



HAL
open science

La gare internationale à l'heure de l'ouverture à la concurrence du rail: jeux d'acteurs et reconfiguration des enjeux.

Etienne Riot

► To cite this version:

Etienne Riot. La gare internationale à l'heure de l'ouverture à la concurrence du rail: jeux d'acteurs et reconfiguration des enjeux.. École Thématique internationale " Controverses " du CNRS/ PACTE - LATTIS - EPFL : Le marché fait-il la ville?, Sep 2010, AUSSOIS, France. halshs-00638052

HAL Id: halshs-00638052

<https://shs.hal.science/halshs-00638052>

Submitted on 3 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Atelier 4: acteurs publics / acteurs privés

La gare internationale à l'heure de l'ouverture à la concurrence du rail:
jeux d'acteurs et reconfiguration des enjeux.

Etienne Riot

Laboratoire ville mobilité transports - Ecole des Ponts Paris Tech

etienne.riot@enpc.fr

www.etienneriot.eu

Objet d'étude historique^[1], patrimonial^[2], la grande gare est devenue un objet pluridisciplinaire^[3] en fonction de contextes de recherches favorables^[4], portés par la réforme ferroviaire depuis la fin des années 1980. La redécouverte du lieu^[5] et son investigation scientifique ont favorisé sa connaissance minutieuse, souvent fragmentée. Le rapprochement entre les considérations d'infrastructure et d'aménagement avec celles des individus et de la force des interactions que provoque la gare a permis de réinventer les problématiques soulevées par les sciences sociales autour des gares : lieu de pouvoir et de leurs expressions, les gares deviennent depuis peu un objet d'étude à part entière pour la science politique^[6].

En 1991, la directive européenne 91/440 de libéralisation du transport ferroviaire de marchandises et de passagers acte l'ouverture à la concurrence du chemin de fer. Trois étapes réglementaires – les « paquets ferroviaires » - vont permettre l'établissement du nouveau cadre de concurrence par son intégration dans chacun des Etats membres. En 2001 la distinction entre infrastructure, réseaux et activité de transport est le préalable à l'ouverture à la concurrence du transport de marchandises, effective depuis 2005, puis à l'ouverture à la concurrence du transport international de passagers au 1^{er} janvier 2010. Cette dernière étape consacre la nouvelle organisation ferroviaire en Europe : le nouveau schéma d'aménagement européen traduit la volonté politique de doter l'Union de villes compétitives sur un plan mondial, structurées entre elles de sorte qu'elles favorisent les échanges et s'affranchissent des logiques territoriales issues des frontières.

Les gares internationales sont devenues depuis le 1er janvier 2010 l'espace où s'organise une partie de cette concurrence. Cependant, leur aménagement, leur gestion et leur régulation ont été influencés par les logiques économiques précédentes, notamment avec les monopoles ferroviaires. Cette situation offre l'opportunité d'interroger le rapport qui lie la mise en place d'une nouvelle règle économique et ses conséquences sur le territoire physique où elle s'applique. Cette mise en place se traduit par des processus de décisions institutionnelles dans lesquels les parties prenantes se recomposent en fonction de leurs intérêts. Il s'agit dans cette communication, de présenter un axe de recherche qui appelle des réflexions méthodiques et théoriques pour être développé. La comparaison entre les situations françaises et italiennes est utilisée en guise d'illustration mais elle nécessiterait d'être interrogée sur le plan de la méthode, la comparaison d'organisation et de modes d'adaptation aux nouvelles régulations économiques s'inscrivant dans les débats soulevés par Dominique Lorrain^[7].

La gare et l'ouverture à la concurrence:

des principes de la méthode aux impératifs du lieu.

L'ouverture à la concurrence implique une série de changements dans l'organisation du secteur ferroviaire qui porte à interroger la place des gares, de leur fonction, de leur espace et de leur gestion. Au premier rang des changements, la séparation entre l'infrastructure ferroviaire et l'activité de transport vise à garantir la parfaite concurrence entre les transporteurs afin d'éviter tout avantage en termes de subventions publiques à l'un ou l'autre des opérateurs qui inclurait dans son périmètre le développement et la gestion des infrastructures sans le distinguer de ses autres activités.

- Séparation comptable, séparation organisationnelle.

Différentes méthodes ont été mises en place par les Etats membres pour parvenir à cette distinction. La séparation comptable consiste à séparer, au sein de l'activité de l'opérateur ferroviaire, les comptes budgétaires de l'infrastructure de ceux liés à l'activité de transport. Elle permet de laisser dans le giron de l'opérateur historique la gestion et le développement des infrastructures tout en garantissant une étanchéité comptable avec ses autres activités. Le plus souvent, cette séparation comptable s'accompagne d'une constitution de l'activité de gestion de l'infrastructure ferroviaire en société intégrée dans le groupe ferroviaire historique.

L'autre méthode, plus complexe, consiste à retirer à l'opérateur historique l'activité de développement et de gestion des infrastructures. Une nouvelle entité est créée, dont le statut peut être public ou privé. Cette solution permet, si le nouvel établissement créé est public, de laisser aux Etats

une prérogative en matière d'investissement et de développement des infrastructures, ou, si le nouvel établissement est privé d'accentuer la stimulation de la concurrence par la recherche de rentabilité des droits de péage des sillons ferroviaires.

- La gare: une infrastructure à part? La question de l'identité des gares dans les choix de distinction de l'activité de transport.

Les gares n'ont pas été concernées dans un premier temps par le premier paquet ferroviaire, qui préparait la séparation des infrastructures de réseau des activités de transport. Le principe de concurrence impliquait un accès aux gares sur une base équitable et non-discriminatoire. De fait, la question de l'accès au site a prévalu sur le principe de sa gestion. C'est dans le cadre du deuxième paquet ferroviaire (libéralisation du fret) puis du troisième paquet ferroviaire (transport international de passagers) que la question de la gestion et de la propriété des gares a été définie. Dès lors, la définition de la gare est devenue un élément central de la reconfiguration des enjeux à son propos. Cette définition est articulée sur deux notions: la propriété de la gare et ses principes de gestion, ce qui «fait gare».

- En France la question de la propriété des gares est apparue progressivement dans le débat parlementaire, lors de l'élaboration de la loi d'orientation et de régulation du transport ferroviaire. La propriété étatique de la gare et la délégation de la gestion de son espace à la SNCF a été rappelée puis confirmée par la loi, alors que les premiers travaux des commissions parlementaires tendraient à évoquer qu'une alternative avait été envisagée, pour confier ces espaces à RFF. A l'issue des débats et des travaux, la SNCF s'est vue confirmer la gestion des gares concernées par l'ouverture à la concurrence - et dans le même temps, ce principe a été étendu à l'ensemble des gares du territoire national- , mais RFF est devenu un acteur à part entière pour les gares nouvelles, dont il assurera le développement et sera le propriétaire.
- Les gares internationales sont envisagées au-delà de l'espace qui les caractérise. «Faire gare» devient une question aussi essentielle dans la segmentation des activités de l'opérateur historique que les principes de sa propriété. La définition des services apportés en gare, les modalités de mise en oeuvre de la gestion de l'espace et l'évaluation de la rétribution qu'elle sous-tend deviennent des enjeux centraux lors de l'ouverture du trafic de passagers à la concurrence.

- Sanctuariser la gare dans l'activité ferroviaire: les gares et la mise en oeuvre de la concurrence en France et en Italie.

L'adaptation aux règles de la concurrence implique de neutraliser l'espace de la gare, afin qu'il ne présente pas un avantage pour l'opérateur historique. Sa gestion doit être distinguée des autres activités du transporteur. Là encore, les logiques de distinction comptable ou organisationnelle ont été à l'oeuvre afin de se conformer aux principes de la concurrence. Cependant, les logiques de séparation entre infrastructure et réseau n'ont pas entraîné le même choix pour la séparation de la distinction entre activité de gare et activité de transport.

- Ainsi, le cas français illustre cette discontinuité: RFF est un établissement distinct de la SNCF (logique organisationnelle) alors que la gestion des gares est le coeur d'activité de la cinquième branche de la SNCF, *Gares & Connexions* (logique comptable). *Gares & Connexions* est chargé de la gestion et du développement de l'ensemble des 3000 gares françaises. Dans la conduite de ses missions, la branche d'activité détient deux entreprises, A2C, pour la commercialisation des espaces de la gare, et AREP, cabinet d'architecture et d'urbanisme pour l'aménagement et la construction des gares.
- En Italie, le modèle de *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) - entreprise couverte par la holding *Ferrovie Dello Stato* (FS) selon une logique comptable - n'est pas repris intégralement lors de la constitution de l'activité gares. Deux entreprises de la holding sont dédiées à la gestion et au développement des gares italiennes. *Grandi Stazioni* regroupe les 13 plus grandes gares italiennes, dont les gares qui accueillent les nouveaux opérateurs de transport international de passagers. *Cento Stazioni* coiffe les gares intermédiaires et les petites gares. La distinction des gares en fonction de leurs tailles - et de leur capacité de rentabilité économique - s'accompagne d'une ouverture du capital au-delà de l'opérateur historique (*Grandi Stazioni* est détenue à 60% par la holding FS), ce qui permet théoriquement le dépassement de la logique comptable pour une logique organisationnelle, les jeux de la capitalisation pouvant conduire à séparer une des entreprises de la holding. Cette logique est accentuée par la mission de construction et de réhabilitation des gares à RFI, démontrant, contrairement au cas français, que la mission de gestion des gares (*Grandi Stazioni*, *Cento Stazioni*) est clairement distincte de celle de leur aménagement (RFI).

- La logique de la concurrence et la valorisation de l'espace de la gare.

Dans une situation de concurrence, les opérateurs ferroviaires doivent disposer de sillons jusqu'en gare, c'est à dire, d'accès au réseau ferré pour un trajet déterminé. L'accès au réseau ferré est facturé par le gestionnaire d'infrastructure. Les sillons aboutissent dans la gare par les quais. L'usage d'un quai en gare est facturé dans la logique de concurrence. La facturation des services en gare répond de tarifs complexes dont la définition, si elle est clairement affichée par un document de référence, est aussi fondée sur la qualité des services de gares offerts aux opérateurs: prestation de base, puis services complémentaires (information passagers, salles d'attente, guichets) et prise en compte des aménités de l'espace.

Dans cette logique, la valorisation des espaces de la gare devient un enjeu d'aménagement: la recherche des services les plus efficaces et d'un niveau de confort élevé permettra de facturer une prestation d'accueil en gare servant l'équilibre économique du gestionnaire des gares. Sur l'espace strictement ferroviaire (quais, zones d'embarquement en cas d'espace frontière), l'optimisation et la valorisation des capacités d'accueil des trains est placée dans une optique de rentabilité ou du moins, d'accroissement des possibilités de trafic pour accroître les redevances en gare.

Nouveaux enjeux, nouveaux acteurs?

L'introduction du principe de concurrence dans le transport ferroviaire de passagers peut-elle être considérée comme un changement pour l'organisation, la régulation, la gestion des gares internationales? A ce stade de la recherche, une approche par l'analyse des politiques publiques devra être menée pour interroger les fondements d'un réel changement pour les gares, car la description factuelle, quand bien même elle dessine les contours des enjeux en place, ne suffit pas à soulever les facteurs intrinsèques qui conduisent aux formes d'organisation d'un pays à un autre, d'une entreprise à une autre voire même, à révéler les freins à l'application du principe de concurrence dans l'espace de la gare^[8]. Néanmoins, si l'on s'en tient à une présentation sommaire de ce terrain d'étude, on peut constater, que la concurrence semble aussi modifier les jeux d'acteurs dans le champ de la gare.

- *Acteurs publics, acteurs privés: une frontière remise en cause par le principe de concurrence?*

L'autonomisation des gares dans l'activité économique ferroviaire produit des formes d'organisation et de gestion où le recours à de nouveaux acteurs semble accompagner la recherche de rentabilité de l'espace et des investissements nécessaires pour le maintien de son attractivité.

- En France, *Gares & Connexions* a expérimenté très récemment le partenariat public privé pour développer l'infrastructure de la gare du Nord. La reconstruction d'une partie de la gare du Nord, dite mezzanine de la gare, a conduit au premier partenariat entre la SNCF et un opérateur de centres commerciaux qui a obtenu délégation de gestion de l'espace. Cette forme d'investissement, si elle n'est pas la conséquence de l'application de la concurrence en gare est cependant citée en exemple comme future méthode applicable pour les gares. En projet, l'implantation d'une liaison directe entre Paris Est et l'aéroport Charles de Gaulle serait envisagée sous la forme d'un partenariat public-privé avec le groupe *Vinci*. *Vinci*, à la tête d'un groupement comprenant une filiale de la SNCF, deviendrait *de facto* opérateur de transport une fois le projet concrétisé puisqu'il assurerait la gestion de la ligne avec un principe de concession.
- En Italie, la gestion, *stricto sensu*, des gares internationales par *Grandi Stazioni*, conduit l'entreprise à développer une politique commerciale orientée non vers les opérateurs ferroviaires, mais vers les acteurs économiques commerciaux. Les grandes gares sont présentées comme des écrans d'opérations publicitaires de grande envergure, où l'ensemble du patrimoine de la gare peut être mis à contribution pour un affichage, l'organisation d'un événement commercial etc.. La gare de Milan est aussi repensée en fonction de son potentiel commercial et ses voyageurs sont considérés comme des consommateurs dans le nouvel espace aménagé sous la salle des pas perdus.

Le rôle des acteurs publics locaux ne doit pas être négligé dans l'étude des gares. Au-delà de la fonction industrielle du lieu, la gare est un espace urbain à part entière dont les collectivités locales tendent à vouloir influencer le développement. L'interaction entre le lieu et la ville se construit sur les questions d'accessibilité, de valorisation des abords de la gare et de la tentative de tirer bénéfice des nombreux flux que la gare génère. Avec l'ouverture de la concurrence et la transformation de la gestion des gares, ces interactions avec les collectivités locales peuvent se modifier. De plus, la réorganisation institutionnelle des échelles territoriales peut amener des collectivités (comme les Régions par exemple) à devenir opérateurs de transport et devenir des interlocuteurs du gestionnaire de gare.

- Comment considérer les acteurs dans un contexte de changement?

Si l'on considère la gare comme un fragment de l'espace urbain, l'étude de ses acteurs appelle une réflexion méthodique préalable. Comment doit-on aborder les différents acteurs qui agissent dans la régulation, l'aménagement et la gestion des gares internationales en situation de concurrence: doit-on considérer les acteurs en fonction des intérêts qu'ils développent les uns avec les autres, s'attacher à replacer chaque acteur en fonction de l'échelle territoriale dans laquelle il s'inscrit, l'étudier dans la perspective de son évolution? Des choix de méthodes et des modes de recherche peuvent avoir pour conséquence de comprendre différemment le rapport entre les gares et l'adaptation au principe de concurrence des transporteurs ferroviaires, et ses répercussions dans la production d'une organisation de l'espace public.

A ce stade de la recherche, on peut illustrer ces enjeux de recherche en présentant l'exemple des restaurateurs de passagers en gare, dont le rôle d'acteur privé évolue:

- En France, les restaurateurs de passagers sont des partenaires de longue date de l'activité des gares. Cependant, avant la mise en place des règles de la concurrence en gare, les espaces commerciaux non-ferroviaires étaient alloués de manière globale en fonction de l'utilité du commerce proposé. Ainsi, dans une grande gare, l'ensemble des espaces de restauration était attribué à un opérateur, qui se chargeait ensuite de la construction d'une offre diversifiée. Désormais, selon A2C, filiale de *Gares & Connexions*, l'espace de la gare est morcelé en différents îlots, ce qui ouvre la perspective d'une concurrence entre les différents opérateurs de restauration par exemple. L'absence de capitaux privés dans le groupe SNCF et ses branches d'activités sous-entend une contractualisation permanente avec les groupes privés. Ces derniers développent des stratégies pour conquérir des espaces en gare qui soient les plus rentables et les plus utiles au développement de leur offre économique. L'espace de la gare devient un enjeu de partage de la rente qu'elle peut apporter.
- En Italie, les restaurateurs de passagers s'inscrivent dans une longue histoire où les grandes enseignes, comme le groupe *Autogrill*, propriété de *Benetton (Edizione Spa)*, ont façonné le paysage des transports par l'implantation de grandes zones de restauration aux bords des autoroutes, dans les aéroports et dans les gares. A l'inverse de la France, la holding FS ouvre la possibilité à une capitalisation privée de certaines des ses filiales. C'est le cas pour *Grandi*

Stazioni, où 60% du capital sont détenus par la holding historique, et les 40% complémentaires sont détenus par un consortium européen qui regroupe la SNCF, la société *Pirelli* et, le groupe *Benetton*, propriétaire des grandes entreprises de restauration de passagers. Cette situation illustre l'intégration plus avancée des acteurs privés de la restauration de passagers, non pas comme prestataires et allocataires des espaces de gare, mais comme propriétaires et partenaires industriels de l'entreprise de gestion des gares.

[1] Richards J., Mackenzie J., *The Railway Station: a Social History*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

[2] Bowie K., « *L'éclectique pittoresque* » et *l'architecture des gares parisiennes au XIX^{ème} siècle*, thèse de 3^{ème} cycle sous la direction de Marc Le Bot, Université de Paris I, U.E.R. d'art et archéologie, 1985.

[3] Joseph I. (dir), *Villes en Gare*, Paris, Editions de l'Aube, 1999.

[4] « Gares en mouvement », *Annales de la recherche urbaine*, n°71, juin 1996.

[5] Clot-Goudard R., Tillous M., « L'espace du réseau : du flux au territoire. Le tournant pragmatiste engagé par Issac Joseph. », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 15/2008, ENS Editions.

[6] Voir Bonnet F., *La production organisée de l'ordre*, Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Patrick Le Galès et Ota De Leonardis, Institut d'Etudes Politiques de Paris et Università Degli Studi di Milano Bicocca, 2006;

Damon J., « La gare des sans-abris. Un miroir de la question sociale », *Annales de la recherche urbaine*, n°71, juin 1996, pp. 120-126.

[7] Lorrain D., « Capitalisme urbain, des modèles en mutation », in *L'année de la régulation* n°6, Association recherche et régulation, 2002.

[8] Voir Lorrain D., op. cit.