

Avis n°2016-16
présenté au nom de la commission Transports
par **Jean DEPRAETER**

La gouvernance au service de la réalisation du Nouveau Grand Paris des transports

8 décembre 2016



Avis n° 2016-16
présenté au nom de la commission Transports
par **Jean DEPRAETER**

8 décembre 2016

**La gouvernance des transports au service de la réalisation du Nouveau
Grand Paris des transports**

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- Le Code général des collectivités territoriales ;
- Le Code des transports ;
- La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 et le décret 2010-756 du 7 juillet 2010, relatifs à la création de la Société du Grand Paris (SGP) ;
- L'accord, intervenu le 26 janvier 2011, entre l'Etat et la Région pour intégrer les opérations du Plan régional de modernisation des transports franciliens au réseau du Grand Paris Express ;
- Le projet du « Nouveau Grand Paris », arrêté par le Premier ministre, le 6 mars 2013 ;
- La délibération du Conseil régional CR 55-13 du 20 juin 2013 approuvant le « Protocole Etat-Région relatif à la mise en œuvre du Plan de mobilisation pour les transports sur la période 2013-2017 dans le cadre du 'Nouveau Grand Paris' » ;
- La loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, qui confirme le rôle du STIF comme Autorité organisatrice des transports (AOT) de plein exercice en Ile-de-France en tant qu'« établissement public territorial » et élargit ses compétences avec, notamment, la possibilité d'exercer la maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructure ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, dite « loi Maptam¹ », qui confère au STIF le statut d'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM), avec des compétences étendues aux domaines des usages partagés de l'automobile (auto partage, covoiturage), les modes actifs et la logistique urbaine ;
- L'ordonnance n° 2014-690 du 26 juin 2014, relative à la participation de la Société du Grand Paris à certains projets du réseau des transports en Ile-de-France ;
- Le rapport d'information de l'Assemblée nationale, du 15 décembre 2014, sur la seconde mission de suivi de la mise en application de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (Yves ALBARELLO et Alexis BACHELAY, députés) ;
- Le décret n° 2015-308 du 18 mars 2015 relatif à l'association du Syndicat des transports d'Ile-de-France aux missions de la Société du Grand Paris de conception et de réalisation du réseau de transport public du Grand Paris ;
- Le rapport Cerema – IFSTTAR, intitulé « Mobilité en transitions : connaître, comprendre et représenter », juin 2015 ;
- Le rapport du CGEDD² de septembre 2015 : « Les gares du Nouveau Grand Paris » ;
- La partie consacrée au financement du Grand Paris du dossier de presse économique de la SGP du 10 mai 2016 ;
- La communication du Conseil régional CR 152-16 : « Point d'étape sur la révolution des transports à la Région et au STIF » ;
- La lettre de saisine de Madame la présidente du Conseil régional, en date du 22 juillet 2016 ;

- Les avis et positions du Ceser :
 - 17 octobre 2007 – Avis relatif aux perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF, Messieurs J.- M. PAUMIER et D. RABARDEL ;
 - Décembre 2010 – Cahier d'acteurs n° 12 – Arc Express, une réponse indispensable aux besoins immédiats des Franciliens, Monsieur F. LEFRET ;
 - Janvier 2011 – Cahier d'acteurs sur le projet de Réseau de transports publics du Grand Paris, Monsieur J. DEPRAETER ;
 - 17 septembre 2013 – avis intitulé « Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ? », Monsieur J.-M. PAUMIER ;

¹ Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

² Conseil général de l'environnement et du développement durable

- Les auditions des personnalités suivantes :
 - Le vice-président du Conseil régional en charge des transports, Monsieur Stéphane BEAUDET ;
 - Le député, co-rédacteur du rapport d'information à l'Assemblée nationale, Monsieur Alexis BACHELAY ;
 - Le directeur du département Mobilité et transports de l'IAU Ile-de-France, Monsieur Dany NGUYEN-LUONG ;
 - Le chef du pôle Gouvernance de l'IAU Ile-de-France, Monsieur Léo FAUCONNET ;
 - Le directeur général d'Optile, Monsieur Thierry COLLE ;
 - Le délégué général au contrat STIF de la RATP, Monsieur Xavier LETY ;
 - Le responsable de la mission Grand Paris de la RATP, Monsieur Arnaud ANANTHARAMAN ;
 - Le président du directoire de la Société du Grand Paris, Monsieur Philippe YVIN ;
 - Le membre du directoire de la Société du Grand Paris, Monsieur Bernard CATHELAIN ;
 - Le directeur de cabinet de la Société du Grand Paris, Monsieur Grégoire KOENIG ;
 - Le responsable des relations médias et entreprises de la Société du Grand Paris, Monsieur Thomas HANTZ ;
 - Le directeur général de SNCF-Transilien, Monsieur Alain KRAKOVITCH ;
 - Le directeur général du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), Monsieur Alain PROBST ;
 - Le secrétaire général du Syndicat des transports d'Ile-de-France, Monsieur Julien MATABON ;
 - Le directeur adjoint France, zone Ile-de-France, de Transdev, Monsieur Christophe BOISSIER ;

Considérant :

- **L'importance stratégique**, pour l'Ile-de-France, du projet « **Nouveau Grand Paris** » des transports, porté par l'Etat, en lien avec les collectivités territoriales, projet qui articule, de manière cohérente, la réalisation de nouvelles lignes de métro automatique (le « Grand Paris Express ») aux projets de modernisation et d'extension du réseau existant, objet du Plan régional de mobilisation des transports franciliens ;
- Les enjeux qui s'attachent à la réalisation de ce projet, en termes :
 - **d'attractivité et de rayonnement** international de la région-capitale, dans un contexte de compétition accrue entre les « villes monde » ;
 - d'impact positif sur l'économie régionale, avec ses **importantes retombées au plan national** ;
 - de **qualité de vie des Franciliens**, en améliorant significativement le fonctionnement du réseau de transport public, en facilitant les relations de banlieue à banlieue ainsi que l'accès aux grands pôles économiques, de recherche et universitaires ainsi qu'aux aéroports ;
 - d'amélioration de la **desserte en transports collectifs** de certains territoires actuellement enclavés ;
- L'impact positif sur le rayonnement de la France que la mise en œuvre effective de ce projet peut produire en faveur de la candidature de Paris et de l'Ile-de-France pour l'accueil des **Jeux olympiques de 2024** (qui doit faire l'objet d'une décision du CIO en 2017), ainsi que pour la candidature de la France à l'Exposition universelle de 2025 ;
- La nécessaire et étroite imbrication entre la **SGP**, en charge, aux termes de la loi du 3 juin 2010, d'assurer la réalisation du réseau de transport public du Nouveau Grand Paris, et le **STIF**, en sa qualité d'**Autorité organisatrice de la mobilité (AOM)**, au sens de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014, laquelle a contribué à établir un équilibre dans les relations entre les deux établissements publics ;
- Qu'en dépit de sa complexité, cette nécessaire association doit s'appliquer à l'ensemble des choix et décisions relatives au projet du Nouveau Grand Paris des transports et, en particulier, aux connexions entre le futur réseau, le réseau existant et les extensions de ses lignes, **privilegiant l'interconnexion, l'inter modalité** et l'intégration de leurs caractéristiques techniques, fonctionnelles, tarifaires ainsi que leurs modes d'exploitation ;

- Qu'à cet égard, au terme de plusieurs étapes de convergence, la coordination entre les deux établissements publics, prévue par la loi MAPTAM, a fait l'objet **du décret du 18 mars 2015** qui en précise les domaines d'application, les modalités d'association et de consultation ainsi que les procédures d'approbation des dossiers d'avant-projet, aux différents stades de leur avancement ;
- Qu'après une période de « réglages », cette association s'est concrétisée, sur le terrain, par un **engagement effectif des travaux sur la ligne 15 Sud ainsi que des travaux préparatoires sur la ligne 16** et devrait permettre d'ouvrir les chantiers sur les autres lignes d'ici à 2018 ;
- Que si les ouvrages et équipements en section courante semblent convenablement maîtrisés, la **conception des gares et de leur environnement en termes de « transport et mobilité »** (au sens des nouvelles compétences dédiées au STIF par la loi MAPTAM), en particulier les questions de leur aménagement, de leur accessibilité, de l'interconnexion avec les autres lignes ferroviaires et de l'inter modalité entre le réseau « lourd » et les autres modes de transport, restent une **préoccupation centrale, conditionnant la réussite du projet**, et qu'il importe d'approfondir, en lien avec les territoires concernés ;

Emet l'avis suivant :

Sur le projet « Nouveau Grand Paris » des transports

Article 1 : rappel du soutien au projet « Nouveau Grand Paris » des transports

Le Ceser confirme son **soutien au projet du « Nouveau Grand Paris » des transports**, porté par l'Etat, et intégrant, au nouveau réseau « Grand Paris Express », les projets structurants de modernisation et d'extension du réseau existant, inscrits au « **Plan régional de mobilisation des transports franciliens** », établi par la Région, en lien avec les collectivités territoriales.

Il appuie toutes dispositions d'ordre organisationnel, fonctionnel et financier de nature à en assurer, dans la durée, la réalisation, dans les délais et au coût annoncés, sans préjudice des autres investissements de transport déjà programmés, voire proposés.

Article 2 : un financement en partenariat État – Région

Le Ceser se félicite qu'un projet d'une telle envergure, concourant au développement économique de la région-capitale et porteur de retombées positives sur l'économie nationale, soit **porté et financé par l'Etat, solidairement avec la Région**.

Il considère, en outre, cette situation comme gage de continuité dans sa mise en œuvre et, s'agissant de mobiliser des financements d'un niveau historiquement élevé (supérieur à 30 Mds €), **la garantie apportée par l'Etat s'impose** et est de nature à faciliter l'obtention des emprunts nécessaires dans des conditions favorables.

Sur la gouvernance de réalisation du projet

Article 3 : une relation entre le STIF et la SGP encadrée par les textes

Le Ceser considère que l'accord, qualifié « d'historique », intervenu le 26 janvier 2011 entre l'Etat et la Région, permettant de répondre aux attentes immédiates des Franciliens en matière de transport tout en portant une ambition de moyen et long termes pour leur développement, constitue, avec la loi MAPTAM, les **fondements politiques et institutionnels de la relation entre le STIF et la SGP**.

Complété par le **décret du 18 mars 2015**, permettant à la SGP de concrétiser ses objectifs et au STIF de jouer pleinement son rôle, dans le cadre des compétences respectives allouées aux deux établissements publics, la gouvernance du projet est, pour le Ceser, encadrée juridiquement au plan des principes et des dispositions opérationnelles régissant leurs relations et coordonnant leur action au bénéfice du projet.

Le Ceser estime qu'il est important que le **STIF**, qui sera en responsabilité pour faire exploiter le futur réseau et devra désigner à cette fin les exploitants en temps utile, **continue d'être associé**,

dès l'amont, à la conception des ouvrages et installations afin de s'assurer de leur fonctionnalité, leur exploitabilité et leur maintenabilité. Il s'agit pour le STIF de contribuer à ce que les ouvrages, installations et équipements futurs soient conçus dès l'origine pour en faciliter l'exploitation et la maintenance dans l'objectif d'optimiser les coûts de fonctionnement et, par conséquent, de **contenir les concours publics ultérieurs**.

Article 4 : une relation complexe et opérationnelle

Prenant appui sur les auditions des différentes personnalités et acteurs impliqués dans la conduite du projet, le Ceser a pu mesurer la grande **complexité de la relation SGP – STIF**.

Cela étant, au terme de cette consultation, il s'est forgé la conviction, qu'après les nécessaires mises au point, la **coopération entre le STIF et la SGP fonctionnait maintenant de « manière satisfaisante »** ainsi que le mentionnait déjà le rapport parlementaire de décembre 2014³ qui faisait notamment état de « *la volonté commune de ces deux acteurs d'aboutir à un dispositif de coopération complet et opérationnel rendu possible par les évolutions législatives qui ont été opérées* ».

Sans préjudice des points de gouvernance qui restent à faire évoluer (cf. articles 5 et 6), le Ceser considère par conséquent, **qu'il n'y a pas lieu, à ce stade, d'envisager une nouvelle organisation de la gouvernance du projet lui-même** et recommande de faire jouer à plein les mécanismes opérationnels de cette relation tels que précisé dans le décret du 18 mars 2015 sans prendre le risque de voir toute modification organisationnelle, voire institutionnelle, entraver la dynamique de ce projet de long terme avec, comme conséquence possible, un retard dans sa réalisation.

Sur les points de gouvernance à faire évoluer

Article 5 : l'aménagement des gares en pôles d'échanges fonctionnels

Le Ceser considère que **les gares du « Nouveau Grand Paris » des transports** et leur environnement immédiat constituent **les points clés du projet** en termes d'aménagement, **d'accessibilité, d'inter modalité et d'interconnexion** avec les lignes de transport en correspondance pour faire jouer à plein le « maillage territorial ».

Pour le Ceser, cette **question est centrale** et sa **prise en compte**, sous tous les aspects qu'elle recouvre, **conditionnera la réussite du projet**.

Il recommande par conséquent de **prioriser l'aménagement des "quartiers de gare"** et de prendre, à cette fin, toute disposition, notamment en matière foncière, en vue de :

- permettre l'installation des équipements nécessaires pour **assurer l'inter modalité**, dans de bonnes conditions (gares routières, parcs relais, arrêts et stockage des bus, parcs pour deux roues, aires de covoiturage, nouveaux modes de mobilité liés au numérique...);
- **faciliter l'interconnexion** avec les autres lignes ferroviaires afin de minimiser les temps d'échange et leur pénibilité ;
- aménager les **cheminements à pied et à vélo** pour accéder au pôle, et fluidifier l'accès en bus grâce, en particulier, à une voirie adaptée, de sorte que les abords des gares soient ainsi « protégés » ;
- autoriser la réalisation d'aménagement et d'opérations de **valorisation foncière** conduisant à une **densification du bâti** dans le périmètre des gares.

Il recommande également que soit traitée la question **de l'interface entre l'accès aux gares et l'environnement urbain** en vue de fluidifier les flux, dans la perspective, notamment, de dématérialiser le franchissement des lignes de contrôle et la transaction relative au paiement du transport.

³ Rapport d'information n° 2458 déposé par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et présenté par MM. Yves ALBARELLO et Alexis BACHELAY

Article 6 : l'indispensable traitement de l'inter modalité

Pour traiter ces importantes questions dont la prise en compte effective donnera tout son sens à la réalisation du projet du « Nouveau Grand Paris » des transports en termes **d'impact sur les déplacements et de contribution à l'aménagement des territoires franciliens**, le Ceser recommande :

- de définir et **sécuriser les financements** qui devront être mobilisés pour réaliser l'ensemble des aménagements touchant à l'**inter modalité** et les affecter **exclusivement** à cette problématique ;
- de mettre en place une structure dédiée à l'inter modalité rassemblant, sous l'autorité conjointe du STIF et de la SGP, les **équipes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre** en capacité de concevoir, proposer et réaliser des projets adaptés à chacune des situations rencontrées.

Article 7 : vers une démarche de contractualisation pour la réalisation des aménagements d'inter modalité

Sans prétendre à l'exhaustivité, la complexité de ces sujets, les arbitrages à envisager avec les demandes des collectivités locales concernées, l'existence des « Comités de pôle » en charge de conclure les « Contrats de pôle », amènent le Ceser à proposer une démarche de **contractualisation, à conclure entre la SGP et le STIF**, avec participation des opérateurs de transport et des collectivités locales. Une telle démarche pourrait s'articuler sur la base :

- d'un **contrat cadre** régissant, sur la durée du projet d'inter modalité, l'objet, la nature des aménagements ainsi que les financements nécessaires avec leurs règles de répartition entre les différents partenaires ;
- une déclinaison de ce contrat en **contrats particuliers** propres à chacun des pôles, permettant d'arrêter un projet d'aménagement contribuant à bénéficier, de manière optimale, des avancées procurées par le réseau du « Nouveau Grand Paris ».

Article 8 : prévoir une évaluation de la gouvernance de la réalisation du projet du « Nouveau Grand Paris » des transports

Sur un plan général, la relation STIF – SGP, pourrait, sur les différents aspects que recouvre la gouvernance du projet, faire l'objet d'une **évaluation portant sur la conduite du projet dans son ensemble et traitant en particulier de cette relation** et de son éventuelle optimisation.

Dans l'hypothèse où cette recommandation serait retenue, cette évaluation pourrait, à titre d'exemple, porter sur la ligne 15 Sud, dont la réalisation est déjà largement engagée, afin d'en tirer tous les enseignements utiles pour la suite du projet.

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 97

Pour : 86

Contre : 0

Abstentions : 7

Ne prend pas part au vote : 4



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)