

30 - Pôle Gare Viotte - Protocole foncier relatif à la mobilisation des terrains ferroviaires

M. l'Adjoint LOYAT, Rapporteur : L'enjeu d'une intervention forte sur le secteur de la gare Viotte, renforcé par l'échéance de livraison de la Ligne à Grande Vitesse Rhin-Rhône, mobilise la Ville de Besançon depuis de nombreuses années. A multiples reprises, elle a cherché à sceller les partenariats qui permettent de développer un projet capable d'ancrer la gare et le centre-ville dans la grande vitesse ferroviaire et plus largement de faire émerger un quartier de gare qui s'inscrive dans une dynamique métropolitaine.

Deux campagnes d'études ont été ainsi engagées en 2001 et 2006 sans trouver de solution opérationnelle, mais ont réaffirmé avec conviction la nécessité d'ouvrir la gare vers le Nord, de développer fortement l'intermodalité et d'organiser le développement d'un nouveau quartier.

Conscient du caractère stratégique du pôle Viotte dans l'articulation territoriale des projets déployés pour accueillir et tirer parti de la LGV Rhin-Rhône, le Conseil Municipal en réaffirmait le 10 mai 2007 les enjeux en terme de métropolisation, de confortement urbain de la ville centre et de son cœur historique ainsi que d'organisation et de développement des déplacements en interface avec le projet de tramway porté par le Grand Besançon.

Une nouvelle campagne d'études pré-opérationnelles était ainsi engagée en juillet 2008 et confiée à un groupement dont Arep Ville était le mandataire. Elle se fondait sur la mise en œuvre d'un pôle d'échanges multimodal efficient, calé sur les jalons de la LGV Rhin-Rhône et du tramway à construire, ainsi que sur le renouvellement urbain des emprises ferroviaires peu à peu désaffectées.

Cette campagne d'études est en voie d'achèvement. Elle a entretenu l'espace de dialogue progressivement construit avec la SNCF et a permis d'avancer vers la production d'un projet urbain partagé. La clarification de la gestion des projets urbains complexes au sein de la SNCF, intervenue par la création de la direction Gares et Connexions courant 2009 et plus récemment par la participation d'Espaces Ferroviaires à la négociation foncière y a également largement contribué.

Car, en effet, depuis le lancement et les premières orientations de cette campagne d'études conduite par Arep Ville, la métamorphose de la gare est en marche.

Mobilité et requalification urbaines constituent les deux volets du projet urbain du pôle gare Viotte

Nécessairement conçue comme un projet urbain global, la requalification du quartier de gare avait pour ambition de répondre à deux enjeux majeurs :

- Un enjeu global de mobilité à l'échelle du territoire bisontin, de son agglomération et de la Région Franche-Comté, en organisant un pôle d'échanges multimodal intégrant le tramway et en créant une gare traversante, accessible à tous les modes de déplacements, dimensionnée et organisée pour continuer à accueillir des TGV et assumer la charge de nœud de cadencement des TER ;

- Un enjeu urbain et métropolitain en organisant les conditions de l'aménagement d'un nouveau quartier doté de multiples fonctions, où il serait possible de travailler, d'habiter, de bénéficier de commerces et services, et qui conforte le positionnement du centre-ville élargi de la capitale régionale.

La mise en œuvre du pôle d'échanges multimodal

Compte tenu de l'exigence du calendrier, qui imposait de prendre en compte une mise en service de la LGV Rhin-Rhône en décembre 2011 et d'intégrer une livraison du tramway fin 2014, priorité fut donnée au premier volet du projet urbain, le pôle d'échanges multimodal, dont la livraison finale interviendra à l'automne 2014, mais dont une grande partie du programme est désormais opérationnelle.

Pour cela, un partenariat multiple s'est progressivement dessiné, les difficultés à déterminer les contours d'un projet compatible avec les réalités budgétaires communes à tous les partenaires se sont peu à peu estompées et, malgré les écueils, certaines composantes du projet ont pu trouver sans tarder leur inscription et leur réalisation.

Une convention de financement et de travaux avec Réseau Ferré de France (RFF) pour la réalisation du passage souterrain et de la salle d'échanges Nord fut ainsi adoptée par le Conseil Municipal le 17 juin 2010 en complément à la construction du quatrième quai et des travaux d'accessibilité incombant à RFF.

Les modalités de transfert du quai militaire sur le site de Saint-Ferjeux, nécessaire à la réalisation du prolongement du passage souterrain et du débouché Nord, ont ensuite fait l'objet d'une convention spécifique entre la Ville et RFF, validée par le Conseil Municipal le 9 décembre 2010.

La libération des emprises foncières destinées à l'interface entre le parvis de la gare et le tramway trouva également concrétisation le 7 juillet 2011, lors de l'attribution par le Conseil Municipal du marché de maîtrise d'œuvre relatif au transfert du Monument aux Morts dans le parc des Glacis, aménagement symboliquement inauguré le 18 juin 2013.

Le projet de PEM, arrivé à maturité dans son esquisse, a enfin fait l'objet d'une convention partenariale de financement des études et des travaux, validée par le Conseil Municipal du 14 octobre 2011 et entrée en vigueur le 28 mars 2012. Etablie entre la Ville de Besançon, le Grand Besançon, le Conseil Régional de Franche-Comté et Gares et Connexions, elle prévoyait le programme et l'enveloppe prévisionnels des travaux et esquissait leurs modalités de réalisation.

Précisée par une convention d'application et par une convention de maîtrise d'ouvrage unique au bénéfice de Gares & Connexions établies le 18 décembre 2012 et préalablement autorisées par le Conseil Municipal le 12 novembre 2012, la convention de financement regroupait l'ensemble des interventions engagées au bénéfice du pôle d'échanges. Elle indiquait un investissement prévisionnel global de 17,1 M€ (dont 12,1 M€ sous maîtrise d'ouvrage de Gares & Connexions) essentiellement supporté par les collectivités, se donnait des objectifs d'économies et mettait en place une direction de projet Gares & Connexions dont l'efficacité a depuis pu être mesurée par le respect du calendrier de livraison des travaux et la maîtrise des coûts qui place le projet, à 6 mois de sa livraison, dans l'épure des objectifs d'économies établis.

Les travaux engagés pour la réalisation du pôle d'échanges sont désormais en voie d'achèvement et le premier volet du projet urbain global sera prochainement livré.

Esquisse des conditions de reconquête urbaine des espaces ferroviaires disponibles en gare

Bien que la réalisation du pôle d'échanges multimodal ait été priorisée pour répondre au mieux aux enjeux de mobilité développés sur la Ville et le Grand Besançon, une attention continue a néanmoins été portée aux conditions de réalisation d'un nouveau quartier et un dialogue a été entretenu avec la SNCF pour évaluer les possibilités de mobilisation et de recyclage urbain du foncier ferroviaire en voie de désaffectation.

Le dialogue fut long, car les terrains ferroviaires intéressants pour développer un projet urbain, même s'ils sont sous-utilisés, supportent encore des bâtiments, des services et des fonctions en lien avec l'activité ferroviaire du site. Il fut cependant constructif et permit, par itération, de construire les bases d'une résolution possible de la question foncière.

Arep Ville construisit progressivement une faisabilité urbaine et une étude capacitaire permettant d'approcher les possibilités constructives du site, sur les terrains ferroviaires appartenant à la SNCF et plus marginalement à RFF, au Sud du faisceau de voies sur le site occupé par la halle Sernam, et au Nord du faisceau de voies, sur le tènement foncier bordé par la rue Nicolas Bruand.

Sur une emprise globale d'environ 3,1 hectares, des hypothèses de programmations mixtes (activités tertiaires, logements, services, commerces...) sont faites et ont permis de dégager une esquisse de bilan d'aménagement et d'approcher la valeur qui pouvait être affectée à l'acquisition des terrains et à la reconstitution des actifs ferroviaires. La ville et les collectivités territoriales partenaires ayant investi près de 15 M€ dans la réalisation du PEM, le postulat de départ était que le bilan d'aménagement du second volet du projet urbain puisse trouver son équilibre sans nécessité de subvention de la part de la Ville.

De son côté, la SNCF - Direction de l'Immobilier relayée par Espaces ferroviaires engagea un travail de recensement des actifs présents sur son site et d'identification des besoins et des moyens à pérenniser sur le site. Ce travail de détail arrive à son terme et, confronté aux possibilités de rémunération du foncier et de reconstitution des fonctionnalités nécessaires au service ferroviaire dégagés par le pré-bilan, a permis de faire converger les points de vue vers un engagement mutuel à formaliser un accord de cession du foncier.

Un protocole foncier pour engager la mobilisation des terrains ferroviaires

Afin d'être en mesure de mettre en œuvre le second volet de son projet urbain et de développer un programme urbain de reconquête des espaces ferroviaires désormais sous-utilisés en gare, la Ville a sollicité les propriétaires fonciers, SNCF très majoritairement et RFF, afin de rechercher les termes d'un accord pour la libération et la cession des emprises concernées par son projet.

Le projet urbain impactant un foncier supportant encore des installations et des fonctionnalités ferroviaires en service, un projet de protocole de mobilisation des terrains ferroviaires a pu être établi avec la SNCF. Le protocole a pour objet de formaliser l'engagement réciproque de chacun des partenaires et de définir la mise en œuvre des moyens nécessaires pour rendre l'opération attendue réalisable.

C'est un accord de principe qui trouvera une traduction juridique, technique et financière au moment de la signature de ou des promesse(s) synallagmatique(s) de vente puis de sa (leur) réitération qui repose sur les fondements décrits ci après.

- Il identifie les emprises ferroviaires, les installations et fonctionnalités existantes impactées puis décrit, sur la base d'études d'optimisation des besoins menées par la SNCF, celles qui ne seront pas maintenues et non reconstituées, celles qui seront maintenues et non reconstituées et celles qui devront être reconstituées. Parmi les pistes d'optimisation partagées avec la ville, certains services ou fonctionnalités offerts aux agents de la SNCF pourront trouver leur prolongement par mutualisation avec des installations ou équipements existants, sous réserve de l'accord du Comité d'Entreprise Régional et de la signature d'une convention avec le gestionnaire de l'équipement concerné. La charge de la reconstitution à effectuer est attribuée, sur la base des études d'optimisation des besoins ferroviaires, à la SNCF ou à la ville ou son aménageur selon la caractéristique du bien ou de la fonctionnalité concernée.

- L'approche de la valorisation du foncier est établie sur la base d'une étude de faisabilité, d'une approche capacitaire et d'une pré-esquisse issue du travail d'Arep. Elle s'appuie sur un programme développant environ 38 000 m² de surface de plancher, sur un périmètre de projet d'environ 3,1 hectares, intégrant un pôle de locaux tertiaires privés et administratifs, des logements en accession, des logements abordables et des logements sociaux, des commerces et des services.

Le pré-bilan financier qui en découle permet de dégager une valeur affectée à l'acquisition du foncier ferroviaire SNCF, hors reconstitutions, de 1 117 K€ pour un foncier estimé à 2,8 hectares environ. Cette valeur est considérée comme une valeur plancher.

- Un processus d'optimisation du projet et du programme prévisionnel de reconstitutions est convenu entre la Ville et la SNCF pour améliorer le bilan d'aménagement et les conditions de cession du foncier. Il s'appuiera notamment sur un approfondissement de la connaissance des biens et du sous-sol ainsi que sur une ingénierie financière susceptible de limiter les frais financiers induits par l'opération d'aménagement à engager.

▪ Dans l'objectif d'obtenir la libération du foncier et d'engager deux phases d'aménagement successives sur la partie Sud mi 2016 puis sur la partie Nord fin 2017, le processus de mise en œuvre du projet et de cession du foncier par SNCF se déroulerait selon les principales étapes suivantes :

- Investigations préalables et études pré-opérationnelles ;
- Promesse de vente ;
- Procédures administratives (droit des sols et déclassement du domaine ferroviaire) ;
- Réitération par acte authentique ;
- Etudes opérationnelles et travaux.

▪ Un Comité de Pilotage se réunira régulièrement pour effectuer le bilan des actions engagées, résoudre les questions liées à l'application du protocole, proposer de nouvelles orientations et évaluer la nécessité de mise en place d'avenants au Protocole. Le Maire, ou l'adjoint à l'Urbanisme, représentera la Ville dans cette instance.

Le protocole d'accord prendra effet dès sa signature et s'éteindra une fois signé l'ensemble des actes de mutation foncière attendu entre la SNCF et la Ville ou son aménageur.

Sa mise en œuvre est un moment déterminant du processus de métamorphose du quartier de gare porté par la ville et ses partenaires puisqu'il va contribuer à faire sauter le dernier verrou qui empêchait encore la reconquête et la requalification des espaces ferroviaires. Il est précisé qu'une démarche sera formalisée avec RFF par ailleurs.

La formalisation d'un accord entre la Ville et la SNCF et la perspective de prendre rapidement possession des lieux vont permettre de prolonger le travail d'étude engagé pour préciser le programme et les conditions d'aménagement du site et pour établir un mode opératoire efficient. La pré esquisse sur laquelle s'appuient le protocole foncier et le pré bilan qui le supporte permettra quant à elle de poursuivre, sur cette phase spécifique du projet urbain de réhabilitation du quartier de gare, la concertation avec le public engagée sur le pôle d'échange multimodal depuis 2009.

Propositions

En conséquence, le Conseil Municipal est invité à :

- valider les principes et objectifs de la démarche partenariale établie par le protocole à intervenir entre la ville et la SNCF,
- autoriser M. le Maire ou l'Adjoint Délégué à signer le «protocole foncier relatif à la mobilisation des terrains ferroviaires sur le secteur de la gare de Besançon Viotte»,
- désigner M. le Maire ou l'Adjoint en charge de l'Urbanisme pour représenter la Ville au Comité de Pilotage.

«**M. LE MAIRE** : On a déjà largement parlé de la gare Viotte. Donc c'est adopté. Je veux quand même dire que c'est une bonne opération pour la Ville. Ça a été très long à décider, nous avons discuté directement avec Guillaume PEPY, c'était très long mais c'est une très bonne nouvelle pour la Ville, donc tout le monde est d'accord».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 3, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Récépissé préfectoral du 26 février 2014.