la possibilité d'obtenir leurs billets à temps, facilement et en bénéficiant de l'information adéquate — et de les changer dans la mesure du possible — et, d'autre part à veiller à ce que les voyageurs soient informés des conditions d'utilisation des billets. Un autre groupe de directives portent sur l'amélioration de la sécurité dans les gares. Il arrive souvent, en particulier aux heures de moindre affluence, que les gares des grandes villes et quelquefois les rames de train soient le théâtre d'actes de violence. L'établissement d'exigences accrues en matière de sécurité, ainsi que l'assurance d'obtenir une aide de la part du personnel de la gare ou du train en cas de survenance d'un événement non désiré ne manqueraient pas d'influencer favorablement l'envie de voyager.

3.4 Le CESE suit de manière continue, dans le cadre de son activité, les travaux de la Commission; en ce qui concerne le trafic ferroviaire, il a élaboré des avis ayant trait entre autres aux aspects sociaux, aux questions relatives au financement, aux aires métropolitaines européennes et aux réseaux transeuropéens de transport ⁽⁸⁾.

4. La gare et l'intermodalité

4.1 La gare en tant que point nodal intermodal

4.1.1 L'apparition des réseaux à grande vitesse (TGV, HST, ICE) — phénomène qui, en parallèle, s'est traduit en Europe par la création des réseaux transeuropéens (RTE) — a été l'élément catalyseur qui a permis aux gares en déclin progressif de recouvrer leur importance pour la ville. Alors que se rationalisait le trafic ferroviaire passager sur des distances qui, auparavant, ne pouvaient en général être couvertes que par voie aérienne (600-800 km), la population de voyageurs attirée vers les gares s'est non seulement accrue, mais a également changé de nature, ce qui n'a pas manqué de provoquer une revalorisation de la gare au cœur de la ville.

4.1.2 Un autre facteur susceptible de transformer la perception de la gare ferroviaire en tant que point nodal du trafic ne se rattache pas directement au rôle des réseaux à grande vitesse mais plutôt à la modification du mode d'utilisation des banlieues et des zones d'agglomérations qui, de cités dortoirs monofonctionnelles, peuvent devenir des espaces urbanisés multipolaires et multifonctionnels. L'ensemble de ces changements, ainsi que la reconnaissance du fait qu'il n'est pas forcément possible de suivre la croissance du trafic automobile des

⁽⁸⁾ CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005, CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005, CESE 968/2004.

navetteurs des banlieues en construisant de nouvelles routes, ont mis en avant la nécessité d'intégrer le trafic urbain et celui provenant des zones périurbaines ainsi que l'importance d'établir des relations de coopération entre les associations de transport, d'harmoniser les horaires, les tarifs et les systèmes de billetterie, et d'utiliser conjointement les infrastructures de trafic de voyageurs. L'agitation sociétale qui a secoué la banlieue parisienne fin 2005 met en évidence la nécessité d'employer plusieurs instruments à la fois pour agir en faveur de la cohésion sociale, et montre que les processus qui y contribuent ne peuvent pas être considérés comme terminés.

4.1.3 Les lignes de banlieue forment une partie importante de ces réseaux, voire, dans certains cas, un élément essentiel de leur charpente. De ce point de vue, les gares, qui s'y prêtent parfaitement, font logiquement office de centres de mobilité et d'éléments clés des systèmes d'information des voyageurs de ces réseaux de transport complexes et interconnectés.

4.1.4 Bien que, le plus souvent, les gares accueillant le réseau banlieue et les gares TGV soient différentes, la culture de l'intégration réunit les deux processus et, lors de rénovations ou de la construction d'une nouvelle gare, la garantie d'une intermodalité moderne et de haut niveau, aussi bien entre lignes internationales et nationales d'une part, qu'entre celles-ci et les transports urbains d'autre part, constitue une exigence de base.

4.2 La mise en place de normes européennes d'intermodalité

4.2.1 Les gares donnent lieu à la création progressive de normes et à l'émergence d'exigences. Autrefois, les gares ferroviaires constituaient un lien entre les membres de la nation tout entière et contribuaient à façonner l'identité nationale. Ce n'étaient pas les infrastructures en tant que telles qui construisaient l'identité commune (même si les rails, la voie ferrée étaient indispensables à sa construction), mais bien les gares, les règles, les modèles et les normes.

4.2.2 Aujourd'hui, l'uniformisation des gares ferroviaires qui se trouvent sur les RTE-T ne constitue pas un objectif. À l'heure actuelle, la mise en place de gares ferroviaires qui expriment une identité européenne ne doit pas se faire au moyen de la définition de normes architecturales, mais en fixant des normes de services. Il faut que l'une des plus importantes normes de ce type soit constituée par la mise en place de relations intermodales qui, tout en préservant la diversité des instruments locaux, répondent aux exigences de qualité qui s'imposent dans une Europe multilingue sur le plan de l'information des voyageurs, de leur orientation et de la prise en charge de la continuation de leur voyage. En la matière, il convient de distinguer trois domaines: les normes d'information des voyageurs, les normes d'intermodalité et la mise en place de la fonction de centre de mobilité.

4.2.3 Il serait bon que la mise en place, dans les gares qui se trouvent sur les RTE, de ces exigences de qualité en matière de convivialité pour les usagers devienne une recommandation ou une ligne directrice européenne, mais il importe que cela ne soit pas formulé comme un privilège limité aux RTE-T, et que cela intervienne dans le plus strict respect du principe de subsidiarité. Par conséquent, il ne serait bien entendu pas du tout problématique que ces normes en voie d'élaboration soient mises en œuvre également dans d'autres gares et dans d'autres points nodaux: elles ne nuiraient pas à la qualité des voyages, mais l'amélioreraient.

5. Modèles de développement

5.1 Si l'on se livre à des recoupements sur le plan international, on constate que presque chaque pays en est venu au

développement des gares à partir d'un point de départ différent (motivation liée à un objectif de développement des transports ou au développement urbain, initiative émanant des pouvoirs publics ou du secteur privé, ou mélanges divers de tous ces éléments). En Grande-Bretagne, où l'aménagement des gares a été laissé exclusivement aux mécanismes de marché, les développements ont été: a) limités aux espaces ferroviaires; b) propres à Londres intramuros; c) réalisés au cours de la période de boom immobilier; d) presque exclusivement consacrés à la construction de bureaux.

5.2 En Suisse a été mis en place un programme national de modernisation du réseau ferroviaire et de transports en commun, animé par des considérations environnementales, avec des systèmes de chemin de fer périurbains (*S-Bahn*: à Zürich, Bâle et Berne) et, bien que les difficultés financières des chemins de fer suisses aient rendu nécessaire la valorisation des propriétés environnant les gares, ce n'est pas une simple opération commerciale de vente qui s'est réalisée, mais un programme défini conjointement avec la compagnie ferroviaire (ainsi, ce ne sont pas seulement les intérêts des investisseurs qui ont été réalisés, mais aussi ceux des villes, des pouvoirs publics et de la compagnie ferroviaire).

5.3 En Suède, c'est la compagnie de chemins de fer, privatisée mais non fragmentée, qui a été à l'initiative du processus, avec les collectivités locales pour partenaires. L'objectif était la mise en place de centres modernes dédiés au voyage: trains, autobus, taxis et création d'espaces de parking, le tout réuni sous un même toit. Les arrangements qui ont été réalisés ont donc concerné les collectivités locales et les divers modes de transport.

5.4 En France, c'est la construction du TGV, décidée de manière centralisée et, dans ce cadre, l'enjeu de la mise en place d'un lien avec Paris, qui a constitué la principale force motrice. Le rôle de l'échelon local dans ce processus a surtout consisté dans un lobbying pour l'obtention d'une gare TGV.

5.5 Aux Pays-Bas, les services ministériels chargés respectivement des transports et de l'environnement ainsi que la compagnie ferroviaire ont annoncé en 1986 un programme de densification des environs des gares, conformément au principe du développement urbain compact et à la promotion des transports en commun. Dans la période précédant la privatisation, ce n'est qu'avec de grandes difficultés que la compagnie ferroviaire et les collectivités locales sont parvenues à y associer d'autres partenaires.

5.6 Les exemples mentionnés ci-dessus nous enseignent qu'il est important que les aspects représentant les intérêts du point nodal (de transport) et ceux représentant les intérêts du «lieu» (de la ville) soient pris en compte dès la conception du projet, et que l'on n'assiste pas à l'affirmation d'un point de vue de manière unilatérale. De la même façon, les aspects liés au marché et les aspects financiers doivent être placés au même niveau que les points de vue plus synthétiques des représentants des intérêts de la ville et du réseau, afin d'éviter que les processus ne soient décidés en prenant exclusivement en compte des intérêts conjoncturels à court terme, ou, à l'inverse, que la question de la viabilité financière ne soit laissée de côté dans le cadre de la conception d'un projet ambitieux. Les ouvrages spécialisés montrent que des arrangements se trouvent plus facilement lorsque la gare est construite sur un terrain nouveau (Lille), car, dans d'autres cas, les affrontements d'intérêts déjà en place ont à de nombreuses reprises fortement compliqué la progression des projets.

6. Les pistes de développement de l'Union

6.1 Il semblerait justifié que se développe au sein de la Commission européenne une coopération horizontale qui permet aux différents collaborateurs d'examiner en coupe sectorielle les différents projets en cours dans le cadre des Fonds structurels. Cet examen permettra ensuite de déterminer secteur par secteur l'ampleur de l'aide communautaire accordée à une activité donnée.

6.2 Il semble nécessaire de garder à l'esprit la question de la responsabilité que porte le développement des réseaux à grande vitesse dans l'émergence des contradictions caractérisant actuellement les chemins de fer, comme par exemple le mélange de traditionnel et de moderne. En effet, si la construction de ces réseaux est passée au premier plan de l'actualité, c'est parce qu'entre-temps, ils se sont détachés du système ferroviaire traditionnel. Le développement des réseaux à grande vitesse s'accompagnant de dépenses colossales, il a inévitablement privé de ressources financières d'autres projets d'aménagements potentiels. Ainsi en France, le développement du TGV a entraîné un tel délabrement sur certains tronçons du réseau traditionnel qu'il a fallu introduire d'importantes limitations de vitesse à de nombreux endroits. Cela signifie pour les utilisateurs (voyageurs, donneurs d'ordres dans le cas du transport de fret) une importante perte de temps et on peut se demander dans quelle proportion cette perte équivaut à un gain de temps pour les utilisateurs des lignes à grande vitesse.

6.3 Du point de vue de la politique de renforcement de la cohésion sociale et d'intégration des régions les moins prospères, le développement et la démocratisation des lignes de chemin de fer traditionnelles s'avèrent beaucoup plus utiles que ceux des lignes à grande vitesse, qui ne font que traverser ces régions à toute allure, sans leur permettre de prendre part au trafic. Peut-être serait-il parfois judicieux de conférer davantage d'importance à la rénovation des lignes de chemin de fer traditionnelles et des infrastructures adjacentes, parallèlement à la construction de lignes à grande vitesse. La gare constitue le point de contact premier entre tous ces développements et ces rénovations, d'une part, et les voyageurs, d'autre part.

7. Considérations relatives au développement des gares

7.1 Il existe un danger sérieux qu'au moyen d'investissements importants, des intérêts de court terme prévalent — peut-être par pure spéculation immobilière — et que disparaisse ce qui constitue la valeur ajoutée manifeste du chemin de fer pour les voyageurs et pour la ville. Dans la pratique, cela pourrait prendre la forme de la mise en vente — justifiée par le caractère déficitaire des chemins de fer — des terrains du centre ville de grande valeur, et par la construction, à la place du chemin de fer, de bureaux et de centres commerciaux. Dans cette perspective, il serait opportun de se pencher sur les considérations suivantes.

7.2 La réalisation d'un lien direct de centre ville à centre ville présente un avantage important non seulement du point de vue des liaisons ferroviaires à grande vitesse, mais aussi pour toutes les liaisons ferroviaires internationales, et donc y compris pour tous les éléments des RTE.

7.3 C'est justement dans les espaces de centre ville qu'il est justifié de mettre en place un réseau dense de lignes de transport en commun assurant une bonne liaison entre la gare ferroviaire et d'autres parties de la ville.

7.4 La gare ferroviaire constitue un centre de mobilité, un point central d'information pour les modes de transport participant au réseau de transport.

7.5 Il est judicieux de mettre également en place une liaison entre la gare de centre ville et l'aéroport de la ville concernée.

7.6 Les espaces ferroviaires ne doivent pas être valorisés en tant que tels, de manière séparée: il faut, en articulant une estimation de l'importance de ces espaces sur le plan urbain et sur le plan logistique, atteindre une valeur ajoutée à long terme qui soit maximale pour la ville.

7.7 Les expériences montrent que les frontières distinctes qui existent entre le tissu urbain et la gare ferroviaire sur le plan fonctionnel ont tendance à s'estomper progressivement, et que c'est justement en accueillant les riches fonctions de service de la ville que la gare ferroviaire se transforme en un espace public rentable et en même temps attractif.

7.8 Cela dit, les grandes gares déjà existantes ne constituent pas nécessairement des emplacements idéaux dans la perspective de la construction future de nouvelles gares ferroviaires à grande vitesse. En observant les actions qui ont été jusqu'à présent les plus couronnées de succès, on constate que c'est en construisant à l'intérieur de la ville un nouveau centre ville constituant une alternative au centre traditionnel qu'il est possible de faire le plus efficacement l'addition des énergies provenant du développement ferroviaire et de celles provenant de l'élan de développement urbain. (Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les exemples les plus souvent cités, entre autres celui de Lille, sont tous deux particuliers et doivent être considérés comme des situations exceptionnelles pouvant difficilement être imitées).

7.9 L'examen des exemples renforce de manière générale la conclusion selon laquelle, en ce qui concerne le développement des gares de trafic international de voyageurs, l'État, les collectivités locales et entreprises pourvoyeuses de fonds peuvent, en coopération avec les compagnies ferroviaires, mettre en place des projets de développement qui, par la modernisation des gares de trafic international de voyageurs, permettent l'aboutissement d'une pluralité d'intérêts.

Bruxelles, le 14 février 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND