



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Sécurité des passages à niveau de Betton (35) et d'Hyères (83)

Rapport n° 010375-01

établi par

Bernard SIMON

Avril 2016
V2



L'auteur atteste qu'aucun des éléments de son activité passée ou présente n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	6
1. Politique de sécurisation des PN impulsée au niveau national.....	7
1.1. Classement et équipement des PN.....	7
1.2. La sécurité aux PN.....	8
1.3. Plans successifs de sécurisation des PN, principales mesures prises.....	9
1.3.1. <i>Plan de sécurisation de 1997</i>	9
1.3.2. <i>Plan de sécurisation de 2008</i>	9
1.3.3. <i>Plan de sécurisation de 2013</i>	10
1.3.4. <i>Rôle des préfets et des services déconcentrés de l'État</i>	10
1.4. Le Programme de Sécurisation National (liste PSN).....	11
1.5. Les conventions avec les Départements.....	12
1.6. Les principaux moyens financiers : montants et mécanismes.....	13
1.7. Les inspections de sécurité et leur suivi.....	14
1.8. Les Régions.....	14
1.9. Les Communes ou leurs groupements.....	15
2. Le cas de Betton.....	16
2.1. La ville de Betton et son développement.....	16
2.2. La gare et le PN 7.....	17
2.2.1. <i>L'inspection de sécurité et l'étude de circulation</i>	18
2.2.2. <i>Les projets de pôle d'échange, de desserte routière et de transport collectif de la zone à urbaniser</i>	19
2.2.3. <i>Le projet de suppression avec dénivellation du PN 7</i>	20
2.3. La position du maire de Betton.....	20
2.4. Le positionnement des autres acteurs.....	21
2.4.1. <i>Pilotage des diagnostics par l'État</i>	21
2.4.2. <i>La Région</i>	21
2.4.3. <i>Le Département</i>	22
2.4.4. <i>Rennes Métropole</i>	22
2.5. Conclusion sur le PN 7 de Betton.....	22
3. Le cas d'Hyères.....	24
3.1. La Ville d'Hyères.....	24
3.2. La gare et le PN 6.....	25
3.2.1. <i>L'inspection de sécurité</i>	26
3.2.2. <i>La position du maire d'Hyères</i>	26
3.2.3. <i>Les études de déplacement et les mesures de circulation prises en novembre 2015</i>	27
3.3. Le pôle d'échanges multimodal.....	28
3.4. L'avenir à moyen/long terme.....	29
3.5. Le positionnement des autres acteurs.....	30

3.5.1. Pilotage des inspections de sécurité par l'État.....	30
3.5.2. La Région.....	31
3.5.3. Le Département.....	31
3.5.4. Toulon Provence Méditerranée.....	31
3.6. Conclusion sur le cas du PN 6 d'Hyères.....	31
4. Enseignements pour la prise en compte des aménagements des PN non classés.....	33
Conclusion.....	34
Annexes.....	36
1. Lettre de mission.....	37
2. Liste des personnes rencontrées.....	39
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	41

Résumé

Les passages à niveau (PN) en milieu urbain permettent des liaisons importantes entre les quartiers à travers la coupure physique que constitue la voie ferrée. Mais ils constituent également des points singuliers de fragilité sur les plans des circulations routières et ferroviaires et sur celui de la sécurité. Ils représentent donc des enjeux importants dans le domaine des déplacements.

Depuis une vingtaine d'années, l'État poursuit une politique volontariste et efficace de sécurisation des PN.

Celle-ci est fondée tout d'abord sur des inspections de sécurité, systématiques et périodiques, qui définissent les mesures à prendre, en général assez simples et peu coûteuses. Un suivi des suites données est réalisé à plusieurs niveaux, départemental, régional et national, associant tous les acteurs concernés.

En 1998, a été définie une liste de PN « préoccupants » dénommée actuellement Programme de Sécurisation National (PSN). L'inscription sur cette liste, sur la base d'un certain nombre de critères objectifs ou à dire d'expert, engage l'État, avec SNCF Réseau, à financer les mesures nécessaires à hauteur de 50 %, celles-ci pouvant aller jusqu'à la suppression par dénivellation du PN.

Cette inscription présente donc un enjeu important pour les collectivités, d'autant plus que le traitement d'un PN urbain peut coûter très cher, typiquement entre 10 et 25 M€ pour une dénivellation. Et pour les PN non classés, la participation au financement des actions de sécurisation est limitée à 200 000 € sur crédits SNCF Réseau.

Une deuxième catégorie de PN dits « sensibles », pouvant bénéficier également d'un financement à 50 %, a bien été créée en 2008, dans le cadre de la mesure n°16 du « Plan Bussereau » et reprise dans le protocole signé en 2009 entre l'État et l'Association des Départements de France (ADF). Mais cette seconde catégorie n'a été que peu utilisée. Compte tenu de la porte qu'elle ouvre pour un financement à 50 % de PN non particulièrement dangereux, la mission estime inutile de la relancer.

En ce qui concerne le PN 7 de la ville de Betton, le maire avait demandé son classement au PSN pour pouvoir bénéficier du financement à 50 % pour une solution de suppression avec réalisation d'un passage souterrain (estimé à 10 M€). Ce PN était bien qualifié de « sensible », mais ne répondait pas aux critères de classement au PSN.

Toutefois, la mission considère que les mesures d'adaptation des carrefours voisins du PN, préconisées dans une récente étude de circulation, permettront un fonctionnement fluide et sécurisé du PN pour une dizaine d'années au moins, y compris en prenant en compte les développements urbains du secteur. Le coût correspondant de 250 000 € pourra être pris en charge entièrement par Rennes Métropole et la commune, dans le cadre d'une restructuration de la voirie principale déjà programmée. Aucune contribution de l'État n'est demandée pour cela.

Des études plus globales de déplacement intégrant les nouvelles zones de développement urbain et plusieurs autres PN à sécuriser au voisinage de Betton, ainsi qu'un éventuel pôle d'échange multimodal, sont encore en cours au niveau de Rennes Métropole. Elles pourraient permettre d'optimiser globalement les aménagements sur

les différents PN voisins du PN 7 et leur programmation dans le temps, facilitant ainsi leur financement global par les collectivités.

En mobilisant des financements des ZAC (jusqu'à 2 M€ pour celle en cours de lancement à l'est de la gare), de la Métropole et de la Région, la participation de l'État pourrait se limiter à environ 20 %. Cependant ni la Métropole ni la Région ne souhaitent faire du coup par coup. La mission approuve ce souci d'une vision d'ensemble concernant plusieurs PN, et intégrant la problématique de la mobilité dans ce territoire. Cela doit être un préalable à toute participation financière de l'État.

En ce qui concerne le PN 6 d'Hyères, le maire avait demandé la création d'un second PN en complément ou en substitution du PN 6. La question de la sécurité se posait lors des remontées de queues liées à un tourne-à-gauche au carrefour voisin du PN. Ce risque a été aggravé par la forte augmentation des circulations ferroviaires au 1^{er} novembre 2015 (de 14 à 40 circulations par jour).

La mission considère que les mesures d'aménagement de carrefour qui viennent d'être mises en œuvre, préconisées par l'inspection de sécurité, ont résolu ce problème. Le maire ne demande d'ailleurs plus la suppression du PN.

Le devenir à dix ans du quartier de la gare, et donc l'évolution de ses déplacements, dans une configuration très contrainte par la topographie, reste encore à étudier. Une proposition d'étude de la commune et de Toulon-Provence-Méditerranée vient d'être soumise à la Région.

La mission considère que c'est bien d'abord dans le cadre de cette étude que doit être examinée la création d'un pôle d'échange qui conduit le maire à demander l'ouverture d'un second PN sur les voies à l'est de la gare, nouveau PN par ailleurs interdit dans l'état actuel des textes et du fonctionnement de la gare.

Conclusion générale

Dans le cas de PN urbains dits « sensibles », c'est-à-dire posant des problèmes de sécurité et de circulation, mais non classés au PSN, comme dans les deux cas examinés, la mission considère qu'il faut d'abord mettre en œuvre les mesures préconisées par l'inspection de sécurité qui, souvent, suffisent à améliorer nettement la sécurité.

Le projet, à plus long terme, d'une suppression avec dénivellation d'un tel PN doit être examinée dans un cadre plus large sur les plans géographique, temporel et financier. Cela doit permettre de mobiliser des financements locaux à travers des projets d'aménagements plus vastes.

La participation financière de l'État, qui ne peut se désengager totalement d'une fermeture de PN, compte tenu des problèmes de sécurité, même si ceux-ci sont d'abord liés au développement urbain, pourrait alors se limiter à un montant compris entre 15 à 25 % du coût du projet, pour compléter les financements locaux. Une participation entre 20 et 25 % semble pouvoir être acceptée par les interlocuteurs locaux rencontrés par la mission.

Liste des recommandations

1. Mettre en œuvre rapidement les mesures d'aménagement de la voirie et de la circulation autour du PN 7 de Betton, proposées dans la récente étude de circulation.....22
2. À moyen terme, lorsque la dénivellation du PN 7 sera rendue nécessaire par le développement de l'urbanisation dans et autour de Betton, prévoir un financement qui pourrait être assuré par les opérations d'urbanisme (ZAC) à hauteur de 20 %, la Ville, la Métropole de Rennes et la Région à hauteur de 60 % et l'État à hauteur de 20 %.....23
3. Étudier la nécessité du nouveau franchissement à niveau, voulu par le maire d'Hyères à l'est de la gare, et le devenir des emprises SNCF dans le cadre de l'étude globale d'aménagement du secteur de la gare, qui va être menée en partenariat avec Toulon Provence Métropole et la Région PACA.....32
4. Ne pas se prononcer dès maintenant sur un financement État d'un éventuel déplacement ou suppression du PN 6 d'Hyères, car d'une part celui-ci fonctionne actuellement sans aucun problème après les aménagements réalisés, et d'autre part il n'y a pas pour l'instant de projet alternatif étudié.....32
5. Poursuivre et faire accompagner par l'État la dynamique locale d'inspection de sécurité et de suivi systématique de la mise en œuvre des mesures préconisées, en la complétant par la définition de critères complémentaires pour enrichir les grilles de diagnostic, par des actions de sensibilisation des communes (guides, réunions techniques, etc.) et par un enrichissement de la palette des mesures possibles : amélioration de la signalisation, nouveaux radars, etc.....33
6. S'assurer que les mesures simples et immédiates de signalisation, d'aménagement ou de circulation ont été prises et évaluées avant toute décision de subventionnement par l'État d'investissements lourds de traitement de PN.....33
7. Pour accorder une subvention État, privilégier, parmi les PN « sensibles » non classés, ceux dont le traitement serait bien intégré dans les documents de planification et les opérations d'ensemble : au niveau circulation et rétablissement des traversées (fermeture éventuelle de plus d'un PN) et politique de déplacement. Cette participation pourrait être limitée à un maximum de 25 %.....33

Introduction

Les passages à niveau (PN) du réseau ferré national font l'objet, depuis une vingtaine d'années, d'actions de sécurisation volontaristes. Un programme de sécurisation national (PSN) des PN préoccupants a été lancé en 1998 : il a permis d'en sécuriser la plupart. Les actions sur ces PN bénéficient d'un financement État de 50 %. À ce jour, il en reste 152 à traiter, le rythme étant descendu de 10 PN par an au début des années 2000, à 5 actuellement.

Cependant, le PSN ne concerne qu'une très petite partie des PN existants (plus de 15 000 au total). La complexité et le coût de traitement de ces PN rendent ce programme lourd et lent, alors que les évolutions de l'environnement des PN urbains obligent à anticiper et à prendre des mesures avant que ceux-ci ne deviennent sources de gêne à la circulation, ou même d'accidents.

À Betton, le développement des zones d'urbanisation proches de la gare risque à terme d'augmenter le trafic routier sur le PN 7. Et à Hyères, l'accroissement du nombre de circulations de trains a augmenté la dangerosité potentielle du PN 6.

C'est ainsi que le maire de Betton a demandé le classement du PN 7 comme PN préoccupant pour pouvoir bénéficier du financement État à 50 %, et que le maire d'Hyères a demandé la création d'un second PN en complément ou en substitution de son PN 6.

Conformément à la commande du ministre, la mission s'est donc efforcée, dans ces deux cas :

- d'analyser l'évolution de la dangerosité du PN, et l'efficacité des mesures prises ou prévues pour y remédier,
- d'identifier les acteurs des développements ultérieurs, et leur capacité et volonté à y intégrer le financement des mesures compensatoires,
- de proposer des mesures concrètes en réponse aux sollicitations des élus locaux.

Puis la mission propose, à partir de ces deux cas particuliers, et des nombreux contacts locaux, une méthodologie plus générale d'anticipation et de financement des modifications de PN non inscrits au PSN, qui seraient rendues nécessaires par des évolutions importantes du contexte urbain ou ferroviaire.

Au préalable, le rapport rappelle les actions déjà entreprises depuis plusieurs années au niveau de l'État pour sécuriser les PN, et le rôle des principaux acteurs qui interviennent pour financer et mettre en œuvre ces actions.

Une attention particulière est portée sur deux éléments essentiels de la politique de sécurisation des PN :

- les inspections de sécurité systématiques des PN lancées depuis 2008, plus communément appelées diagnostics de sécurité, et leur suivi rigoureux,
- les financements dédiés, à travers l'État, l'AFITF et RFF (devenu SNCF Réseau), regroupés, dans la suite du rapport, sous le terme financement État.

1. Politique de sécurisation des PN impulsée au niveau national

Depuis au moins une vingtaine d'années, l'État, compte tenu de ses responsabilités en matière de sécurité, a pris une succession de mesures de sécurisation des PN, en lien étroit avec RFF (devenu SNCF Réseau), y a affecté un budget conséquent. Toutes ces actions ont porté leurs fruits¹. Ces mesures ont encore été renforcées récemment. Avant de songer à la suppression d'un PN, opération toujours longue (entre 5 et 10 ans) et coûteuse (entre 8 et 25 M€), toute une panoplie de moyens existants, ou en cours d'expérimentation, peut être mise en œuvre.

1.1. Classement et équipement des PN

La définition d'un PN, le classement des PN en quatre catégories, et leurs équipements nécessaires sont définis par l'arrêté du 18 mars 1991.

Cet arrêté précise en son article 2 :

« Art. 2 Les passages à niveau sont classés individuellement, par arrêté préfectoral, dans l'une des quatre catégories suivantes :

Entrent dans la 1^{re} catégorie les passages à niveau publics ouverts à la circulation de l'ensemble des usagers de la route. Ces passages à niveau sont munis de barrières ou de demi-barrières. Celles-ci peuvent être soit à fonctionnement automatique, dans ce cas la vitesse maximale des trains ne doit pas être supérieure à 160 km/h, soit manœuvrées par des agents du chemin de fer. »

Les PN classés en 2^e catégorie doivent répondre à des critères de nombre de circulations des trains et des véhicules routiers maximales (moment² de circulation inférieur à 3 000), et à des conditions de visibilité des trains. Leur équipement minimal est constitué de deux « Croix de St André ». Ces passages à niveau sont dépourvus de barrières, et ne peuvent être implantés que sur des lignes où la vitesse maximale des trains n'est pas supérieure à 140 km/h.

Les deux PN objet de la mission rentrent dans la première catégorie. Les recommandations plus générales peuvent s'appliquer aux deux premières catégories.

Les catégories 3 et 4 concernent uniquement les passages à niveau pour piétons, ou des passages privés. Il n'y en a qu'environ 700 au total en France selon SNCF Réseau.

¹ Entre 1997 et 2016, le nombre de PN jugés préoccupants est passé de 437 à 152, et le nombre d'accidents et de morts a sensiblement décru (cf. Etude 102 Cerema « Etude statistique des accidents aux PN » Février 2016).

² Moment = nombre de trains par jour multiplié par nombre de véhicule/jour sur la route (en moyenne annuelle) traversant le PN pendant la période d'exploitation de la ligne

1.2. La sécurité aux PN

La sécurité des PN présente des caractéristiques particulières par rapport à la sécurité ferroviaire et à la sécurité routière qui rendent son traitement difficile. Le classement d'un PN dans la liste des PN dangereux à traiter en priorité est majoritairement fait à « dire d'expert ferroviaire » : 91 sur 152 classés au 1^{er} janvier 2016.

La première difficulté est qu'un PN est au croisement de deux types de voies de natures différentes, gérés par des gestionnaires aux contraintes, priorités et cultures également différentes. Les données les plus précises sur la sécurité sont celles de la SNCF ; elles ne prennent cependant en compte que les accidents ou incidents impliquant les véhicules, personnels ou installations ferroviaires.

De plus, les accidents aux PN sont relativement peu fréquents par comparaison à l'ensemble des accidents routiers, ou même aux suicides sur voies ferrées. Une étude récente du Cerema³ indique qu'entre 2008 et 2013, soit sur six ans, il y a eu 656 accidents ou incidents recensés : ils ont provoqué le décès de 182 personnes et en ont blessé 403.

Les statistiques pour corrélérer les caractéristiques des PN et leur dangerosité sont donc difficiles à établir, faute d'échantillons suffisants, voire d'informations fiables, ce qui explique que l'on soit obligé de s'en tenir, pour classer un PN comme dangereux, à des nombres d'accidents ou d'incidents sur les dix dernières années, ou à des dires d'expert.

98 % de ces accidents seraient dûs au comportement des usagers de la route, et 75 % au non respect du feu rouge clignotant. Le dysfonctionnement des installations ferroviaires n'étant que rarement mis en cause, en particulier parce que celles-ci font l'objet d'une vérification au moins annuelle.

Tout cela rend les analyses de risques, la définition des mesures à prendre, et donc aussi leur financement difficiles.

Par contre, un accident à un PN peut être grave, les trains ayant toujours une masse et une vitesse importantes, et une distance de freinage supérieure en général à la distance de visibilité. Une collision entre un train et une voiture est mortelle dans près d'un cas sur deux pour le conducteur de la voiture. C'est encore bien plus grave si un TER ou un bus est impliqué dans la collision, ce qui a été le cas à Port-Sainte-Foy (24) en septembre 1997 entre un TER et un camion d'hydrocarbures (13 morts), à Allinges (74) le 2 juin 2008 où un TER a heurté un car scolaire faisant 7 morts et 3 blessés graves. L'accident de Saint-Médard-sur-Ille (35) au nord de Rennes, en novembre 2011, a également fait des victimes parmi les passagers du TER (3 morts et 13 blessés graves).

Les PN en milieu urbain de type SAL 2 (avec feux et demi-barrière : 20 % des PN environ⁴) comme les deux PN objets de cette mission, présentent sur la période 2000-2010 : 411 collisions, 2106 bris de barrières, 128 tués et 58 blessés graves. Le moment⁵ moyen pour ces PN est de 36 400. La gravité des collisions augmente fortement si les trains roulent à plus de 80 km/h (voir note 4 en bas de page).

³ Etude statistique des accidents aux PN, étude Cerema N°102 de février 2016

⁴ Cf Guide Etude de sécurité aux PN pour les projets de réouverture de ligne au trafic voyageur, RFF V2 du 23/03/2011

⁵ Moment = nombre de trains par jour multiplié par nombre de véhicule/jour sur la route (en moyenne annuelle) traversant le PN pendant à la période d'exploitation de la ligne.

Les PN à proximité des gares, comme les deux étudiés, posent aussi des problèmes de sécurité de nature un peu différente : plus forte présence de piétons et deux-roues plus vulnérables, causes multiples d'inattention ou d'imprudence, par exemple cheminements le long des voies pour accéder plus rapidement aux quais. Les aménagements importants se font nécessairement au niveau de l'accessibilité et de l'aménagement d'ensemble du quartier de la gare, et impliquent donc directement davantage d'acteurs, aux objectifs pas toujours faciles à concilier.

1.3. Plans successifs de sécurisation des PN, principales mesures prises

Sur les 20 dernières années, l'État, avec RFF (devenu SNCF Réseau), a lancé, réactivé ou renforcé des dynamiques de sécurisation des PN à plusieurs niveaux.

1.3.1. Plan de sécurisation de 1997

À la suite de l'accident survenu en septembre 1997 sur le passage à niveau de Port-Sainte-Foy (24) (13 morts et 4 blessés), un programme d'amélioration de la sécurité des passages à niveau a été décidé par le ministre Jean-Claude Gayssot.

Parmi les actions engagées, il était prévu de supprimer des passages à niveau « préoccupants » dont la liste avait été établie par la SNCF. Cette liste, appelée maintenant Programme de Sécurisation National (PSN), comprenait à l'époque 437 PN. Elle était actualisée (ajout ou retrait de PN) tous les trois ans. Depuis 2013, elle est actualisée au moins une fois par an.

En 1998 a été créée l'instance de coordination de la politique nationale d'amélioration de la sécurité des PN. Cette instance de concertation et de dialogue informelle, au niveau national, réunit tous les acteurs concernés par la sécurité des PN. Elle a pour mission principale d'assurer le suivi des plans d'actions interministérielles pour la sécurisation des PN.

Sa dernière réunion a eu lieu le 10 novembre 2015. Son CR précise que sa mission comporte, à cette date, plusieurs volets :

- veiller en lien avec la DSCR, à la mise en place de campagnes d'information ou de sensibilisation,
- consolider le suivi des actions d'amélioration ou de suppression des PN, en visant principalement ceux inscrits au programme,
- veiller à l'engagement d'études et d'expérimentation.

1.3.2. Plan de sécurisation de 2008

Après l'accident d'Allinges, un nouveau plan de sécurisation a été mis en place.

L'une des mesures essentielles, engagée par la circulaire interministérielle du 11 juillet 2008, était le lancement d'inspections de sécurité systématiques pour les passages à niveau du RFN circulés par les trains à plus de 40 km/h.

Ces inspections sont réalisées avec les collectivités locales gestionnaires de voiries. Après une relance par le plan de 2013, elles sont à ce jour réalisées à plus de 80 %.

mais de façon très inégale entre les régions. Elles seront réactualisées tous les cinq ans.

Le plan de 2008 a donné des résultats concrets, avec la suppression ou l'aménagement de 167 passages à niveau inscrits au PSN.

1.3.3. Plan de sécurisation de 2013

Le Plan 2013, annoncé le 24 septembre 2013 à l'occasion de la 6^e journée nationale de sécurité routière aux passages à niveau, est une nouvelle étape dans la priorité que constitue la sécurité routière et ferroviaire.

Ce plan pluriannuel est articulé autour de quatre axes principaux :

- Renforcer les mesures de contrôle de franchissement des feux rouges clignotants ou d'excès de vitesse sur les PN avec le déploiement de radars routiers. Des expérimentations sont également en cours pour donner à ces radars la fonction de détecteur d'obstacles.
- Prendre en compte le nombre de poids lourds et d'autocars empruntant un PN pour évaluer sa dangerosité. Privilégier pour les transports exceptionnels les itinéraires sans passage à niveau.
- Améliorer l'information des usagers de la route (barrière cassable, PN dans les GPS).
- Sécuriser en premier lieu les PN du PSN, qui font actuellement tous l'objet d'un programme d'investissement, mais dont les mises en œuvre sont relativement lentes.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme ferroviaire de 2014, le décret n°2015-140 du 10 février 2015 interdit depuis le 1^{er} juillet 2015 la création de tout nouveau PN sur une voie du RFN. Cet acte réglementaire confirme et officialise une décision antérieure du ministère.

1.3.4. Rôle des préfets et des services déconcentrés de l'État

Les préfets, avec l'aide des services déconcentrés de l'État, DREAL et DDT(M), jouent sur le terrain un rôle essentiel pour la mise en œuvre des actions de sécurisation, en particulier dans le suivi de la réalisation des diagnostics et de la mise en place des mesures de sécurisation préconisées par ceux-ci.

Par exemple en Bretagne, la DDTM relance chaque année les communes pour la mise en place des mesures préconisées par les diagnostics.

Par ailleurs, les préfets peuvent mettre en place avec les forces de l'ordre des contrôles renforcés et ciblés sur les passages à niveau les plus sensibles où SNCF Réseau enregistre de nombreux incidents (collisions, bris de barrières).

1.4. Le Programme de Sécurisation National (liste PSN)

Pour être classé sur la liste du PSN créée en 2007, un PN doit satisfaire à au moins l'un des cinq critères suivants :

- 3 collisions et plus sur 10 ans ;
- 15 heurts d'installations ferroviaires et plus sur 10 ans ;
- 1 collision et 11 heurts minimum ou 2 collisions et 10 heurts minimum sur 10 ans,
- moment⁶ supérieur à 1 000 000 ;
- à « dire d'expert ».

Les PN sont inspectés tous les ans par SNCF Réseau pour s'assurer de leur bon fonctionnement et détecter les évolutions de leur environnement.

Pour le quatrième critère, le moment, les comptages sont refaits, en principe tous les ans.

Le cinquième critère (à « dire d'expert ») correspond à l'avis de l'expert PN régional ferroviaire. Compte-tenu de son caractère relativement subjectif, la DGITM a demandé au Cerema d'étudier la possibilité d'affiner ces critères. L'étude devra être terminée avant le prochain comité ministériel sur la sécurité des PN (envisagé en juin 2016).

La liste est établie par ordre décroissant avec un « facteur K », qui est le nombre de collisions avec un matériel roulant augmenté du nombre de heurts d'installations le tout multiplié par le moment et divisé par 1000.

Sortent de la liste :

- les PN supprimés par dénivellation ou déviation routière ; ces suppressions peuvent intervenir soit directement dans le cadre du programme PSN (33 entre 2006 et 2008, mais seulement 36 entre 2009 et 2015, soit un rythme actuel de l'ordre de 5 par an⁷), ou plus souvent dans le cadre d'opérations de rénovation de voies, ou de création de Pôle d'échange multimodal, inscrites au CPER d'une Région, et dans ce dernier cas bénéficiant éventuellement de fonds européens ;
- les PN dont le projet de suppression n'est pas encore acté et dont les critères repassent au vert.

Cette liste a été mise à jour en 2014. Au 1^{er} janvier 2016, elle compte encore 152 PN et doit être remise à jour d'ici l'été 2016. En 2015, 6 PN ont été supprimés par ouvrage⁸ ; pour 2016, SNCF Réseau prévoit d'en supprimer 4 de plus, avec construction d'un ouvrage d'art.

⁶ Moment = nombre de trains par jour multiplié par nombre de véhicule/jour sur la route (en moyenne annuelle) traversant le PN pendant la période d'exploitation de la ligne.

⁷ SNCF Réseau : bilan au 2 mars 2016 de la politique de sécurisation des PN

⁸ SNCF Réseau : bilan au 2 mars 2016 de la politique de sécurisation des PN

1.5. Les conventions avec les Départements

Le 24 juin 2009, une charte a été signée entre l'État, RFF et l'Assemblée des Départements de France (ADF) portant sur « une politique de sécurité sur les passages à niveau ».

Cette charte définissait des orientations pour améliorer la sécurité des 4 482 PN publics pour voitures situés sur route départementale (RD) et voies ferrées où la vitesse des trains est supérieure à 40 km/h.

Elle affirmait notamment que :

« la priorisation du traitement de la sécurité ne peut plus concerner uniquement les PN considérés au plan statistique comme potentiellement accidentogènes, mais doit intégrer ceux qui, compte tenu de leur configuration, peuvent soulever des questions de sécurité »

L'État s'engageait à :

- doter l'AFITF de financements permettant, conjointement avec RFF, un financement à 50 % des actions de sécurité,
- mettre en place au niveau régional des comités de suivi de ces actions, lieu de mise au point des conventions particulières à chaque département.

RFF s'engageait à :

- installer dans l'année, selon la vitesse des trains, des feux clignotants ou des barrières aux PN équipés du seul panneau « Croix de St André »,
- participer avec l'État au financement à 50 % des mesures de sécurité.

L'ADF s'engageait à inciter les départements à décliner la charte nationale au niveau départemental, en s'engageant à :

- réaliser effectivement les diagnostics de sécurité pour définir les mesures à mettre en œuvre pour les PN classés, et faire émerger des PN potentiellement « sensibles » au plan de la sécurité,
- renouveler ces diagnostics tous les cinq ans.

Seulement 18 conventions ont été signées au niveau départemental, et aucune dans les deux départements concernés par la mission.

Ces deux départements n'ont d'ailleurs pas souhaité rencontrer la mission, car les voies concernées par les deux PN sont maintenant des voies communales ; ils ne se sentaient donc pas directement concernés. Cependant, et comme il sera analysé plus loin, des modifications de plan de circulation autour du PN ont nécessairement des implications sur les routes départementales voisines, ce qui nécessite, à l'évidence, un dialogue entre toutes les collectivités.

Une démarche similaire au niveau de l'Association des maires de France n'a pas abouti.

L'absence de convention, qui n'implique donc pas de financement État, n'a cependant pas empêché la dynamique du comité de suivi au niveau régional de se mettre en place, et même d'être déclinée au niveau départemental à l'initiative des préfets de région. Et la notion de PN sensible (ou à enjeu), apparue en 2008 à la fois dans le cadre de la mesure n°16 du « Plan Bussereau » pour les PN ayant connu cinq bris de barrière en dix ans ou définis comme tels à l'issue du diagnostic de sécurité, et dans les conventions État/Département, a connu un réel succès technique suite à la dynamique de diagnostic de sécurité systématique et de suivi des actions préconisées. Ces PN font souvent l'objet des conventions entre SNCF Réseau et le gestionnaire de la voirie pour les aménagements de faible ampleur.

1.6. Les principaux moyens financiers : montants et mécanismes

Une grande partie des mesures proposées par les diagnostics a un coût relativement modeste. Elles sont finançables dans le cadre des budgets AFITF ou SNCF Réseau alloués à la sécurisation ferroviaire pour cofinancer (à 50 % maximum avec le gestionnaire de voirie, ou 100 % sur route nationale) la sécurisation des passages à niveau.

Les textes mettant en œuvre la réforme ferroviaire de 2014 imposent à SNCF Réseau des contraintes fortes en matière d'endettement qui pourraient lui interdire d'intervenir directement dans ce type de financement à l'avenir. C'est pourquoi, sauf indication contraire, nous parlerons globalement de financement État, venant principalement de l'AFITF et éventuellement transitant par SNCF Réseau.

Les retards dans les projets actuels, surtout en milieu urbain, sont le plus souvent indépendants des contraintes de financement. Ils seraient liés surtout à des questions d'acquisition de terrains, d'oppositions locales ou encore de complexité des études. La mission a bien vu sur les deux cas examinés que ces projets ne sont pas nécessairement urgents ou suffisamment étudiés.

Trois types de financements principaux interviennent pour sécuriser les PN⁹ :

- les conventions directes entre SNCF Réseau et le gestionnaire de la voirie : en principe les coûts sont partagés à 50 %, sauf si les signataires trouvent les investissements sur chacun des domaines trop disproportionnés. Pour SNCF Réseau, ces crédits sont pris sur un budget spécifique : Amélioration de la Sécurité aux PN ou ASPN, abondé par l'AFITF. En 2015, la dépense a été de 11 M€, et la prévision 2016 est de 20 M€ pour toute la France.
- les crédits de l'AFITF et de SNCF Réseau pour financer à 50 % le traitement des PN du PSN, consistant souvent en des suppressions avec dénivellation très coûteux : en 2015, le montant dépensé était de 27,96 M€ ; la prévision est de 32 M€ pour 2016.

En dehors des contrats de plan État-Région (CPER), les crédits affectés directement à la sécurisation des PN par l'État et SNCF Réseau sont donc importants : 39 M€ en 2015 et 52 M€ prévus en 2016.

- Les CPER peuvent faire intervenir d'autres collectivités, par exemple dans les cas de rénovation importante de voie ou de création de pôle d'échanges multimodaux (PEM).

⁹ SNCF Réseau : Bilan au 2 mars 2016 de la politique de sécurisation des PN

1.7. Les inspections de sécurité et leur suivi

Les inspections de sécurité des PN constituent l'outil essentiel d'identification des problèmes de sécurité et de dialogue entre les parties prenantes pour définir et mettre en œuvre les actions correctrices.

Ces inspections systématiques, pour les PN sur voies ferrées circulées à plus de 40 km/h, ont été lancées par une circulaire ministérielle du 11 juillet 2008. Cette vitesse est celle en dessous de laquelle le risque est supposé acceptable : capacité du train à freiner dans sa distance de visibilité et conséquence limitée d'un choc contre un véhicule. Les lignes circulées à moins de 40 km/h sont essentiellement des lignes fret.

Ces inspections sont en principe réalisées conjointement par les gestionnaires des deux infrastructures. Leur réalisation effective et leurs qualités dépendent pour beaucoup de la disponibilité des acteurs concernés. Un suivi annuel est réalisé au niveau du préfet de région et de la DREAL.

Les mesures d'amélioration de la sécurité préconisées sont souvent simplement des mesures d'entretien des installations ou des abords du PN. Le bilan fait en 2014 en PACA montrait que pour les ¾ des PN inspectés, il n'y avait rien à entreprendre au-delà de simples mesures d'entretien.

Depuis 2014, dans les deux régions examinées, le préfet de région a demandé aux préfets de département d'animer des groupes de suivi des inspections et de mise en œuvre des actions correctrices. Ces groupes départementaux font remonter au niveau régional les PN à enjeu. Ce processus permet de proposer l'inscription au PSN des PN qui satisfont aux critères exigés, et pour les autres, de définir une catégorie de PN « sensibles », qui doivent faire l'objet de mesures plus lourdes que le simple entretien, mesures actées dans des conventions entre RFF et le gestionnaire de la voirie.

SNCF Réseau est l'un des acteurs essentiels, responsable de la sécurité aux PN. Il assure un suivi étroit de ses PN qui lui permet de mener, si nécessaire, des actions rapides. Il dispose d'une base de données fiable sur les incidents ou accidents aux PN et a la compétence technique pour étudier les solutions d'amélioration qui concernent son domaine.

Tous les incidents ou accidents constatés, ainsi que tous les diagnostics, font l'objet d'une analyse et si besoin d'une « note d'urgence » pour la mise en œuvre d'actions correctrices. Ces actions font l'objet d'un financement de SNCF Réseau au travers du programme ASPN.

De plus, SNCF Réseau a décidé en décembre 2013 de revoir sa politique PN, avec en particulier la mise en place d'instances territoriales de pilotage PN au sein des directions régionales. Ces instances ont toutes pu être mises en place en 2015, entre les équipes SNCF locales impactées par la politique PN.

Cette dynamique vertueuse et constructive au niveau des services de l'État et de SNCF Réseau permet de résoudre la plupart des cas rencontrés.

1.8. Les Régions

Les Régions sont naturellement impliquées dans les cas des PN inscrits dont la dangerosité peut avoir des conséquences graves pour les TER et leurs clients, et qui nécessitent des mesures lourdes et coûteuses. Sur un plan général, la sécurité des

passagers des TER leur importe directement ; la sécurisation ou suppression des PN participe aussi à la meilleure qualité et fiabilité des services ferroviaires.

De plus, elles ont, en général, et dans les deux cas considérés en particulier, une politique de développement ou régénération du réseau ferroviaire et de création de pôles d'échanges autour des gares. Ces politiques induisent systématiquement des problématiques sur les PN qu'elles concernent. La question qui se pose alors est : « jusqu'à quel point faut-il intervenir sur ces PN en profitant des travaux menés, sans trop renchérir l'opération principale ? »

1.9. Les Communes ou leurs groupements

En milieu urbain, les communes sont un acteur incontournable au titre de leurs compétences en matière de gestion et police de la voirie, d'urbanisme et de transports. Souvent, les mesures de sécurisation et leurs financements dépendent de ces domaines.

Dans les cas les plus lourds des PN classés, une commune seule ou même un département peut difficilement supporter les 50 % restant du financement. La région est donc habituellement conduite à intervenir.

Par contre, dans les cas plus simples d'aménagement de voirie ou de systèmes de feux routiers, les mesures peuvent être prises en charge directement par les communes. Cela a été le cas dans les deux PN examinés par la mission.



2. Le cas de Betton

2.1. La ville de Betton et son développement

Betton, située au nord-est de Rennes, est, avec 11.000 habitants, la commune, après Rennes, la plus importante de la Métropole créée au 1/01/2015 en application de la loi MAPTAM.

Plan de situation



Dans le SCOT, elle est définie comme « pôle d'appui ». Ces pôles situés en première couronne sont définis par leur situation, leur taille et leurs équipements structurants. L'objectif du développement de ces pôles d'appui est d'éviter trop de déplacements vers le centre.

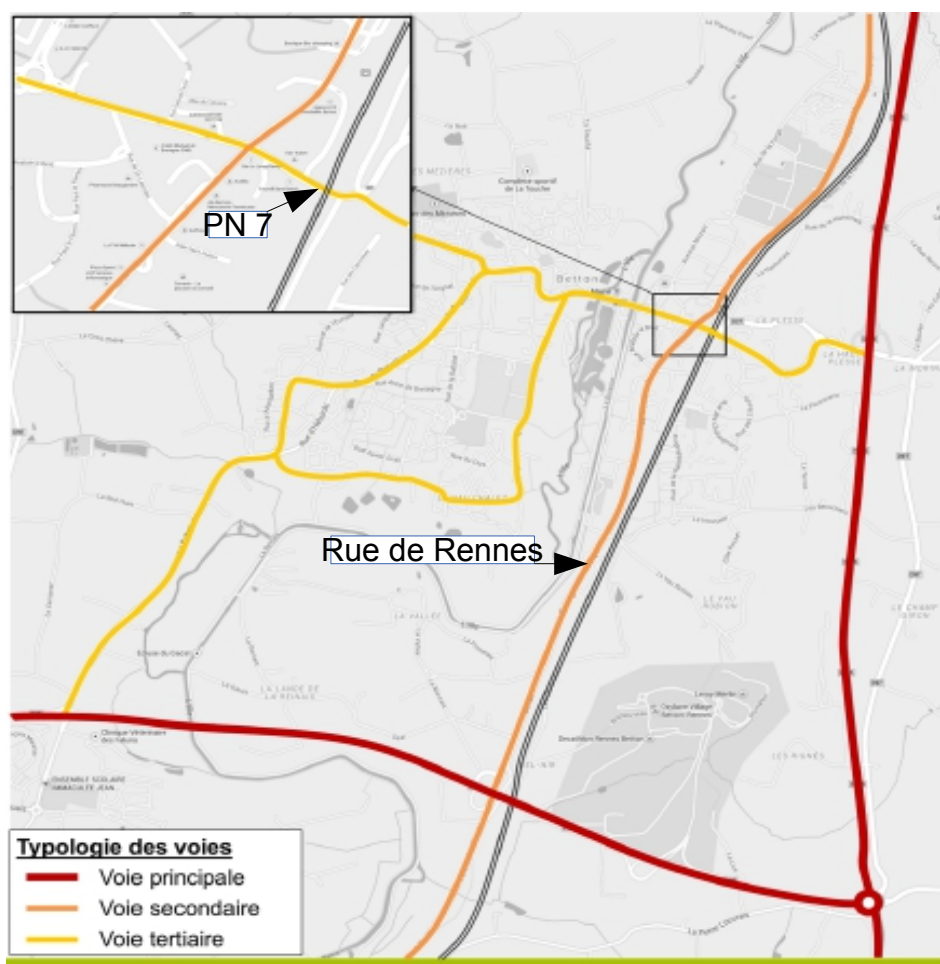
Le secteur nord-est de la Métropole est un secteur important de développement de l'agglomération, avec, en particulier l'arrivée prochaine de la seconde ligne de métro (qui n'ira cependant pas jusqu'à Betton dans un premier temps).

La commune a donc vocation à se développer de façon importante, mais elle est contrainte par plusieurs coupures nord-sud majeures : un canal, la rue de Rennes et la voie ferrée Rennes – Saint-Malo. Le SCOT et le PLU interdisent pratiquement tout développement à l'ouest de la voie ferrée. Deux ZAC à l'est de cette voie sont donc inscrites à son PLU, qui devraient permettre aussi à la commune de respecter ses engagements liés au PLH.

La première ZAC (dite de La Levée) est située juste à l'est de la gare (à moins de 200 m), proche d'un échangeur avec une voie rapide (RD 175) qui contourne l'agglomération un peu plus au large à l'ouest. Elle devrait être lancée en 2017 avec 650 logements et une surface commerciale de 3 000 m² ; elle devrait être achevée d'ici 2025. Une seconde ZAC plus au sud devrait suivre à terme avec plus d'un millier de logements.

2.2. La gare et le PN 7

La gare est située à l'est de la commune, assez proche du centre (à peine 500 m).



La gare se situe sur la ligne Rennes – Saint-Malo. Elle voit passer environ 76 trains par jour, dont 25 s'arrêtent (information de la direction territoriale de SNCF Réseau, trafic du 1^{er} mars 2016). Les autres la traversent à 120 km/h pour les TER, ou 140 pour les TGV.

Le PN est situé à environ 150 m au sud de la gare.

Dans le territoire de la Métropole, toutes les voiries départementales seront déclassées au 1^{er} janvier 2017. C'est déjà le cas de celle qui passe sur le PN 7.

Cette voie traversante à double sens rencontre coté ville (à l'ouest) un accès parking, et coté est deux voies secondaires et un accès/sortie parking non régulé, ce qui rend ce second carrefour particulièrement compliqué.

Vers la ville, cette voie croise, à moins de 100 m du PN, une route de liaison nord-sud d'accès à Rennes (rue de Rennes au sud et rue de Mont Saint-Michel au nord), importante pour ce secteur. On a donc sur moins de 100 m deux carrefours complexes qui interfèrent, et qui font craindre des remontées de queues sur la voie ferrée.

2.2.1. L'inspection de sécurité et l'étude de circulation

Cette inspection a été réalisée les 4 et 5 décembre 2012 par les services du Conseil départemental. Elle est sommaire, ne mentionne pas les trafics routiers ni le nombre de circulations ferroviaires. Elle signale la présence d'un carrefour, l'incomplétude de la signalisation, la possibilité de passage en chicane et les cheminements piétons peu canalisés, sans aucun détail ni préconisation.

Quelques mesures sont prévues par la commune à court terme, comme sécuriser les cheminements piétons en particulier en rendant encore plus dissuasif l'accès à la gare par le PN, renforcer la signalisation et mieux coordonner les deux carrefours liés pour éviter les remontées de queues de la rue de Rennes sur le PN.

Aucun incident n'a été déploré ces dix dernières années. Son moment est de l'ordre de $76 \times 4500 = 337\,500$. Le PN n'est donc pas classé.

L'étude de circulation a été réalisée de mai à octobre 2015, sur le secteur est de Betton. Elle indique un trafic journalier moyen de 4 348 véh/j sur le PN 7, et 1 603 sur le PN 6. Les trafics est-ouest sont stabilisés, alors que les trafics nord-sud sur les voies principales continuent à croître, alors que sur la rue de Rennes, voisine du PN, ils décroissent.

Les deux carrefours liés au PN, celui de la rue de Rennes et celui qui entoure le PN lui-même, ont des réserves de capacité de l'ordre de 50 %. Les problèmes de remontées de queues sur le PN peuvent être réglés à court terme par une meilleure synchronisation des feux que la commune s'apprête à faire.

Le trafic 2025 a été estimé en prenant en compte la réalisation de 1 200 logements sur la commune, incluant la réalisation complète de la ZAC, et l'implantation du lycée pour 1 600 élèves, que la Région a finalement décidé de construire ailleurs. Elle prend aussi en compte le développement d'une Eco-cité Via Sylva : essentiellement sur la commune de Cesson-Sévigné, au sud-est de Betton. Cette Eco-cité sera desservie par le terminus de la ligne 2 du métro en cours de construction, et devrait accueillir 30 000 habitants à terme. Ces développements auront un impact important sur les

déplacements dans ce secteur, avec saturation de la rocade nord et des reports de trafic sur Betton.

L'étude ne prend pas en compte la fermeture du PN et la construction d'un franchissement en trémie.

Dans le cas le plus défavorable (mais il y a peu de différences entre les différents scénarios), les carrefours liés au PN deviennent problématiques à cette échéance. Ils commencent à être saturés, et cela peut provoquer des remontées de queues 2 à 3 fois à l'heure de pointe du soir sur le PN 7.

Il faut cependant remarquer que selon cette étude, c'est l'urbanisation de l'ensemble du secteur qui rend le franchissement du PN problématique. La ZAC de la Levée n'a qu'une influence toute relative.

D'où la nécessité d'agir à moyen terme dans tous les cas.

L'étude de circulation a donc envisagé trois variantes d'adaptation de la voirie et de la signalisation routière. Le scénario qui semble le plus efficace a été chiffré à 250 000 €. Cette étude montre que moyennant ces adaptations, que la commune pourrait réaliser à moyen terme, l'ensemble des deux carrefours liés fonctionnera convenablement jusqu'en 2025, sans danger particulier sur le PN. La nécessité de déniveler le PN 7 ne se posera donc pas avant cette échéance.

Par ailleurs, la SNCF a un projet de passage piéton souterrain pour supprimer le passage sur les voies dans la gare : coût annoncé 3,5 M€. Le début des travaux est prévu pour 2017. Ce passage servira également de liaison inter-quartier. SNCF Réseau demande donc une contribution de la commune à hauteur de 525 000 €. Mais la commune a refusé, pour l'instant, d'y participer financièrement, car elle l'estime inutile tant que la ZAC ne sera pas montée en puissance. Cette question serait en passe d'être résolue selon le souhait de la commune. Le passage souterrain assurera une traversée piétons sécurisée à faible distance du PN.

2.2.2. Les projets de pôle d'échange, de desserte routière et de transport collectif de la zone à urbaniser

Le PDU est actuellement en révision. Une des orientations fortes est de prolonger le système de transport collectif (TC) urbain davantage en périphérie, et de renforcer si possible la desserte ferroviaire pour capter les travailleurs pendulaires plus en amont : ils s'approchent aujourd'hui trop près de Rennes en voiture. Le parking de Betton avec 200 places est saturé. Un parking sauvage sur un délaissé SNCF sert à 40 à 50 véhicules. La commune de Saint-Grégoire, au Sud de Betton, est envahie par le stationnement des gens qui vont y prendre un bus pour Rennes. De même, les voiries nord-sud d'accès à Rennes commencent à saturer.

Dans ce cadre, la Métropole a lancé une étude importante pour l'aider à définir une stratégie incluant, autant que possible, le développement du réseau ferroviaire et la définition de pôles d'échanges dont celui de Betton.

Une seconde étude d'importance porte sur le plan de circulation dans toute la zone entre Betton et le périphérique nord de Rennes. Cette étude prend en compte la problématique de 4 PN : le PN 4 classé, le PN 5 qui ne pose pas de problème, le PN 6 qui fait aussi l'objet d'une étude de dénivellation, et le PN 7. L'idée est ici d'optimiser, et si possible de réduire, le nombre, ou au moins le coût, des ouvrages à réaliser, en

créant des voiries de dessertes des nouveaux développements urbains parallèles à la voie ferrée.

Dans ce contexte, les élus posent la question de la participation financière État/SNCF. En clair, si l'on peut régler le problème de sécurité du PN 4 classé par la création d'un ouvrage qui améliorerait la sécurité sur plusieurs PN, et qui ferait sortir le PN 4 de la liste sans le supprimer, la participation de 50 % État pourra-t-elle se reporter sur cet ouvrage commun ?

Cette question mérite d'être regardée de près, au vu d'un projet global, étude de circulation à l'appui.

Cependant, cette solution globale se heurte à la question du calendrier de réalisation. Les voiries qui permettraient de contourner et décharger le PN 4 ne seraient pas tout de suites utiles aux zones qui ne seront urbanisées que plus tard.

La démarche est en tout cas intéressante et mérite d'être encouragée. Les premières études devraient être terminées pour cet été.

2.2.3. Le projet de suppression avec dénivellation du PN 7

L'urbanisation de l'ensemble de la zone, et en particulier de la zone est de la commune qui, avec près de 2 000 logements dans les deux ZAC projetées, rééquilibrera les deux côtés en termes de population, nécessitera certainement à terme la dénivellation du PN.

L'étude de circulation de novembre 2015 montre que le PN, avec son système de deux carrefours liés, est saturé avec 1 000 véhicules par heure (deux sens cumulés). Ce chiffre ne sera pas atteint avant 2025 ; aujourd'hui on n'en est encore qu'à 700 véhicules maximum. En 2025 le moment du PN ne sera encore que de l'ordre de 750 000, soit toujours largement inférieur au seuil de classement.

Plusieurs projets ont cependant d'ores et déjà été étudiés. L'un d'eux, une trémie routière à moins de 400 m au nord du PN actuel, semble faire l'objet d'un consensus. Son coût est estimé à 10 M€. Avec, au niveau de la gare, la création de la trémie piéton-cycles inter-quartier par adaptation du passage piéton SNCF cité ci-dessus, ce dispositif permettra la fermeture totale du PN actuel.

La dénivellation de la voirie n'est donc pas justifiée principalement par des questions de sécurité, ni urgente. L'urbanisation prévue sous forme de ZAC, dont la trémie prévue constituerait l'accès direct vers le centre-ville, justifiera un financement par la ZAC. Des premières estimations faites par la commune montrent que la participation de la ZAC à ses accès pourrait être de l'ordre de 3 M€, qui serviront également à l'élargissement de voiries existantes. La participation à la trémie pourrait être de l'ordre de 2 M€, et c'est bien ce qu'envisage de négocier le maire.

2.3. La position du maire de Betton

Le maire estime que les diverses coupures nord-sud de sa ville nuisent à la fluidité de son fonctionnement. Il souhaite donc à moyen terme la suppression du PN 7. Il estime

qu'à terme le PN 6 devra aussi faire l'objet d'une suppression avec dénivellation, et les PN 5 et 8 d'une fermeture simple.

Il est bien au fait des deux études lancées par la Métropole. Il valide complètement la démarche, qui doit permettre d'ici la fin de l'année (i) d'avoir une politique globale de suppression des PN dans ce secteur et (ii) de définir les objectifs en termes de PEM.

Les aménagements de voirie préconisés par l'étude de circulation seront mis en œuvre par la Métropole dans le cadre du réaménagement de la rue de Rennes (projet de 5 M€ en trois phases).

La fermeture du PN 7 n'est donc pas urgente. Mais le maire souhaite que sur la base du projet accepté par tous, on définisse dès maintenant un plan de financement et un calendrier objectif de réalisation. Il ne demande plus le classement du PN. Il n'a pas émis d'objection majeure à une participation de l'État/SNCF au financement de l'ordre de 25 %, sachant qu'il compte sur un financement majoritaire de la Métropole et des financements plus faibles de la Région et de la commune.

2.4. Le positionnement des autres acteurs

2.4.1. Pilotage des diagnostics par l'État

La dynamique des diagnostics, suivis par la DREAL, est en Bretagne aussi efficace qu'en PACA. Sur 547 PN qui devaient faire l'objet d'un diagnostic, il en reste, en octobre 2015, 27 à visiter, dont 22 sur voie communale.

180 ont fait l'objet de préconisations dont l'immense majorité (160) n'ont pas encore été mise en œuvre, malgré les relances régulières des DDTM.

Le compte-rendu du Copil du 6 juillet 2015 au niveau du département d'Ille-et-Vilaine précise que 5 PN restent classés au PSN dans la Région Bretagne, et 4 PN sont déclarés sensibles en Ille-et-Vilaine, dont les PN 6 et 7 de Betton pour lesquels des études de dénivellation ont été menées. La suppression du PN 7 est évaluée à 10 M€, et celle du PN 6 à 7 M€ (valeur 12/14). Mais « La ville de Betton ne souhaite pas poursuivre l'opération, sans participation financière majeure de l'État et de SNCF Réseau ».

2.4.2. La Région

La Région, dont la mission a rencontré le vice-président chargé des transports, est surtout sensibilisée par la sécurité des voyageurs, suite à l'accident de Saint-Médard-sur-Ille du 12 octobre 2011 qui a fait 3 morts et 13 blessés graves, tous passagers d'un TER (rapport du Bureau d'Enquêtes sur les Accidents de Transport Terrestre de mai 2012). À ce titre, elle participe au financement des dénivellations des PN classés. Mais elle n'intervient sur les autres que dans le cadre des CPER, par exemple sur les PN supprimés du fait de l'augmentation de la vitesse des lignes Rennes - Quimper et Rennes - Brest en accompagnement de l'arrivée de la LGV Bretagne – Pays-de-la-Loire à Rennes.

Sur les pôles d'échanges, elle intervient essentiellement sur les dix gares principales de la région à travers des conventions multi-partenariales. Pour les autres gares, dont Betton qui vient d'être entièrement rénovée, elle intervient uniquement sur les

bâtiments, et indirectement sur les quais à travers la redevance d'utilisation de la gare par les TER. Les autres espaces sont de la compétence des communes.

La Région n'a donc pas de politique spécifique de suppression des PN. Mais elle n'est pas fermée, par exemple, à un partenariat avec la Métropole dans le cadre d'une politique plus générale de développement du ferroviaire et des pôles d'échanges.

2.4.3. Le Département

Le Département, après vérification que la voie qui traversait le PN 7 était déjà déclassée, a annulé le rendez-vous pris avec la mission.

2.4.4. Rennes Métropole

La Métropole de Rennes est encore en train de finaliser et préciser sa politique de déplacements, en particulier sur la zone de Betton (cf. plus haut).

Sur la question des PN, elle reconnaît être concernée à triple titre : développement urbain, déplacements et voirie.

Le vice-président rencontré se dit très sensibilisé à la question de sécurité, en particulier sur le PN 7 de Betton dont il pense que l'urbanisation va nécessiter à terme la dénivellation.

Il reste très prudent sur la question d'une éventuelle participation financière, mettant en avant des arguments plus généraux comme le désengagement de l'État.

2.5. Conclusion sur le PN 7 de Betton

La question du traitement des PN 4 à 7 sur la ligne Rennes-Saint-Malo, dont les trois derniers sont sur la commune de Betton, est étroitement liée à l'urbanisation de cette zone nord-est de la Métropole rennaise :

- en termes de calendrier : sauf sur le PN 4 classé, il n'y a aucune urgence, ni sur le plan de la sécurité, ni sur celui de la circulation, mais la mission recommande de :

1. Mettre en œuvre rapidement les mesures d'aménagement de la voirie et de la circulation autour du PN 7 de Betton, proposées dans la récente étude de circulation.

- en termes de circulation, même si la saturation du secteur augmente progressivement du fait de l'attractivité de la Métropole, les mesures en cours d'étude devraient permettre de ralentir le phénomène. Mais à terme (d'ici une dizaine d'années voire plus), la saturation des voies principales aggravera les problèmes sur les voies secondaires, dont celles qui traversent la voie ferrée, et desserviront les zones nouvellement urbanisées.

Trois sources principales de financement sont donc à privilégier : les ressources directes des ZAC, le financement par la Métropole au titre de ses compétences urbanisme, transports et voirie, et un financement de la Région. Ces dernières

collectivités tiennent cependant à replacer leurs interventions dans un cadre plus général que de faire du coup par coup ; elles sont ouvertes à des discussions sur ces sujets.

Compte tenu des causes d'augmentation du trafic sur le PN 7, le problème est largement métropolitain, tant par les décisions prise en matière d'urbanisation, que des mesures d'organisation de la mobilité. Les coûts annoncés par la SNCF pour la construction des ouvrages permettant de supprimer totalement un PN sont plus à l'échelle de la Métropole que d'une commune de 11 000 habitants (budget d'investissement total en 2016 : 9,21 M€). Le maire de Betton, qui est lui-même conseiller métropolitain, a exprimé à la mission son accord avec ce point de vue.

L'État ne pourra sans doute pas se désengager complètement du financement de la dénivellation de ce PN. Mais sa participation pourrait être limitée à 15 ou 25 %, à définir une fois qu'un tour de table local aura été fait pour financer l'essentiel de l'opération.

2. À moyen terme, lorsque la dénivellation du PN 7 sera rendue nécessaire par le développement de l'urbanisation dans et autour de Betton, prévoir un financement qui pourrait être assuré par les opérations d'urbanisme (ZAC) à hauteur de 20 %, la Ville, la Métropole de Rennes et la Région à hauteur de 60 % et l'État à hauteur de 20 %.

4. Enseignements pour la prise en compte des aménagements des PN non classés

Les nombreuses rencontres avec les acteurs locaux dans les deux régions Bretagne et PACA ont permis à la mission de se rendre compte de la forte dynamique locale fondée sur les inspections de sécurité et le suivi systématique de la mise en œuvre des mesures préconisées.

Cette dynamique doit beaucoup à l'implication des préfets et des services déconcentrés de l'État. Elle permet de résoudre l'essentiel des problèmes simples de sécurité, de façon concertée et optimisée, et donc à moindre coût. Elle doit être poursuivie, accompagnée et confortée.

C'est la première recommandation d'ordre général de la mission :

5. Poursuivre et faire accompagner par l'État la dynamique locale d'inspection de sécurité et de suivi systématique de la mise en œuvre des mesures préconisées, en la complétant par la définition de critères complémentaires pour enrichir les grilles de diagnostic, par des actions de sensibilisation des communes (guides, réunions techniques, etc.) et par un enrichissement de la palette des mesures possibles : amélioration de la signalisation, nouveaux radars, etc.

Souvent de simples mesures de signalisation, d'aménagements ou de circulation suffisent à court terme à régler les problèmes de sécurité. Elles sont rapides à mettre en œuvre, relativement peu coûteuses. Elles doivent donc être privilégiées. La mission considère qu'avant toute décision de participation financière, l'État doit vérifier que ce champ de solutions a bien été entièrement exploré.

6. S'assurer que les mesures simples et immédiates de signalisation, d'aménagement ou de circulation ont été prises et évaluées avant toute décision de subventionnement par l'État d'investissements lourds de traitement de PN.

Cependant, si à moyen terme les développements urbains venaient à rendre nécessaire une opération lourde sur un PN non classé, il faudrait la traiter au niveau de ces développements, tant sur le plan technique que sur celui du financement, et en particulier impliquer les collectivités locales au-delà de la commune (au moins agglomération et Région).

Cela devrait permettre de limiter la participation État à un taux compris entre 15 % et 25 %.

7. Pour accorder une subvention État, privilégier, parmi les PN « sensibles » non classés, ceux dont le traitement serait bien intégré dans les documents de planification et les opérations d'ensemble : au niveau circulation et rétablissement des traversées (fermeture éventuelle de plus d'un PN) et politique de déplacement. Cette participation pourrait être limitée à un maximum de 25 %.

Conclusion

Souvent de simples mesures de signalisation, d'aménagement ou de circulation suffisent à court terme à régler les problèmes de sécurité.

C'est bien ce qui a été fait ou est en cours à Betton et à Hyères. Il n'y a plus besoin, au moins à moyen terme (dix ans et plus), de mesure lourde de dénivellation du PN de la gare. La question du financement ne se pose donc plus pour l'instant.

À terme, la question de la suppression de ces PN, tant sur le plan technique que financier, doit s'inscrire dans des réflexions d'ensemble des secteurs concernés, intégrant les évolutions de l'urbanisation et des déplacements.

Pour ce qui est de la participation financière de l'État à la suppression des PN non inscrits sur la liste des PN prioritaires, elle ne peut être considérée qu'une fois les démarches précédentes menées à bien. Elle devrait pouvoir être limitée à un pourcentage compris entre 15 % et 25 % selon les cas, après un premier tour de table local.

Bernard Simon

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'B' and 'S'.

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



482-2015

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le

02 NOV. 2015

**Le secrétaire d'Etat chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche**

à

Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Réf. : D15019356_PARISE

Objet : Sécurité des passages à niveau de Betton (35)
et de Hyères (83).

P. J. : 2 dossiers.

La sécurité aux passages à niveau (PN) est une problématique qui fait l'objet d'une attention particulière depuis plusieurs années. Si les accidents aux PN sont la deuxième cause des tués sur le réseau ferré national avec 25 morts en 2014, ils sont essentiellement dus aux comportements à risque des usagers de la route. Des progrès ont été réalisés, avec une forte diminution du nombre de morts (25 en 2014 contre 70 en 1988), mais il n'est pour autant pas possible de se satisfaire de tels chiffres.

J'ai donc mis en place le 3 juin dernier un comité ministériel sur la sécurité aux passages à niveau, qui a vocation à suivre l'avancement du plan d'actions élaboré en 2013. Il prévoit dans son dernier axe la définition d'un programme national de sécurisation qui permet d'identifier les passages à niveau dont la suppression ou l'aménagement est prioritaire, sur la base de paramètres de trafic, d'accidentologie et de configuration. Les projets concernant ces passages à niveau bénéficient ainsi de financements de l'Etat à hauteur de 50% du montant des investissements réalisés. Sur ces bases, l'Etat a financé depuis 1998 la suppression de 106 PN et l'amélioration de 439 PN, pour un montant total de 310 M€.

Cependant, ce programme ne permet pas de traiter toutes les suppressions de PN qui peuvent être réalisées en opportunité. Il me paraît donc nécessaire de faciliter la recherche d'un cadre de financement pour l'aménagement des PN qui ne sont à ce jour pas inscrits dans ce programme.

A ce titre, deux cas de figure méritent une réponse concrète aux sollicitations émanant des élus locaux :

- d'une part, le PN 7 de Betton (35) dit « de La Levée » situé à proximité de la gare de Betton, ne remplit pas actuellement les critères de classement liés à l'accidentologie ou à la densité de circulation ferroviaire et routière. Toutefois, son trafic routier serait amené à augmenter dans le cadre du développement urbain de Betton et de la création de nouvelles zones résidentielles. SNCF Réseau porte par ailleurs un projet de suppression de la traversée piétonne en gare de Betton pour la remplacer en 2017 par un passage souterrain avec ascenseurs dans le cadre de la mise en accessibilité de la gare.

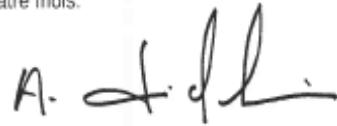
- d'autre part, le PN 6 de Hyères (83), situé en milieu urbain, verra sa fréquence de fermeture augmenter à l'occasion de la densification de la circulation ferroviaire à partir de novembre 2015. Faute d'avoir pu à ce jour trouver de solution satisfaisante pour son aménagement sur place ou sa suppression, le conseil municipal demande la création d'un nouveau PN en aval, où la densité de circulation ferroviaire serait moindre, sans toutefois envisager la suppression du PN 6. Or, le décret 97 – 444 modifié, relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau prévoit depuis le 1er juillet 2015 que le croisement à niveau d'une ligne du réseau ferré national par une voie routière publique nouvelle est interdit.

Je souhaite que vous puissiez analyser ces deux cas, et formuler des propositions concernant la répartition de la prise en charge de la suppression de ces PN, qui facilitent l'aboutissement de ces projets, sans attendre la mise à jour du programme national. Votre analyse devra à cet effet prendre en compte en particulier les impacts des aménagements sur la sécurité, et en identifier les bénéficiaires, pour voir comment les acteurs concernés peuvent dégager les financements nécessaires.

Ces analyses de cas pourront vous conduire à rechercher plus largement un cadre de financement des travaux d'aménagement ou de suppression de passages à niveau non inscrits sur la liste des PN prioritaires.

Vous pourrez à cet effet proposer une méthodologie permettant de prendre en compte les conséquences sur les passages à niveau des aménagements urbains (création de nouvelles zones résidentielles, d'espaces multimodaux, de zones industrielles) urbain ou de travaux ferroviaires d'augmentation de la capacité. Il s'agira ainsi, grâce à l'évaluation de leurs impacts, et à l'identification des bénéficiaires, de voir comment les acteurs locaux (y compris le cas échéant les promoteurs) peuvent ainsi dégager des financements pour la suppression de PN.

Je vous serais reconnaissant de me communiquer vos conclusions sous quatre mois.



Alain VIDALIES

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
SAINT-BLANCARD	Patrice	Cabinet du ministre		4/12/2015
CHEVALIER	Benoît	DGITM/DST	Sous-directeur SRF	4/12/2015
BECU-POURADIER	Sarah	DGITM/DST	Chef de bureau SRF1	4/12/2015
DAUVILLIERS	Annie	DGITM/DST/SRF 1	Chargée d'études sécurité ferroviaire	10/12/2015
COMA	Juan	DGITM/DST/SRF 1		10/12/2015
KEGELART	Jean-Jacques	Instance de coordination de la politique nationale d'amélioration de la sécurité des PN	Président	06/01/2016
LEPRINCE	Stéphane	SNCF Réseau	Directeur régional	06/01/2016
BIAU	Didier	Conseil Régional PACA	Directeur adjoint des Transports	26/01/2016
REFFET	Frédérique	DREAL PACA	Chargé de mission inter-modalité	26/01/2016
FROSSARD	Jacques	SNCF Réseau PACA	Directeur régional	26/01/2016
CHINZI	Sandrine	SNCF Réseau Bretagne Pays de la Loire	Directrice régionale	10/02/2016
GUERAN	Carole	SNCF Réseau Bretagne Pays de la Loire	Correspondante sécurité territoriale	10/02/2016
HARDY	Pierre	SNCF Réseau Bretagne Pays de la Loire	Directeur pôle clients et services	10/02/2016
DOMAIN	Pierrick	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Directeur	11/02/2016
GIRAULT	Sabine	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Cheffe du service Energie Climat, Transport	11/02/2016
STRZODA	Patrick	Préfecture d'Ille-et-Vilaine	Préfet	11/02/2016
CAMILLERIE	Frédérique	Préfecture d'Ille-et-Vilaine	Directrice de cabinet	11/02/2016
BESCON	Christian	DREAL Bretagne	Responsable Division Stratégie des transports,	11/02/2016
TRIBODET	Virginie	DREAL Bretagne	Sécurité et éducation routière, diagnostics PN	11/02/2016
DELORME	Frédéric	SNCF	Directeur Général Sécurité	19/02/2016
DABURON	Pierre	SNCF Réseau	Directeur Sécurité, sûreté, risques	19/02/2016
MAURIN	Jean-Pierre	DDTM du Var	Directeur	01/03/2016
SELLIER-RICHEZ	Sandrine	DDTM du Var	Directrice adjointe, déléguée à la	01/03/2016

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			mer et au littoral	
BAUDINO	Didier	DDTM du Var	Adjoint au chef de service Aménagement durable	01/03/2016
AMBROGIO	Franck	DDTM du Var	Mission Transport Réseaux et Infrastructures	01/03/2016
GAUDIN	Pierre	Préfecture du Var	Secrétaire Général	01/03/2016
FABRE	Myriam	Préfecture du Var	Chargée de mission, Développement du territoire.	01/03/2016
GIRAN	Jean-Pierre	Mairie d'Hyères	Député-maire	02/03/2016
BARALE	Bernard	Mairie d'Hyères	Directeur des grands projets	02/03/2016
CHENEVARD	Yannick	TPM : Toulon Provence Méditerranée	Vice-Président aux transports	02/03/2016
DELETTRE	Roland	TPM : Toulon Provence Méditerranée	DGA des Services, Pôle Technique	02/03/2016
COUTAUD	Jean Yves	Ville de Betton	Directeur Général des services	08/03/2016
TREGUER	Chantal	Ville de Betton	Responsable pôle aménagement	08/03/2016
LAHELLEC	Gérard	Région Bretagne	Vice-président Transport	08/03/2016
GIRARD	Fabrice	Région Bretagne	Directeur Transport	08/03/2016
BERNARD	Jean-Jacques	Rennes Métropole	Vice-président Transport	08/03/2016
PHILIPPE	Noël	Rennes Métropole	Directeur adjoint Déplacements	08/03/2016
JACQUOTTE	Ségolène	Cerema/ DtecITM	Chargée d'études Conception et sécurité des infrastructures	07/03/2016 par téléphone
TAILLANDIER	Virginie	SNCF Réseau Direction de la Sécurité (DSSR),	Référente sécurité PN	15/03/2016 Par téléphone
GAUTIER	Michel	Ville de Betton	Maire de Betton	22/03/2016

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
CPER	Contrat de plan État-Région
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
PSN	Programme de sécurisation national
RFF	Réseau ferré de France
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
TER	Train express régional
ZAC	Zone d'aménagement concerté

