

Le foncier ferroviaire

Acteurs et modalités d'intervention

AVERTISSEMENT

Fin octobre 2012, le ministre délégué aux Transports a annoncé la mise en œuvre d'une importante réforme ferroviaire, qui doit faire l'objet d'un projet de loi mi-2013. La présente fiche s'appuie sur la situation en vigueur fin 2012, notamment en matière de répartition des missions au sein du groupe SNCF, et entre SNCF et Réseau ferré de France, actuel propriétaire du réseau.



© : Gilles Bentayou (Cete de Lyon)

En 2011 et 2012, le Certu, le Cete de Lyon et le Cete Nord-Picardie ont mis en place et animé un atelier d'échanges sur le thème des stratégies territoriales et de la valorisation foncière aux abords des gares TER. Cet atelier a été conçu en appui aux directions du ministère du Développement durable chargées des transports et de l'aménagement.

La présente série de fiches, issue de l'atelier, a pour objectif de capitaliser les expériences locales visant à (re) composer la ville autour des gares, et d'en tirer des enseignements.

Alors qu'ils ont été quelque peu oubliés au cours des dernières décennies, on redécouvre aujourd'hui les abords des gares et les potentialités qu'ils recèlent. Bâtir une ville renouvelée sur elle-même, moins consommatrice d'espace et mieux organisée autour des réseaux structurants de transport collectif, implique de faire évoluer le regard porté sur ces lieux, au sein desquels RFF et SNCF possèdent d'importantes emprises. Une part du foncier ferroviaire pourrait ainsi contribuer à l'émergence de projets urbains offrant une bonne accessibilité par le train. Mais à quelles conditions ? Quelles sont les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur le foncier ferroviaire et ses propriétaires ? Quelles sont les possibilités d'action ?

Requalification d'espaces publics, organisation de l'intermodalité ou du stationnement, implantation de logements, bureaux, services ou activités, toute intervention urbaine aux abords d'une gare conduit à rencontrer le foncier de SNCF ou de Réseau ferré de France. Or, depuis la création de ce dernier établissement en 1997, le paysage institutionnel du ferroviaire en France a considérablement changé. À tel point que le partage des responsabilités entre les deux établissements publics n'est pas toujours

compréhensible pour les collectivités. Ce document fait donc le point sur les missions et l'organisation de RFF et de SNCF, (telles qu'elles sont définies en 2012), en revenant sur leur patrimoine foncier et sur leurs stratégies de valorisation. Les grands principes de cession du foncier ferroviaire sont abordés ensuite. Ce document présente enfin divers dispositifs qui permettent de gérer, de manière souple et évolutive, des changements d'usage du foncier ferroviaire.

Certu 2012/97



RFF, SNCF : qui fait quoi ? qui possède quoi ?

L'organisation du secteur ferroviaire en France repose sur les deux établissements publics que sont SNCF et Réseau ferré de France. Leurs missions respectives ont été clairement distinguées par le législateur, mais elles induisent en contrepartie une forte imbrication de leurs patrimoines fonciers.

SNCF : un groupe en cinq branches, dont une dédiée aux gares

Créée en 1937 par regroupement des anciennes compagnies qui avaient concouru au maillage ferroviaire du territoire français, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) depuis 1983. Elle est aujourd'hui la deuxième entreprise ferroviaire européenne

après la Deutsche Bahn allemande, et exploite les services de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs sur les quelque 30 000 kilomètres de voies ferrées du réseau national. Le groupe SNCF comprend aujourd'hui cinq branches correspondant chacune à un cœur de métier spécifique. Créée en avril 2009, Gares & Connexions est la plus récente. Elle est chargée de la gestion et du développement des 3 029 gares de voyageurs françaises.

Les cinq branches du groupe SNCF

SNCF INFRA	SNCF PROXIMITES	SNCF VOYAGES	SNCF GEODIS	GARES & CONNEXIONS
Exploitation et gestion du réseau Direction de la circulation ferroviaire	TER (Transport Express Régional)	Transporteurs ferroviaires grande vitesse TGV, iDTGV, Eurostar, Thalys, Lyria, Aléo, Élipos, Gala, TGV Italie, Westbahn, NTV (Nuevo Trasporto Viaggiatori)	Opérateurs globaux de transports et de logistique de marchandises Geodis, STVA	Gestion et développement des gares françaises
Travaux et maintenance	Transilien (Transport ferroviaire en Ile-de-France)	Distribution voyages-sncf.com	Transports ferroviaires de marchandises (TFM) Fret SNCF, Captrain, VFLI, Entreprises du transport combiné	Activité pluridisciplinaire en aménagement et construction AREP Parvis A2C
Ingénierie	Intercités (Trains d'équ沿海 libre du territoire)		Gestionnaires d'actifs Ermewa, Akiem	
	Keolis			

La création de cette cinquième branche consacre la séparation des activités liées à la gestion des gares de celles de transporteur, dans un contexte d'ouverture progressive à la concurrence. Le législateur a choisi d'une part de confirmer la SNCF comme exploitant des gares qui lui ont été confiées par l'État, en imposant d'autre part que cette gestion se fasse par une entité séparée au plan comptable de l'activité d'exploitation ferroviaire, et de façon transparente et non discriminatoire vis-à-vis des futures entreprises ferroviaires. Cette branche est sous l'autorité de l'ARAF, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires créée par la loi du 8 décembre 2009 (voir en dernière page). Les services qu'elle doit fournir aux entreprises ferroviaires, de même que les principes de rémunération, ont été précisés par le décret « Gares » du 20 janvier 2012 (cf. encadré).

Les principales missions de Gares & Connexions sont :

- la gestion de l'accès des gares aux entreprises ferroviaires ;
- la gestion des biens et équipements en gares ;
- le développement et la valorisation du patrimoine des gares.

Gares & Connexions dispose de sept Agences territoriales des gares (ATG) réparties sur le territoire, qui prennent en charge directement les projets. Une vingtaine de projets concernant les plus grandes gares françaises sont toutefois gérés directement au niveau du siège.

Le décret « Gares »

Le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012, relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, définit la nature des services et des prestations accessibles aux nouvelles entreprises ferroviaires dans les gares françaises : l'accueil et l'information des voyageurs, la fourniture de carburant ou d'électricité ou encore l'accès aux voies de garage. L'accès à ces services et infrastructures donne lieu au versement d'une redevance. Ce décret donne par ailleurs à Gares & Connexions le statut de direction autonome au sein du groupe SNCF.

Réseau ferré de France : une organisation régionalisée au service de la mise en valeur du réseau

Depuis 1997, le réseau ferré national est la propriété de Réseau ferré de France. La création de ce second EPIC par la loi n°97-135 du 13 février 1997 est une conséquence de la directive européenne 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires.

Celle-ci demandait notamment aux États membres de séparer la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celle de l'exploitation des services de transport. Allant au-delà des exigences de cette directive, le législateur français a fait le choix d'une séparation complète (et non uniquement comptable) : à chaque établissement ferroviaire sa mission, gérer l'infrastructure ferroviaire pour RFF, transporter voyageurs et marchandises pour SNCF.

De 50 personnes lors de sa création en 1997, Réseau ferré de France est aujourd'hui devenu un établissement de plus de 1300 collaborateurs. Les deux-tiers sont répartis dans les 12 directions régionales, qui ont été créées entre 2001 et 2004 et sont aujourd'hui dotées de fonctions opérationnelles.

Chaque direction régionale regroupe :

- un service projets d'investissement ;
- un service commercial gestion du réseau ;
- un service administratif et financier ;
- un service aménagement et patrimoine.

L'activité foncière et immobilière de RFF est répartie entre les services aménagement et patrimoine des directions régionales (qui sont les interlocuteurs directs des collectivités) et la Direction foncière et immobilière du siège.



RFF est donc devenu propriétaire d'un réseau ferroviaire dont il doit désormais assurer la gestion et la modernisation. En contrepartie, il s'est vu affecter la dette de l'infrastructure ferroviaire SNCF, qui se montait alors à environ 20 milliards d'euros (28 en 2011). RFF a également pour mission de gérer et valoriser son patrimoine (477 hectares ont été ainsi cédés en 2010), en dégagant des recettes propres lui permettant de financer la modernisation du réseau. Dans le cadre de l'exploitation des services de transport, SNCF verse à RFF une redevance d'un montant annuel de 4,5 milliards d'euros pour l'utilisation des voies

et des gares. Elle assure également, pour le compte de RFF et dans le cadre d'une convention, une mission de gestionnaire d'infrastructure délégué (gestion des circulations, entretien du réseau). Compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public (selon les termes de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997), RFF ne peut assurer lui-même cette mission ou la confier à un autre opérateur. C'est d'ailleurs au titre de la mission de gestionnaire d'infrastructure délégué que Gares & Connexions assure la gestion de certains biens et équipements appartenant à RFF dans les gares.



© : RFF / CAPA / Marie Genel (TOMA)

Deux importants propriétaires fonciers et immobiliers

À la création de RFF, le principe de répartition du patrimoine ferroviaire a été le suivant :

- RFF s'est vu affecter, en pleine-propriété, les biens **constitutifs de l'infrastructure** et de sa maintenance et les biens qui, en 1997, étaient **non affectés au service de transport**. Ce patrimoine comprend les voies ferrées (voies principales ainsi que la majorité des voies de service), les installations techniques et physiques nécessaires à leur exploitation (comme les postes d'aiguillage), les ateliers et bases travaux liés à la maintenance de l'infrastructure ;
- SNCF a conservé les biens remis en dotation par l'État qui étaient, en 1997, **affectés aux activités de transport**.

RFF est aujourd'hui le deuxième propriétaire foncier de France, après le ministère de la Défense. Son patrimoine comprend les 30 000 km de lignes ouvertes à l'exploitation, ainsi que 9 millions de m² de quais et 4 millions de m² de planchers de bâtiments. Au total, RFF possède 103 000 hectares de terrains, répartis dans 11 000 communes. L'essentiel (93 000 ha) est constitué par les emprises des voies ferrées. Les 10 000 hectares restants

correspondent à d'autres installations ferroviaires actives ou non et à des friches, situées notamment en milieu urbain, pouvant donner lieu à des projets de valorisation.

En comparaison, le patrimoine de la SNCF est davantage un patrimoine immobilier. L'exploitant ferroviaire possède moins de foncier, mais deux fois plus de surfaces bâties. L'ensemble est d'une grande diversité : cours de débord et halles marchandises, gares et parcs de stationnement, ateliers, entrepôts, bureaux, logements, bâtiments techniques, installations sociales, etc. Il représentait en 2011 près de 6 000 hectares de terrain et 8,5 millions de mètres carrés de surface bâtie dans plus de 17 000 bâtiments, parmi lesquels 2,6 millions de mètres carrés localisés dans des gares.

La répartition du patrimoine entre SNCF et RFF est effective à 99 % depuis 2006. Elle fait l'objet de plans consultables dans les directions régionales des deux établissements ferroviaires. Toutefois, il reste environ 550 « cours de gare » (terrains situés devant les bâtiments-voyageurs) pour lesquelles il n'y a pas eu d'arbitrage de propriété. Pour ces terrains « non-arbitrés », RFF et SNCF ont la possibilité de se mettre d'accord au cas par cas, en tenant compte de la situation existante et du projet envisagé par la collectivité.

Quelques chiffres-clés (données 2011)

Le patrimoine de RFF

30 000 km de lignes exploitées
9 millions de m² de quais
4 millions de m² de bâtiments
103 000 hectares de terrains
Emprises des voies ferrées : **93 000 ha**
10 000 hectares correspondent à d'autres installations et à des friches

Le patrimoine SNCF

Près de **6 000 hectares** de foncier
Près de **17 000 bâtiments**
Plus de **8,5 millions de m²** bâtis
2,6 millions de m² dans des gares



Gare de Rodez © : RFF / GIRAUD Philippe

Une particularité : le statut de propriété

Si l'essentiel du domaine des deux établissements ferroviaires relève du domaine public (article L2111-15 du CG3P, Code général de la propriété des personnes publiques), une différence importante tient au statut de propriété. À sa création, et en vertu de l'article 5 de la loi du 13 février 1997, RFF est en effet devenu plein propriétaire de son patrimoine. En revanche, SNCF s'est vu remettre en dotation les biens du domaine ferroviaire de l'État nécessaires à l'exercice de ses missions⁽¹⁾ (parmi lesquels les bâtiments-voyageurs des gares et leurs dépendances). L'État, qui reste propriétaire, a toutefois donné à SNCF des prérogatives étendues : elle exerce tous pouvoirs de gestion de ces biens, et assume toutes les obligations du propriétaire⁽²⁾. Elle peut notamment procéder à des cessions, accorder des autorisations d'occupation, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances. Cette différence dans le statut de la propriété a donc peu d'effet en pratique, mais elle explique que la procédure de cession diffère selon qu'un terrain appartient à RFF ou à SNCF (voir page 9 « Les contraintes du domaine public ferroviaire »).

L'autre spécificité du patrimoine SNCF est qu'il est réparti entre les cinq branches du groupe, et que ce sont en fait quatre entités distinctes qui jouent le rôle de propriétaire :

- Gares & Connexions, qui a été dotée à sa création du patrimoine foncier et immobilier constitué principalement par les bâtiments-voyageurs, leurs abords immédiats ainsi que les parkings réservés à la clientèle de la gare (soit 700 ha de foncier et 2,6 millions de m² de surfaces bâties). Gares & Connexions ayant notamment pour mission le développement et la valorisation de ce patrimoine, ses sept agences territoriales sont les interlocuteurs des collectivités locales pour leurs projets ;
- la Branche Geodis, qui détient les actifs de Fret SNCF dont environ 200 cours de gares marchandises inscrites au document de référence du réseau (DRR) ;
- la Direction des ressources humaines de SNCF⁽³⁾, qui détient les logements diffus et déclarés inutiles aux besoins des cheminots SNCF, ainsi qu'environ 2 000 installations sociales (restauration, bibliothèques, centres de loisirs, etc.) ;
- la Direction de l'immobilier, qui détient le reste du patrimoine (ateliers, immeubles de bureaux...) et porte la politique immobilière du groupe.

La Direction de l'immobilier exerce les missions de propriétaire en direct sur son patrimoine et par délégation pour les activités Fret et RH. Gares & Connexions, pour sa part, gère en direct son actif immobilier et foncier : en tant que gestionnaire des gares, cette branche conserve la maîtrise des fonciers indissociables des fonctionnalités ferroviaires et stratégiques pour son cœur de métier.



© : Adélie Bentayou-Geoffroy

Les gares : des « copropriétés » ?

Pour les gares et leurs abords, le partage foncier établi par le législateur entre RFF et SNCF est source d'une grande complexité. En première approximation, on peut considérer que :

- RFF est propriétaire du « cœur de la gare » (par référence au sens premier de « gare » – permettre aux trains de se « garer » et donc de s'éviter pendant le débarquement et l'embarquement des passagers), c'est-à-dire des voies, des quais et des accès aux quais ;
- Gares & Connexions possède et gère ce que l'on entend par « gare » dans le langage courant, c'est-à-dire le bâtiment-voyageurs et les quais transversaux.

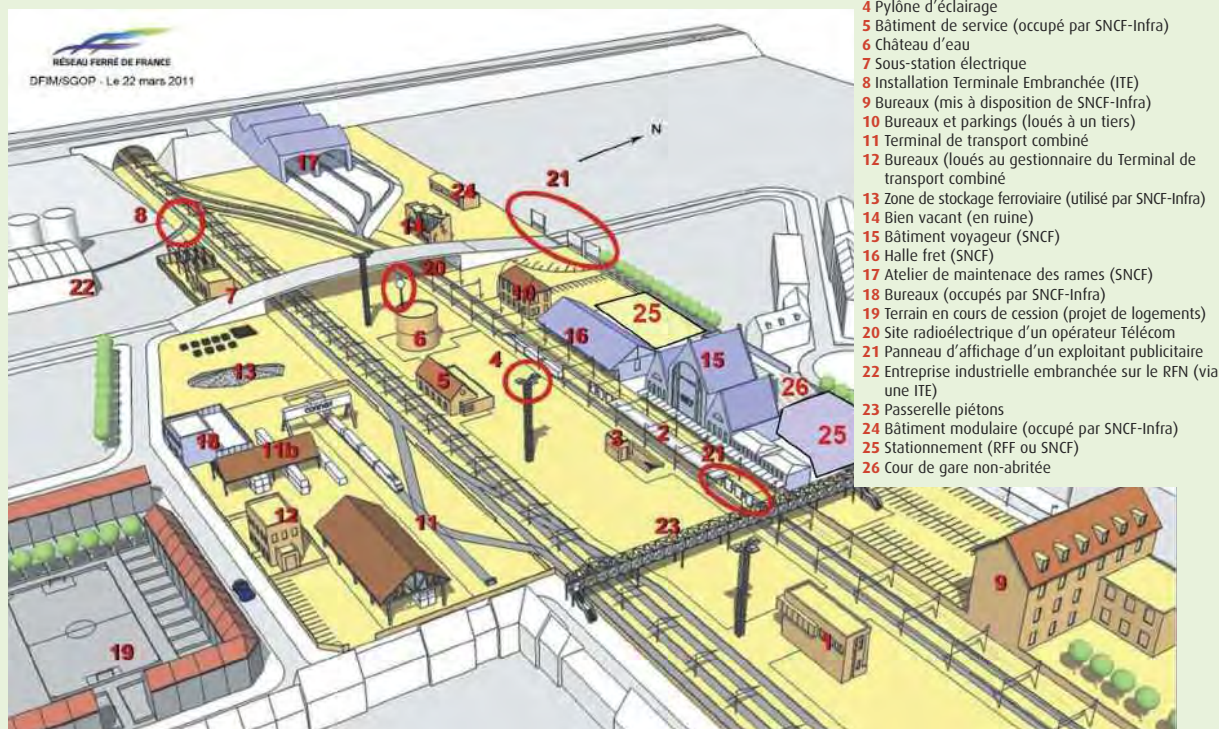
Les emprises dévolues aux accès routiers aux gares (voirie, fonctions d'intermodalité) sont attribuées à RFF tandis que celles accueillant du stationnement le sont le plus souvent à Gares & Connexions. Mais on trouve aussi à proximité immédiate des gares des fonciers et bâtis affectés à d'autres branches du groupe SNCF que Gares & Connexions : c'est par exemple le cas des voies pour la maintenance et le garage des rames, des entrepôts de fret, des bâtiments abritant les activités de gestion et d'entretien du réseau ferré, des bureaux, des logements, des locaux sociaux... À ce titre, les gares apparaissent comme de véritables « copropriétés », avec un foncier morcelé entre RFF et les différentes entités du groupe SNCF (cf. schéma page suivante).

(1) Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 et décret n°83-816 du 13 septembre 1983 relatif au domaine confié à la Société nationale des chemins de fer français.

(2) Article L2141-13 du Code des transports remplaçant la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982.

(3) La majeure partie des logements utiles est détenue et gérée par les filiales logements (groupe ICF).

Représentation d'un site ferroviaire



- 1 Poste de commande
- 2 Abris de quais
- 3 Passage souterrain piéton (accès PMR)
- 4 Pylône d'éclairage
- 5 Bâtiment de service (occupé par SNCF-Infra)
- 6 Château d'eau
- 7 Sous-station électrique
- 8 Installation Terminale Embranchée (ITE)
- 9 Bureaux (mis à disposition de SNCF-Infra)
- 10 Bureaux et parkings (loués à un tiers)
- 11 Terminal de transport combiné
- 12 Bureaux (loués au gestionnaire du Terminal de transport combiné)
- 13 Zone de stockage ferroviaire (utilisé par SNCF-Infra)
- 14 Bien vacant (en ruine)
- 15 Bâtiment voyageur (SNCF)
- 16 Halle fret (SNCF)
- 17 Atelier de maintenance des rames (SNCF)
- 18 Bureaux (occupés par SNCF-Infra)
- 19 Terrain en cours de cession (projet de logements)
- 20 Site radioélectrique d'un opérateur Télécom
- 21 Panneau d'affichage d'un exploitant publicitaire
- 22 Entreprise industrielle embranchée sur le RFN (via une ITE)
- 23 Passerelle piétons
- 24 Bâtiment modulaire (occupé par SNCF-Infra)
- 25 Stationnement (RFF ou SNCF)
- 26 Cour de gare non-abritée

Domaine RFF

Domaine SNCF

Quelles stratégies de valorisation foncière ?

En ce qui concerne la valorisation de son patrimoine, RFF est tenu de respecter les termes de son contrat de performance signé avec l'État pour la période 2008-2012. Quant au groupe SNCF, il définit pour sa part sa propre stratégie foncière et immobilière, mais il doit par ailleurs coordonner les réponses aux différents besoins de ses branches. Les deux établissements doivent tenir compte à la fois de leurs enjeux propres (le développement du réseau, celui du transport ferroviaire) et des enjeux et projets des collectivités.

RFF: une stratégie mise au service de la rénovation du réseau

Réseau ferré de France est aujourd'hui le deuxième investisseur public français. Il développe une stratégie foncière et immobilière au service des enjeux ferroviaires (garantir l'accès au réseau) et de l'aménagement urbain durable⁽⁴⁾. Les produits de cession des biens de RFF sont affectés intégralement à la rénovation du réseau ferré national, dont le coût total est estimé à 13 milliards d'euros. Cet enjeu est donc très lourd pour l'établissement, qui a engagé un important programme de rénovation et de développement de ce réseau sur la période 2008-2015.

Dans son contrat de performance signé avec RFF pour la période 2008-2012, l'État a fixé un objectif de cession de 1,2 milliard d'euros sur les cinq années couvertes,

correspondant à environ 10 % des investissements nécessaires. L'objectif fixé à compter de 2012 est de céder pour 330 millions d'euros de patrimoine chaque année. Ces éléments financiers doivent être mis en rapport avec le fait que pour RFF, un million d'euros de cessions finance la rénovation d'un kilomètre de voies. Par ailleurs, RFF contribue au Programme national de mobilisation du foncier de l'État et de ses opérateurs lancé en 2008 (cf. encadré).

Pour RFF :
1 M€ de cessions
 =
1 km de voies rénovées

Si les douze directions régionales de RFF sont pleinement responsables de la valorisation du foncier de l'établissement, pour l'instant, les produits de cession contribuent à la modernisation du réseau selon un principe de péréquation nationale. Ils ne peuvent pas être fléchés sur un site donné et réinvestis « localement », c'est-à-dire au service de l'économie d'un projet.

(4) Engagement n°19 du contrat de performance de RFF.

Les partenariats entre RFF et les opérateurs privés

Si les acquéreurs de terrains RFF sont le plus souvent des collectivités, RFF développe des partenariats avec des promoteurs privés et des organismes de logement social. L'établissement recourt ainsi fréquemment à des procédures de consultation ou d'appels à projets.

SNCF : une stratégie de rationalisation du patrimoine foncier et immobilier

La politique immobilière du groupe SNCF, portée par la Direction de l'immobilier, se décline en trois objectifs :

- accompagner le développement des activités SNCF, et procurer aux activités cœur de métier (les cinq branches) un parc adapté aux seuls besoins ;
- maîtriser les coûts liés à l'immobilier (achat, location, rénovation, entretien) et réduire les risques de propriétaire-occupant ;
- donner de la valeur à son patrimoine et céder la part qui n'est plus utile, dans les meilleures conditions.

Le groupe SNCF a récemment reconfiguré son parc immobilier par la cession de bâtiments et fonciers ferroviaires devenus inutiles, par la rationalisation de l'occupation du parc historique et par l'optimisation systématique du parc tertiaire. Si cette stratégie se conjugue avec les besoins ferroviaires, elle doit également tenir compte des attentes des collectivités territoriales. Propriétaire de vastes terrains proches du cœur de ville, SNCF est un acteur important du développement urbain. À ce titre, la Direction de l'immobilier est en relation étroite avec les collectivités pour imaginer et concevoir l'avenir des emprises foncières ferroviaires qui vont muter vers l'urbain, en coordination avec les branches concernées. Entre 2007 et 2010, SNCF a réalisé plus d'1,2 milliard d'euros de produits de cessions. Par ailleurs, depuis plusieurs années, SNCF est engagée avec RFF aux côtés de l'État et des collectivités urbaines pour accroître l'offre de logements, notamment sociaux.



Gare de Redon © : RFF / CAPA / Alexis Janicot (TOMA)

Le Programme national de mobilisation du foncier public

Initié en 2008 pour la période 2008-2012, le programme national de mobilisation du foncier public vise à accroître l'offre foncière nécessaire à la mise en chantier de 70 000 logements au plan national.

Cette première programmation s'appuyait sur l'inventaire des terrains de l'État et de ses établissements publics, y compris RFF et SNCF, potentiellement mobilisables pour du logement.

Sur la période 2008-2011, les deux entreprises ferroviaires ont ainsi respectivement contribué à la réalisation, sur le territoire national, de 1 650 logements pour SNCF (correspondant à la cession d'environ 30 ha de foncier) et d'environ 4 730 logements pour RFF (par cession d'environ 70 ha).

La mise en œuvre de ce programme est animée par le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL), en concertation avec la Délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) du ministère chargé du Logement et des services de France Domaine dépendant du ministère de l'Économie et des Finances.

Identifier le foncier mutable : le rôle des Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire

Comme RFF, la SNCF cherche à céder et valoriser les biens qui ne sont plus indispensables à l'activité ferroviaire. Mais pour les deux établissements, la détermination du foncier mutable est une tâche délicate : il s'agit de conserver la maîtrise du foncier qui pourrait être nécessaire aux développements d'avenir. Pour RFF, comme pour SNCF, la mutabilité d'un site s'apprécie au regard de trois grands enjeux :

- les enjeux ferroviaires (pour RFF, la mise en valeur du réseau national ; pour SNCF, l'exploitation ferroviaire) ;
- les enjeux financiers (pour RFF, générer des recettes, comme l'exigent les tutelles de l'établissement ; pour SNCF, contribuer au désendettement et aux réinvestissements du groupe) ;
- les enjeux urbains (satisfaire les attentes des collectivités ou de l'État en soutenant les politiques d'aménagement urbain et de production de logements).

Chacun des deux établissements s'est doté d'outils prospectifs pour répondre aux enjeux de moyen terme. RFF a élaboré un « plan d'affaires cessions » qui concerne, sur la période 2012-2020, environ 1 850 communes. Côté SNCF, les branches ont engagé une politique de rationalisation de leur parc immobilier. C'est notamment le cas de Gares &

Connexions, avec son schéma directeur immobilier engagé en 2011 afin de recenser, identifier et hiérarchiser les fonciers pour définir une stratégie de valorisation et d'arbitrage tenant compte de ses besoins de développement à court, moyen et long termes.

RFF et SNCF ont également mis en œuvre une démarche conjointe de valorisation foncière, à travers l'élaboration de Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire. Les SDPF sont l'un des outils de détection des emprises susceptibles de muter, du ferroviaire vers l'urbain, par une analyse menée conjointement entre les deux établissements. Ils permettent ainsi de préciser les fonctionnalités ferroviaires des sites et leurs évolutions possibles, de mettre en cohérence spatiale les projets tant ferroviaires qu'urbains et d'identifier le patrimoine foncier mutable en mettant en évidence celui porteur de forts enjeux de création de valeur.

Une charte de coopération pour la mise en œuvre des SDPF a été signée en 2007 entre SNCF et RFF. Au total, entre 2007 et 2010, SNCF et RFF ont financé et piloté l'étude de SDPF sur une cinquantaine de sites à enjeux. Ces SDPF constituent également un support efficace du dialogue entre les deux établissements ferroviaires et les collectivités locales.

La charte signée en décembre 2011 par Gares & Connexions, RFF et l'Association des maires de France pour « Construire ensemble la gare durable de demain et son quartier » va dans le sens d'un meilleur partage de l'information, avec les collectivités, sur le devenir des terrains des deux établissements ferroviaires.

Vous avez dit « friche » ?...

Il est fréquent de trouver aux abords d'une gare, et même sur des sites modestes, des emprises ferroviaires à première vue délaissées. Ces voies ferrées et terrains sont souvent qualifiés de « friches » par les acteurs de l'aménagement. Pourtant, malgré les apparences, ces terrains et leurs installations peuvent être névralgiques pour SNCF ou RFF : leur usage, même occasionnel, peut être indispensable à la pérennité du système ferroviaire (transports exceptionnels, maintenance lourde, etc.). Ces emprises peuvent aussi receler des réseaux connexes (signalisation, télécommunication) déployés au gré de l'évolution du patrimoine ferroviaire. Or la technologie ferroviaire est relativement onéreuse, du fait notamment de ses exigences techniques ou de sécurité, et toute modification ne doit pas perturber la continuité de l'exploitation ferroviaire. Ainsi, même si l'intégration de ces emprises au projet urbain est parfois possible, cela reste délicat et coûteux.

La cession des terrains ferroviaires : vue d'ensemble

Si les deux établissements ferroviaires possèdent un patrimoine foncier qui peut relever de leur domaine privé, la quasi-totalité des biens de RFF ou de SNCF dépend du domaine public ferroviaire. Ce statut implique un certain nombre de procédures obligatoires, préalables à toute cession.

Les contraintes du domaine public ferroviaire

Le domaine public ferroviaire est régi par les principes suivants :

- l'inaliénabilité. Tant que le bien est affecté au domaine public, il ne peut être cédé ni faire l'objet d'une expropriation. Toute opération de cession nécessite au préalable que le bien soit désaffecté et déclassé ;
- l'imprescriptibilité. L'acquisition par prescription, c'est-à-dire par possession prolongée, d'un bien appartenant au domaine public est impossible ;
- l'insaisissabilité. Les créanciers des personnes publiques ne peuvent saisir les biens de celles-ci pour faire valoir leurs droits ;
- la précarité de l'occupation de ce domaine, qui doit permettre à son gestionnaire d'en conserver la maîtrise pour motif d'intérêt général ou pour le besoin du chemin de fer et son adaptation à l'évolution des circonstances, de fait et de droit.

Dans le cadre de la cession d'un bien, RFF et SNCF ont une obligation d'information de l'État et des collectivités locales. Ils doivent également procéder à la purge du droit de priorité des communes, droit qui a été introduit par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 « portant engagement national pour le logement » (loi ENL). Enfin, le bien objet de la cession doit au préalable être déclassé du domaine public ferroviaire. C'est ici que la différence dans le statut de propriété de chaque opérateur intervient : affectataire de biens de l'État, la SNCF doit saisir le ministre chargé des Transports (ou le préfet, selon le montant du bien) qui prononce le déclassement ; RFF, plein-propiétaire de ses biens, prononce en revanche lui-même le déclassement des biens qui lui sont devenus inutiles.

En pratique, dès lors qu'une collectivité est porteuse d'un projet d'aménagement qui concerne des terrains de l'un ou l'autre des opérateurs, il importe d'abord de savoir si ces biens relèvent du domaine privé (pour SNCF, il peut s'agir de logements, d'installations sociales, de bureaux, etc.) ou du domaine public ferroviaire. Dans ce dernier cas, le plus fréquent, l'établissement propriétaire doit se prononcer sur le statut du bien à l'égard de ses missions. Les principes de fixation des prix, de même que les conditions et temporalités de la mutabilité du bien, diffèrent en effet selon que le bien est utile ou non à la poursuite des missions de l'établissement.



© : Cyprien Richer (Cete Nord-Picardie)

Le Conseil national de valorisation ferroviaire (CNVF): une instance de médiation entre collectivités et établissements ferroviaires

Le Conseil national de valorisation ferroviaire a été créé en mars 2008 auprès du ministre d'État chargé des Transports, dans le cadre du programme national de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Il peut être saisi par les établissements publics ferroviaires, par les administrations de l'État concernées au niveau local comme au niveau national, les établissements publics fonciers d'État, les établissements publics d'aménagement dans leur secteur de compétence, ainsi que, sous couvert des préfets, par les collectivités ou les aménageurs impliqués.

Le conseil peut être saisi notamment sur les thèmes suivants :

- la définition des périmètres cessibles au regard de l'utilité ferroviaire des sites ;
- les reconstitutions ferroviaires ;
- les projets envisagés sur les sites cessibles ;
- l'estimation du prix de cession des biens ferroviaires.

La saisine du Conseil ne se substitue pas aux négociations entre acteurs du projet. Les experts indépendants qui le composent peuvent émettre, quand la solution semble difficile à élaborer et pour faciliter les arbitrages locaux, un avis portant par exemple sur la méthodologie employée ou sur tout autre sujet relatif à l'activité de valorisation des actifs ferroviaires. Le CNVF a en particulier émis trois avis qui précisent des éléments de doctrine ou de méthodologie :

- *Les reconstitutions ferroviaires*, avis du 1^{er} octobre 2010, 4 p. ;
- *Les clauses de complément de prix et d'intéressement : un outil d'utilisation exceptionnelle pour ajuster dans le temps le prix de cession et l'évolution du programme*, synthèse et recommandations, juin 2011, 3 p. ;
- *La fixation du prix des biens des établissements publics ferroviaires à céder pour des opérations de logements sociaux*, avis du 26 juin 2008, 1 p.

(disponibles sur www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-du-cnvf-a750.html)
Pour tout complément d'information : cnvf.daf@developpement-durable.gouv.fr



Gare de Bischwiller © : RFF / CAPA / Pascal Bastien (TOMA)

Les grands principes de fixation des prix

France Domaine détermine le prix d'un bien ferroviaire en fonction de sa destination future. Dès lors que le terrain ferroviaire est situé dans un secteur faisant l'objet d'une opération d'aménagement, son prix peut être estimé par la méthode du « compte à rebours ». Cette méthode, couramment utilisée dans le monde de la promotion immobilière, permet de déduire le prix d'un terrain dès lors qu'on connaît la nature du programme qu'il peut supporter : type de construction, densité et surface totale produite. Dans la mesure où l'on connaît le coût de construction et où le marché de l'immobilier donne une idée précise des recettes qui peuvent être escomptées dans le bilan de l'opération, il est possible de déterminer le prix admissible pour l'acquisition du foncier⁽⁵⁾.

Le recours à cette méthode permet de déterminer un prix qui soit « juste » du point de vue de l'acquéreur (la collectivité ou son opérateur-aménageur) comme du vendeur (RFF ou SNCF). Mais le prix déterminé dépend du programme de l'opération urbaine, et varie donc selon le choix de la collectivité. Des règles plus précises se sont peu à peu élaborées afin de trouver des compromis acceptables dans les cas où les terrains acquis à RFF ou à SNCF sont destinés à des usages qui privent l'opérateur d'une valorisation financière équitable au regard du marché foncier. C'est le cas par exemple pour des terrains acquis en vue de la réalisation d'un espace vert ou d'un équipement public. De même, des principes de cession et d'indemnisation ont été établis entre opérateurs et collectivités dans les cas où les terrains cédés nécessitent d'importants travaux de dépollution du fait de l'occupation antérieure (cf. l'avis du CNVF sur les reconstitutions ferroviaires, en date du 1^{er} octobre 2010).

Enfin, un programme même bien défini est susceptible de varier dans le temps, entraînant de ce fait une évolution des recettes de l'opération. C'est le cas si un programme de bureaux vient remplacer en partie des logements, ou si les droits à construire sont revus à la hausse. Dans ce cas, des clauses d'intéressement ou de « retour à meilleure fortune » peuvent être insérées à l'acte de vente. L'avantage de cette pratique est de permettre de faire aboutir rapidement une négociation sur la cession d'un terrain, sur la base d'un programme, avec la possibilité pour le vendeur de percevoir ultérieurement une somme correspondant à une partie des améliorations du bilan de l'aménageur. Le Conseil national de valorisation ferroviaire préconise toutefois que l'insertion de ce type de clause reste exceptionnelle en raison des difficultés posées par leur mise en œuvre et leur suivi.

Le cas particulier de la cession de terrains encore utiles aux missions des établissements ferroviaires

C'est l'utilité publique d'une opération d'aménagement qui seule peut justifier la cession à une collectivité, par RFF ou SNCF, d'un terrain supportant des installations encore utiles à la poursuite de ses missions. Dans ce cas, les textes qui encadrent la cession des biens des deux établissements⁽⁶⁾ imposent le versement d'une indemnité qui permette de couvrir le coût de reconstitution du bien cédé. Cette indemnité de reconstitution est constituée de trois éléments cumulatifs :

- la valeur vénale du terrain libéré, si l'acquisition d'un terrain de remplacement n'est pas nécessaire ;
- le coût de reconstruction des bâtiments et installations ;
- le coût de déplacement et de réinstallation des équipements transportables.

Les textes en vigueur prévoient que c'est à l'établissement ferroviaire de financer un éventuel surcoût de reconstruction, de déplacement ou de réinstallation entraîné par un accroissement de capacité par rapport aux fonctionnalités antérieures, ou un surcoût de modernisation qui ne résulterait pas de l'application d'une nouvelle norme. Dans son avis du 1^{er} octobre 2010, le CNVF précise les champs d'application des textes législatifs ou réglementaires relatifs aux reconstitutions ferroviaires ainsi que les méthodes de détermination du prix des terrains.

Les délais propres au système ferroviaire

Le statut du domaine public ferroviaire autant que les conditions mêmes de l'exploitation du transport par le rail sont sources de délais parfois longs. Ainsi, entre les premières négociations avec les collectivités et la cession d'un bien de RFF occupé et nécessitant un déclassement, le délai est rarement inférieur à deux ans. Pour mener des travaux sur le réseau, un délai de trois ans est usuellement nécessaire à l'obtention d'une plage d'interruption des services ferroviaires.

(5) Certu et Adef, *La formation des prix fonciers urbains*, novembre 2011, 12 p.

(6) Article 10 du décret 83-816 du 13 septembre 1983 pour la SNCF et article 52 du décret 97-444 du 5 mai 1997 pour RFF.



Bischwiller © : RFF / CAPA / Pascal Bastien (TOMA)

Les alternatives au processus de vente

Selon le projet envisagé par la collectivité, la cession du terrain n'est pas toujours indispensable, ni même souhaitable. Plusieurs dispositifs juridiques permettent de gérer un changement de destination ou d'usage d'un bien foncier, sans pour autant requérir un changement de propriétaire.

L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) non constitutive de droits réels

Ce premier type d'autorisation d'occupation temporaire peut concerner du foncier ou un local non cessible. Le bien est mis à disposition du preneur pour une durée déterminée, moyennant redevance. Ce statut ne génère aucun droit réel, il a un caractère précaire et révocable. Cet outil n'est pas adapté aux opérations nécessitant la réalisation de travaux importants. C'est le principal régime juridique concernant les commerces en gare, par exemple.

Un tel montage peut aussi être utilisé pour l'aménagement d'aires de stationnement gratuit sur des terrains RFF. Un tel usage, peu valorisant, n'incite guère RFF à céder les emprises correspondantes. De plus, en raison de l'objectif de garantir un accès « équitable » au réseau ferroviaire à de futurs concurrents, RFF ne cède pas ses terrains à la SNCF « transporteur ferroviaire ». Pour ne pas bloquer le projet d'aménagement, RFF peut alors consentir une autorisation d'occupation temporaire à l'intercommunalité, celle-ci déléguant ensuite la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement du parking... à la SNCF ! Le parking, gratuit, peut ensuite être exploité par la communauté de communes.

L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) constitutive de droits réels

Ce second dispositif permet à un propriétaire public d'accorder à un tiers un droit réel sur les installations ou constructions que ce dernier va construire, sur un foncier appartenant à la personne publique. Cette autorisation d'occupation peut être délivrée à la condition que l'occupation implique des travaux importants : construction, extension de l'existant ou rénovation lourde. Pour SNCF, l'AOT présente l'avantage de conserver la maîtrise du foncier (pas de déclassement préalable nécessaire) tout en faisant réaliser par un tiers une construction utile à son activité. Elle peut être utilisée par exemple pour l'aménagement de gares routières. Sa durée est au plus de 70 ans ; elle est souvent fixée entre 20 et 50 ans.

Le bail à construction, le bail emphytéotique administratif

Le bail à construction est un bail par lequel le preneur s'engage à édifier des constructions sur le terrain du bailleur, et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail, c'est-à-dire de 18 à 99 ans. Il s'agit d'un contrat de droit privé : le terrain doit préalablement être déclassé du domaine public ferroviaire. Le bail à construction présente en fin de compte toutes les contraintes d'une cession pure, et n'offre pas de réel intérêt. SNCF a toutefois la possibilité de conclure un bail emphytéotique administratif sur un foncier constituant une dépendance du domaine public ferroviaire. En pratique, le bail à construction et le bail emphytéotique sont réservés à des situations très ponctuelles, SNCF privilégiant la cession.

Le transfert de gestion

Ce dispositif permet de modifier l'utilisation d'un immeuble (une construction ou un terrain) qui relève du domaine public lorsque cet immeuble change d'affectation. Il est utilisé par SNCF pour la gestion de certains parvis sur des dalles enjambant les voies ferrées : compte tenu de leur rôle pour le passage d'un côté à l'autre du faisceau, le souci de continuité dans la qualité du traitement spatial et de l'entretien peut requérir le transfert de la gestion entre SNCF et collectivité locale.

La constitution de servitudes conventionnelles

Les personnes publiques, qu'il s'agisse de SNCF, RFF ou d'une commune, peuvent constituer des servitudes conventionnelles sur les biens relevant de leur domaine public. La servitude peut permettre d'apporter une solution simple à un problème comme celui de l'accès à un tiers : accès à un parking, ou à des locaux techniques. Il s'agit d'une charge qui est imposée à un fonds dit « fonds servant » pour le profit d'un fonds bénéficiaire dit « fonds dominant ».



© : Mathilde Bentayou-Geoffroy

La superposition d'affectation

La superposition d'affectation permet de régler les modalités techniques et financières de gestion partenariale d'un bien foncier soumis à des usages simultanés, en procédant à l'établissement d'une convention. Ce dispositif peut être utilisé pour les parvis de gare : la présence de circulation routière urbaine, en plus de l'accès au bâtiment-voyageurs pour les voyageurs ferroviaires, peut impliquer une concertation étroite entre la collectivité, RFF et SNCF pour les études, les travaux et la gestion ultérieure.

Tous ces dispositifs ne sont bien sûr pas adaptés à n'importe quels aménagements. Ils sont plutôt utilisés pour la conception et la gestion des espaces publics en partenariat entre établissements ferroviaires et collectivités, ou pour trouver une solution à l'aménagement de surfaces dévolues à l'intermodalité (transports collectifs, stationnement des vélos et automobiles). Mais leur utilisation ponctuelle dans le cadre de projets plus ambitieux et plus complexes peut permettre de trouver une solution rapide, économique, en évitant que l'ensemble du projet achoppe sur un problème de cession pour lequel la négociation serait trop délicate. Les autorisations d'occupation temporaire, les transferts de gestion, les conventions de servitudes et les superpositions d'affectation sont des outils couramment mobilisés dans ce but.



Site des Batignolles, Paris 17 © : RFF / Jean-Pierre Porcher

En conclusion

À une heure où le foncier bien desservi est rare, les emprises ferroviaires sont un atout évident pour le renouvellement urbain. Pourtant, en la matière, la complexité est de mise. Complexité technique, d'abord, car le système ferroviaire repose sur des installations et des réseaux dont les règles de fonctionnement, de sécurité et d'évolution sont très contraignantes. Complexité organisationnelle ensuite, compte tenu de l'imbrication des patrimoines de RFF et SNCF, des engagements qu'ils ont auprès de l'État et des enjeux qui pèsent sur leurs stratégies foncières propres.

Mais du point de vue des collectivités, cette complexité inhérente au monde ferroviaire ne doit en aucun cas être

un prétexte à l'attentisme, tant il est important dès aujourd'hui de recomposer la ville aux abords des gares. Sur un même site ferroviaire, la connaissance du statut des biens des deux établissements est déterminante pour définir les modalités de leur cession, ou pour s'entendre sur des formes plus souples d'utilisation. C'est donc dès les études amont, par exemple à l'occasion de Schémas directeurs du patrimoine ferroviaire, que se joue la qualité du partenariat entre collectivités et entreprises ferroviaires. Il est ainsi possible d'aboutir progressivement à un projet urbain dans lequel toutes les parties en présence trouveront leur intérêt, à condition de considérer les deux entreprises ferroviaires comme des partenaires du projet à part entière.

Pour en savoir plus...

www.gares-connexions.com
www.rff.fr
www.sncf.com/fr/partenaires/direction-immobilier
www.espacesferroviaires.fr

- RFF – Gares & Connexions – Association des maires de France, Charte « Construire ensemble la gare durable de demain et son quartier », décembre 2011.
- *Le Conseil national de valorisation ferroviaire (CNVF)*, plaquette de présentation, avril 2010 (www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Plaquette_CNVF.pdf).
- Les avis du CNVF sur les reconstitutions ferroviaires et les clauses de complément de prix et d'intéressement (disponibles sur www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-du-cnvf-a750.html).
- Délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI) et Certu, *Modalités de cession du foncier ferroviaire*, fiche n°5 de la collection « Mobilisation et valorisation du foncier public », sept. 2012, 8 p. (en ligne sur www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr).
- Certu et Adef, *La formation des prix fonciers urbains*, novembre 2011, 12 p. (en ligne sur www.certu.fr).
- Dossier « Valorisation des quartiers de gares. La clef du sol » (sous la dir. d'Annette Groux et Philippe Menerault), *Études foncières* n°150, mars-avril 2011, pp.31-57.

Textes réglementaires

- Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite LOTI).
- Loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.
- Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL).
- Loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (dite loi ORTF).
- Décret n°83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français.
- Décret n°83-816 du 13 septembre 1983 relatif au domaine confié à la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).
- Décret n°97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France.
- Décret n°97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France.
- Décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

Fiche rédigée par par Gilles Bentayou (Cete de Lyon), avec les contributions de Charlotte Girerd, Lydie Marin, Éric Veillard et Pascale Marie (RFF / Direction foncière et immobilière) ; Jean-Marc Roger, Hélène Mathieu, Emmanuel Dunand, Bruno Crombé et Jean-Claude Barbé (SNCF / Direction de l'immobilier) ; Catherine Gatineau et Alexandre Sirvain (Gares & Connexions) ; Gladys Samso (Délégation à l'action foncière et immobilière – ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie) ; Sophie Hasiak et Cyprien Richer (Cete Nord-Picardie) ; Emmanuel Perrin (Cete de Lyon).

Nos remerciements à l'ensemble des participants à l'atelier « Valorisation foncière aux abords des gares TER » du Certu, en particulier à Cédric Leininger (Conseil général du Val-de-Marne), Marc Morain, Guillaume Fauvet et Géraldine Bonnet (Certu) pour leurs apports à ce document.

Contact : urb.certu@developpement-durable.gouv.fr