



DÉVELOPPER
L'INTERMODALITÉ
EN COHÉRENCE
AVEC LA POLITIQUE URBAINE
ET FAVORISER LA MISE
EN ŒUVRE D'UN NIVEAU
DE SERVICE HOMOGENÈME
SUR L'ENSEMBLE DU SITE

QUESTIONS-RÉPONSES À PROPOS
DE L'EXPLOITATION DES PÔLES D'ÉCHANGES

MAI 2013

Le 13 décembre 2011, l'AMF, Réseau Ferré de France et Gares & Connexions ont signé la charte « **construire ensemble la gare durable de demain et son quartier** », visant à renforcer la coopération entre collectivités et acteurs ferroviaires pour la réalisation de projets aux abords des gares.

Sur cette base, un Comité national de partage tripartite a été mis en place au début de l'année 2012, composé de membres élus de l'AMF, de représentants de RFF et de Gares & Connexions. Au cours de ses premiers mois d'existence, ce comité a souhaité donner une portée concrète et didactique aux engagements de la charte. Il en résulte la présente boîte à outils, fruit d'une rédaction concertée entre les signataires de la charte.

En fonction des évolutions institutionnelles prochaines, des mises à jour et des adaptations pourront être apportées au contenu de la boîte à outils.

Ce document rappelle :

- ▶ Les enjeux pour les pôles d'échanges multimodaux p. 3
- ▶ Préconisation sur l'organisation des différents modes d'accès ... p. 4
- ▶ Autres préconisations de nature immobilière et foncière p. 5
- ▶ L'exploitation du pôle d'échanges p. 6
- ▶ Zoom sur la convention d'exploitation du pôle d'échanges p. 8
- ▶ Le financement des coûts d'exploitation du pôle d'échanges ... p. 9

L'ensemble de ces modalités d'exploitation d'un pôle d'échanges multimodal est encadré par le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service du réseau ferroviaire dit « décret gare ».

LES ENJEUX POUR LES PÔLES D'ÉCHANGES MULTIMODAUX (PEM)

LA MISE EN COHÉRENCE DU PROJET DE PEM AVEC LA POLITIQUE DU TERRITOIRE

Sous l'impulsion des collectivités, RFF et Gares & Connexions mènent une politique engagée dans l'aménagement et le développement des pôles d'échanges multimodaux sur les sites de gares, qui constituent le point de jonction de tous les modes de transport existants. De leur bonne intégration dans le territoire dépend le développement des modes doux et des transports en commun.

RFF et Gares & Connexions sont attentifs aux démarches territoriales mises en place par les collectivités et développent des partenariats dès la phase d'émergence afin d'assurer la cohérence entre le projet de pôle et celui du territoire. Cela se traduit par la prise en compte des schémas et plans établis par les collectivités et autorités organisatrices de transports urbains, en particulier les plans de déplacements urbains.

L'AMÉNAGEMENT DES PARVIS

Les aménagements de la gare, tels que le parvis, doivent être dimensionnés en fonction des besoins du voyageur. Le parvis doit être fonctionnel et ses matériaux adaptés à l'exploitation, la maintenance et l'entretien.

LA MUTUALISATION DES SERVICES

La mutualisation de services sur un PEM est un enjeu fort lors de l'élaboration d'une convention d'exploitation entre les partenaires.

La mutualisation permet en effet de garantir un niveau de service homogène sur tout le périmètre concerné, elle facilite la mise en place d'un suivi qualité et elle contribue à réduire les coûts d'exploitation du PEM.

Il est donc judicieux de chercher à mutualiser un maximum de services dans le futur PEM.

Dans les cas où le périmètre communal ou communautaire ne constitue qu'une partie minime du pôle d'échanges, les collectivités peuvent souhaiter que les acteurs ferroviaires assurent la mise en place et le suivi des services mutualisables pour le compte de tous les propriétaires fonciers concernés par le PEM.

Les services sur lesquels une gestion commune ou coordonnée est envisageable sont :

- l'information des voyageurs (statique et dynamique) avec les autorités organisatrices de transport ;
- la propreté des espaces et des installations ;
- la maintenance des équipements ;
- l'entretien des espaces verts ;
- le déneigement des espaces communs ;
- l'assistance des personnes à mobilité réduite de bout en bout ;
- le suivi du fonctionnement des installations (tour d'inspection du PEM) ;
- le suivi et le contrôle de la qualité du service.

PRÉCONISSIONS SUR L'ORGANISATION DES DIFFÉRENTS MODES D'ACCÈS

LES CHEMINEMENTS PIÉTONS

Ils doivent garantir une circulation confortable, fluide, sécurisée (dimensionnement par rapport aux flux), balisée (mise en place de signalétique si besoin), adaptée (aux normes PMR) et facilitée (cheminement au plus court des espaces publics de voirie vers le PEM, du PEM vers les services de vente et d'information, les espaces d'attente et le train).

LES VÉLOS

Si la commune est équipée de pistes cyclables desservant la gare, le projet de PEM doit comprendre des pistes cyclables d'accès et des points de stationnement vélos. Les équipements vélos doivent être positionnés dans les flux piétons au plus proche de l'entrée du bâtiment voyageurs et des points d'accès aux quais (distance inférieure à 75 mètres).

LES CIRCULATIONS DE VÉHICULES

Les circulations des voitures et des transports en commun doivent être différenciées autant que possible.

LE STATIONNEMENT

Le stationnement payant ou non payant doit être facilité tant il représente de forts enjeux sur certains sites. Afin d'être attractifs, les parcs de stationnement (voitures comme deux-roues) doivent être positionnés à proximité du bâtiment voyageurs (idéalement moins de 300 mètres) et disposer de cheminements piétons sécurisés. La politique de stationnement est définie en accord avec la politique tarifaire de stationnement de la ville.

À noter: RFF et Gares & Connexions ont défini ensemble les modalités contractuelles d'une politique de stationnement commune sur les fonciers dits mixtes (appartenant aux deux entités) aux abords des bâtiments voyageurs: ils s'engagent à mettre en place des outils adaptés afin de mieux coordonner leurs interventions respectives et ainsi faciliter le développement de l'activité stationnement, gratuite ou payante, en particulier sur les sites où la demande est forte.

LA GARE ROUTIÈRE

Les acteurs ferroviaires n'ont pas vocation à gérer des gares routières pour le compte des AOT. Toutefois dans le cadre de la construction ou du réaménagement de PEM, des gares routières sont parfois réalisées sur les fonciers SNCF et RFF.

Une entrée et une sortie différenciées sont préconisées. La gare routière doit être proche du bâtiment voyageurs ou d'un accès aux quais (dès lors que l'intermodalité bus/train pour les utilisateurs est forte).

Dans le cas où une gare n'est pas dotée de gare routière, les arrêts de bus doivent être positionnés à proximité de la gare, ceci afin de faciliter les correspondances.

AUTRES PRÉCONISATIONS DE NATURE IMMOBILIÈRE ET FONCIÈRE

LE PROJET IMMOBILIER (ZAC...)

Un projet immobilier est un vecteur de trafic pour la gare. Aussi, associer les acteurs ferroviaires à ce type de projet leur permet de bien dimensionner les équipements de la gare et du pôle d'échanges.

L'OPTIMISATION DES LOCAUX EN GARE

La réalisation d'un pôle d'échanges est l'occasion de mener une réflexion concernant les locaux vacants en gare, voire de réorganiser les affectations dans le bâtiment des voyageurs de façon à, par exemple, proposer des locaux en rez-de-chaussée aux transporteurs du PEM (espace de vente de titre de transports, salle de coupure...).

LES DÉLAIS ENTRE LE PROJET ET LA MISE EN SERVICE DU PEM

Ces délais dépendent de trois facteurs principaux :

- la mise en place des solutions foncières permettant la réalisation et l'exploitation du projet de PEM ;
- la désignation des maîtres d'ouvrage (MOA) ;
- le bouclage financier.

LES PROBLÉMATIQUES FONCIÈRES

Le foncier est un élément structurant pour le PEM et son exploitation future : une bonne approche des problématiques foncières garantit la construction d'aménagements fonctionnels qui pourront être exploités dans de bonnes conditions.

Les sujets foncières sont à aborder dès l'émergence du projet de pôle d'échanges : les problématiques de développement foncier et d'exploitation doivent être traitées simultanément tout au long de la réalisation du PEM de façon à garantir que les contraintes liées à l'exploitation future de l'ouvrage réalisé soient bien prises en compte.

Dans un certain nombre de cas, le projet de PEM s'inscrit dans un projet plus global d'aménagement de quartier de gare et doit être dimensionné et conçu de façon à prendre en compte les évolutions futures.

Questions clés à se poser en phase d'émergence

1. Quel foncier public est disponible ?

Faire le constat de l'état du foncier mobilisable sur le site : cela comprend le foncier SNCF, celui de RFF et le foncier public (AOT, collectivités locales et État).

2. Que veut-on faire sur le site ?

Réaliser le diagnostic du site et déterminer, avec les partenaires du PEM, l'ambition de services commune.

3. Titrage des MOA et gestionnaires futurs :

Par rapport à cette ambition, déterminer les périmètres, répartir les maîtrises d'ouvrage (MOA) associées et désigner les futurs gestionnaires.

4. Quels financements ?

Effectuer un tour de table des partenaires.

5. Au regard des trois premiers points, garantir le montage des évolutions foncières nécessaires et adaptées à la future gestion du PEM.

Dans les cas de projet de PEM sur foncières mixtes, RFF et Gares & Connexions travaillent en concertation (ex : parc de stationnement sur foncier SNCF et RFF).

Une mauvaise connaissance et/ou affectation du foncier peut engendrer l'implantation d'aménagements et d'équipements difficilement exploitables (par exemple : un parking implanté sur foncier mixte ferroviaire/ville) ou de projets non réalisables (par exemple : une gare routière sur foncier ferroviaire non mutable).

Les pôles d'échanges sont souvent implantés sur des foncières mixtes ce qui implique l'accord de l'ensemble des partenaires et leur association dès l'émergence du projet de PEM.

→ Voir Engagement n° 2

Condition de libération des fonciers ferroviaires de Gares & Connexions et RFF

Suite à la demande d'un tiers, Gares & Connexions et RFF mènent, chacun pour ses emprises et de manière concertée, une expertise pour savoir si à court ou moyen terme ce foncier est utile au ferroviaire. Ils se positionnent ensuite sur le devenir de ces fonciers. Selon les configurations, une réponse commune (Gares & Connexions, RFF) pourra être donnée à la collectivité.

→ Voir Orientations n° 3 et 4

Demande d'occupation d'espace en gare

Il peut être demandé dans le cadre du projet de PEM de mettre à disposition des locaux pour le fonctionnement du PEM (espace de vente intermodal, salle prise de service des chauffeurs...).

Dans ce cadre, une étude sera réalisée par Gares & Connexions afin de permettre cette libération tout en préservant la réaffectation de cet espace et des occupants.

L'EXPLOITATION DU PÔLE D'ÉCHANGES

QUELLE GOUVERNANCE ?

La détermination du mode de gouvernance du PEM (simple convention d'exploitation, GIE...) et de la répartition financière des coûts d'exploitation entre partenaires nécessite des analyses juridiques et financières de façon à choisir le scénario le plus adapté aux intérêts et enjeux de chacun des partenaires.

La convention d'exploitation entre les partenaires d'un PEM est souvent le moyen le plus simple et le plus adapté pour mettre en place une gouvernance sur le pôle d'échanges et pour fixer les modalités de fonctionnement et d'exploitation avec les partenaires du PEM au quotidien.

La gouvernance sur un PEM peut aussi être conduite par une structure dédiée à la gouvernance. Elle passe les appels d'offres pour des prestations mutualisées pour le compte de l'ensemble des partenaires et garantit une prestation de service homogène sur tout le périmètre du PEM.

Le Groupement d'intérêt économique (GIE) est recommandé pour gérer et organiser un pôle d'échanges d'envergure avec un personnel dédié. En contrepartie, les partenaires financent un budget de fonctionnement important.

QUELLE GESTION ?

La gestion intermodale a pour objectifs de rendre des prestations de services homogènes et de qualité sur l'ensemble du périmètre du PEM tout en garantissant

des économies aux différents partenaires. Elle vise donc, dans un premier temps, à rapprocher les opérateurs pour instaurer une concertation concernant l'avenir du PEM, puis à mettre en place des procédures entre les partenaires, voire à réaliser certains services en commun en les confiant, par exemple, à un prestataire qui « évoluera » sur l'ensemble du PEM.

LES FONCTIONS INTERMODALES

Sur un pôle d'échanges on retrouve « neuf grandes familles de fonctions » appelées fonctions intermodales :

- accueil ;
- information - le PEM sera équipé d'information statique et dynamique aux endroits pertinents et intégrera si possible l'ensemble des modes ;
- exploitation ;
- entretien et maintenance ;
- suivi et coordination ;
- back-office ;
- promotion, communication, animation ;
- services ;
- distribution.

QUATRE TYPES DE GESTION POUR L'EXPLOITATION DES PEM

Les partenaires doivent s'entendre pour mettre en place une bonne exploitation sur le pôle d'échanges. Les différentes fonctions intermodales d'un PEM peuvent être gérées de quatre façons différentes.

« Gestion juxtaposée » (pas de convention)

Chaque fonction intermodale est gérée séparément. Chaque AOT et son transporteur associé gèrent leur périmètre de façon autonome sans se concerter avec les autres acteurs du PEM.

« Gestion coordonnée » (pas de convention)

Les différents acteurs (opérateurs ou AOT) se concertent de façon à coordonner leurs actions sur le PEM :

- pour rédiger ensemble des trames communes de cahiers des charges et garantir ainsi le choix de prestataires offrant un même niveau de qualité ;
- pour désigner un même prestataire pour les fonctions entretien, maintenance... et faire des économies d'échelle tout en offrant à la clientèle la même qualité de service.

Dans le cadre d'une gestion coordonnée, des services peuvent être recherchés par les partenaires de façon à mieux satisfaire les attentes des usagers du PEM :

- fournir certains renseignements sur les autres modes de transports du PEM ;
- orienter les usagers sur le PEM ;
- fournir des informations sur le quartier, la ville, les points d'intérêts touristiques...

« Gestion intégrée » (convention)

Un seul acteur assure une fonction ou un service sur le PEM. Si plusieurs services sont concernés, il est possible que des acteurs différents assument chacun un service.

La « gestion intégrée » se traduit par exemple par la mise en place :

- d'un service unique d'accueil et de renseignements ;
- d'un local de vente de titres de transport partagé entre les transporteurs ;
- d'un seul service de prise en charge des personnes à mobilité réduite (PMR) ;
- d'un seul service de maintenance pour l'information statique et dynamique ;
- d'un seul service d'information à distance et d'après-vente.

Afin de garantir la pérennité des engagements pris entre les acteurs du PEM, il est nécessaire de chercher à les formaliser avec les partenaires.

« Gestion unique » (ex : GIE)

Les acteurs du PEM confient à un gestionnaire unique le déploiement des fonctions et services sur l'ensemble des périmètres.

Cela peut se traduire par un seul gestionnaire des marchés d'entretien, de maintenance et de sûreté sur tous les autres périmètres...

Parfois plusieurs types de gestion des services et prestations cohabitent sur un PEM et sont assurés en gestion juxtaposée, coordonnée ou intégrée.

ZOOM SUR LA CONVENTION D'EXPLOITATION DU PÔLE D'ÉCHANGES

Dans un pôle d'échanges, les espaces qui sont propriété de SNCF sont gérés par Gares & Connexions. Les espaces qui sont propriété de RFF sont également gérés par Gares & Connexions via un contrat national appelé convention de service en gare (CSG). Cependant, il n'existe pas de convention d'exploitation type intégrant l'ensemble des espaces et des partenaires d'un pôle d'échanges. Au vu des enjeux de chaque projet, les partenaires apportent leurs expertises pour élaborer un document adapté aux modalités d'exploitation attendues pour le site.

Pour rédiger une convention d'exploitation, il faut connaître avec précision les engagements communs que souhaitent prendre les partenaires et définir ensemble les ambitions de service pour le PEM qui peuvent aller au-delà du service aux voyageurs. Ceci permettra ensuite de décrire les processus liés à ces engagements, les modalités de mise en place des services et prestations en commun, les obligations des partenaires, les aspects financiers...

► Lors de la rédaction de la convention d'exploitation, il faut penser à :

- remettre la convention dans son contexte historique ;
- présenter les exploitants et AO, leurs liens contractuels ;
- préciser les objets et finalités de la convention ;
- préciser les ambitions des partenaires pour le PEM, pour l'intermodalité ;
- décrire précisément le site en commençant par :
 - clairement définir le périmètre physique du PEM,
 - présenter les périmètres fonciers composant le PEM et préciser qui sont les propriétaires fonciers,
 - décrire les accès présents sur le PEM (sorties, accès à la gare, aux quais, souterrains, passerelles...),

– décrire les périmètres des activités régulées et non régulées (cf. décret n° 2012-70).

Ces différents périmètres devront faire l'objet d'un plan qui sera annexé à la convention.

- présenter les aménagements et les équipements du PEM ;
- préciser les modalités de gestion du PEM, équipement par équipement ;
- définir le contenu des engagements communs ou particuliers et des moyens à mettre en œuvre par les partenaires pour l'exploitation future du PEM ;
- décrire les prestations communes ainsi que les prestations spécifiques demandées par les transporteurs ;
- préciser les modalités de réalisation de ces prestations (qui fait quoi ? pour qui ? sur quel périmètre ? dans quelles conditions ?) ;
- définir le périmètre concerné pour chaque service ou prestation ;
- définir les participations financières liées aux prestations ;
- mettre en place une gouvernance en fixant les règles de fonctionnement des comités de pilotage et technique, leur composition ainsi que leur rôle ;
- préciser la durée du fonctionnement de la convention et les modalités de résiliation, prévoir les modalités de présentation et de diffusion des éléments comptables aux partenaires.

Les conventions d'exploitation doivent être suffisamment détaillées afin de prendre en compte tous les aspects techniques. Concernant les aspects financiers, les conventions d'exploitation contiennent des clauses de revoyure. Si nécessaire, les partenaires peuvent se concerter et rédiger un avenant à la convention.

LE FINANCEMENT DES COÛTS D'EXPLOITATION DU PÔLE D'ÉCHANGES

Les partenaires participant le plus fréquemment au financement des coûts d'exploitation d'un PEM sont les autorités organisatrices de transport (conseil régional, conseil général, ville ou structure intercommunale...) et/ou leurs transporteurs utilisant le pôle d'échanges.

À noter: il est préférable de chercher à contractualiser en priorité avec les autorités organisatrices (AO) plutôt qu'avec le délégataire: les transporteurs retenus par les AO peuvent changer.

La structure intercommunale, de par sa compétence transport, est un partenaire important sur les questions liées à l'exploitation des PEM. Toutefois, les communes, parce que le PEM s'implante sur leur périmètre et qu'elles sont gestionnaires des espaces publics, doivent absolument être concertées, voire associées.

PRINCIPES DE FINANCEMENT DES COÛTS D'EXPLOITATION D'UN PEM

D'une façon générale, la répartition des coûts liés à l'exploitation d'un PEM se fait au cas par cas, dans le cadre de négociations à engager avec les partenaires. La répartition financière des coûts liés à l'exploitation doit tenir compte :

- de la taille du PEM ;
- du contexte institutionnel ;
- du niveau de participation des partenaires à la construction des aménagements du PEM ;
- des attentes des partenaires en termes de services.

Dans le cas d'une simple convention d'exploitation ou d'une structure dédiée (GIE), on constate que la répartition des coûts d'exploitation peut se faire :

Au prorata des m² occupés sur le PEM

- ▶ **Avantage:** une délimitation claire des périmètres de chacun, une répartition indiscutable et robuste dans le temps.
- ▶ **Risque:** lors de la négociation, ne pas confondre le propriétaire de l'espace et l'occupant de cet espace, dont les charges ne sont pas les mêmes.

Au prorata des flux

Une étude de flux est menée pour connaître le trafic voyageur de chaque transporteur sur le PEM.

- ▶ **Avantage:** possibilité de réajuster l'assiette de répartition régulièrement en fonction de l'évolution du PEM.
- ▶ **Risque:** les études de flux sont onéreuses, il n'est donc pas certain qu'elles puissent être réalisées régulièrement. Il est donc conseillé de privilégier une clé de répartition au prorata des m² occupés sur le PEM.

Au forfait

Chaque prestation de service réalisée pour le partenaire est calculée et lui est facturée sous forme d'un forfait annuel.

Dans le cadre d'une convention d'exploitation, il est possible de définir des espaces dits d'intérêt commun. Ce sont les espaces utilisés par l'ensemble des usagers de la gare et qui ne supportent que des charges.

Les charges sur les espaces d'intérêt commun (EIC) peuvent être réparties au forfait ou au prorata des mètres carrés ou des flux.

Par exemple: dans le cadre du PEM du Mans une partie du hall de gare est considérée comme faisant partie de l'espace d'intérêt commun. Ainsi, une partie des coûts liés au nettoyage du hall et des coûts agents est refacturée aux partenaires.