

Rapport n° 016054-01
Juin 2025

Mission relative aux gares routières

Catherine Rivoallon Pustoc'h - IGEDD
Jean-Christophe Baudouin - IGEDD
(coordonnateur)

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	6
Introduction	7
1 Face au succès grandissant des transports routiers SLO, les gares routières n'offrent pas le service attendu.....	8
1.1 Le succès confirmé des transports routiers de voyageurs	8
1.1.1 Le succès de la libéralisation en Europe et en France	8
1.1.2 Les raisons d'un engouement	13
1.2 Les gares routières qui devraient être une composante de cette situation favorable présentent un visage contrasté	16
1.2.1 Transports SLO et gares routières : une approche intégrée en termes de services pour les transporteurs et les voyageurs	16
1.2.2 Une réalité contrastée et dispersée	17
2 Les projets en cours nécessitent de fixer aux gares routières une nouvelle ambition.....	21
2.1 Il est nécessaire de doter les gares routières d'un cadre qui lui fait défaut	21
2.1.1 L'élaboration d'un schéma national des gares routières.....	21
2.1.2 La clarification nécessaire de la gouvernance	22
2.1.3 Conforter le rôle de régulation de l'ART et privilégier son rôle dans la normalisation des services nécessaires	23
2.2 Les conditions de réussite	27
2.2.1 L'articulation avec les projets de mobilité	27
2.2.2 L'importance d'une localisation réussie dans le tissu urbain	28
2.2.3 Un modèle économique à adapter aux différentes situations	30
2.2.4 Un transport décarboné.....	31
Conclusion	34
Annexes	35

Annexe 1. Lettre de mission.....	36
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	39
Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes.....	44
Annexe 4. Sources documentaires avec liens web vérifiés IGEDD	45

Résumé

Rejoignant bon nombre de pays européens, la France par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015¹, dite « loi Macron », a permis l'instauration pour le transport en autocars de services librement organisés (SLO) sur des distances supérieures à 100 kms.

Cette dérèglementation a connu un succès immédiat très important et continu jusqu'à la baisse marquée du nombre de voyages des années 2020 et 2021, suite au covid, aujourd'hui cependant compensée. De fait, en 2023, le nombre de voyageurs est évalué entre 15,5 et 17,5 millions.

Les raisons de cet engouement tiennent au bas niveau de prix du transport (qui explique que les jeunes plébiscitent les SLO par autocar²), à la couverture importante des villes desservies et à la qualité du matériel roulant affrété par les opérateurs.

Sans doute en raison de l'absence d'une conception d'ensemble liant SLO et gares routières, celles-ci qui devraient être une composante de ce succès grandissant présente dans le meilleur des cas une situation contrastée voire défavorable qui peut nuire au développement de ce mode de transport, et par là même être un frein à la démocratisation de la mobilité.

Cela s'explique par un encadrement juridique lacunaire qui aboutit d'abord à une indétermination du vocable « gares routières » lequel recouvre des infrastructures (ou leur absence) très différentes sans harmonisation ni normalisation -alors que la qualité de service est un levier essentiel-, mais qui traduit également le rôle des acteurs en charge de leur gestion dans le cadre d'une gouvernance dispersée et mal arrimée.

A l'instar de nombreux acteurs auditionnés, la mission recommande que les gares routières fassent l'objet de l'affirmation d'une politique publique lui donnant un cadre par la création d'un schéma national des gares routières décliné au niveau de chaque territoire régional, par bassin de mobilité et permettant de définir les gares routières.

Un tel schéma ne peut s'envisager que si une clarification cohérente de la gouvernance s'opère reposant sur le couple d'AOM régions / EPCI.

Il doit s'accompagner par ailleurs d'un rôle plus important à donner à l'ART en matière d'harmonisation (notamment s'agissant des nomenclatures de services réellement offerts) et en matière de régulation (droit de veto lors de suppression d'infrastructures sous conditions).

En outre, la mission recommande d'intégrer le sujet des gares routières dans les réflexions en cours sur les SERM et le futur plan « cars express ».

Enfin, pour une parfaite acceptation par les populations, elle recommande si possible l'intégration des gares routières en cohérence avec les projets urbains et la contribution des gares routières au transport décarboné.

¹ LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

² Par commodité le terme SLO qui est utilisé dans le corps du rapport sera lu comme SLO par autocar

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** Etat (DGITM), Régions de France - Définir, sous la responsabilité de l'Etat et des régions, un schéma national des gares routières, décliné au niveau de chaque territoire régional précisant notamment la couverture territoriale et le niveau de services à atteindre..... 21
- Recommandation 2.** Etat (DGITM), Régions de France, ART - Confier au schéma national le soin de procéder à une définition des gares routières selon une classification reposant sur l'objectivation des niveaux de service 21
- Recommandation 3.** Etat (DGITM) Régions de France, Associations représentatives de collectivités - Rajouter une mention sur les gares routières aux compétences des AOM au L. 1231-1-1 du code des transports et maintenir l'organisation de la compétence prévue par la loi LOM, c'est-à-dire exercée par les EPCI à fiscalité propre et substitution de la région à la place d'une communauté de communes si celle-ci n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM..... 23
- Recommandation 4.** Régions - Intégrer les projets de gares routières dans les Contrats Opérationnels de Mobilité..... 23
- Recommandation 5.** Etat (DGITM), ART - Doter l'ART d'un pouvoir de veto temporaire pour empêcher la fermeture éventuelle d'équipement..... 23
- Recommandation 6.** ART - Sur la base des travaux de définition- classification menés dans le cadre de l'élaboration du schéma national, mieux investiguer les équipements existants pour réserver la qualification de « gare routière » à un équipement disposant d'un socle minimal de services aux voyageurs et aux transporteurs 27
- Recommandation 7.** Etat, collectivités parties prenantes des SERM - Intégrer les gares routières comme composante des démarches d'ensemble 28
- Recommandation 8.** Régions, AOM - Favoriser l'émergence de gares routières comme éléments forts du projet urbain..... 30
- Recommandation 9.** Exploitants de gares routières, ART - Veiller à ce que la recherche de l'équilibre financier de l'exploitation des gares routières corresponde bien au niveau de prestation assuré et n'entraîne pas de détérioration du modèle économique des SLO 31
- Recommandation 10.** Etat (DGITM), Régions, ART - Introduire systématiquement dans le cahier des charges des marchés et des délégations de service public des obligations strictes afin de réduire l'impact sur l'environnement et sur la santé humaine..... 33

Introduction

Par lettre du 3 décembre 2024, le ministre délégué auprès de la ministre du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation, chargé des transports, a confié aux services de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) une mission portant sur les gares routières.

Partant du constat que le gouvernement souhaite encourager le développement de l'offre de transports collectifs pour les déplacements longs du quotidien, une attention particulière est attendue concernant les aménagements de transport routier de voyageurs et les gares routières pour structurer l'offre de services et contribuer à son attractivité.

La mission avait pour objectif de lever plusieurs freins au développement des gares routières en vue de renforcer leur attractivité et devait s'attacher :

- en premier lieu à définir les conditions opérationnelles, juridiques, économiques...pour permettre un déploiement des gares routières et répondre aux enjeux de gouvernance, d'organisation et de gestion des aménagements ;
- en second lieu, à objectiver les niveaux de service pour améliorer la qualité globale des aménagements, de leur accessibilité et des offres devant être assurée au sein des grandes métropoles et sous le contrôle de l'ART pour faciliter les attentes des voyageurs et encourager le report de l'autosolisme vers l'usage de l'autocar et de la multimodalité à travers l'adossement aux hubs multimodaux ;
- en troisième lieu, à définir les modèles économiques des aménagements compatibles avec les attentes des services librement organisés et des gestionnaires d'infrastructures.

Enfin, l'objectif essentiel est de proposer des pistes et des moyens pour améliorer la qualité globale des gares routières dont les bénéfices attendus sont de définir les responsabilités des acteurs, d'encourager le report modal et ainsi de contribuer à la décarbonation des transports.

L'existence du transport par autocar est connue des citoyens mais le manque de visibilité, voire l'inadaptation des infrastructures de gares routières, la méconnaissance des liaisons transverses et le manque d'adossement aux pôles d'échanges multimodaux tout en s'efforçant de maintenir un modèle économique viable, constituent autant de challenges à relever pour les territoires, les gestionnaires d'infrastructures, l'Etat que pour les opérateurs.

Le présent rapport aborde donc l'ensemble des problématiques énoncées sans oublier le benchmark avec nos voisins européens, en formulant des recommandations qui s'adressent à l'Etat, l'ART, les régions de France et les exploitants de gares routières afin d'accompagner le développement du maillage territorial des gares routières en s'appuyant sur les compétences adaptées et ainsi de répondre aux enjeux de mobilités décarbonées accessibles à tous, tout en améliorant la qualité globale des services.

1 Face au succès grandissant des transports routiers SLO, les gares routières n'offrent pas le service attendu

Alors que les premières lignes de services librement organisés (SLO) sur des distances supérieures à 100kms ont été mises en place dès l'été 2015 sur le territoire national, force est de constater que les gares routières réceptacles de ces lignes peinent toujours à offrir les services escomptés par les voyageurs et les opérateurs, et ce même après dix années de développement, d'expertise et de réglementations.

En outre et bien que le succès grandissant des transports SLO par autocar en France soit le résultat d'une déréglementation des lignes de bus portée notamment par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015³, dite « loi Macron », on ne peut que constater que dans le même temps, bon nombre de pays européens (Allemagne, Suède, Royaume-Uni, Espagne, Italie ...) avaient déjà adopté leurs schémas de déréglementation en rendant les mobilités moins coûteuses, plus complémentaires et davantage concurrentielles.

Les gares routières en Europe ont donc su capitaliser de ces années supplémentaires d'expertises et de retours d'expériences des voyageurs en mettant à disposition de leurs clients (passagers et opérateurs) des infrastructures opérationnelles et lisibles, ce qui n'est pas ou peu le cas en France où la culture de l'usage du bus⁴ en général est encore souvent assimilée à un transport de très bon marché de dimension « sociale » destiné à une clientèle relevant essentiellement des classes populaires modestes⁵. De ce fait, les services proposés dans et par les gares routières n'ont pas été jugés comme étant un objectif prioritaire au détriment de l'opérabilité des lignes et de la gestion des taux d'occupation des matériels roulants, alors que cet objectif devrait également veiller à ne pas marginaliser davantage les personnes aux revenus modestes et à les isoler socialement.

1.1 Le succès confirmé des transports routiers de voyageurs

1.1.1 Le succès de la libéralisation en Europe et en France

1.1.1.1 Un volume croissant de voyageurs assis sur un profil particulier d'utilisateurs

Un volume croissant de voyageurs

Dans son rapport de 2023⁶, l'APUR précise que la fréquentations totale⁷ des voyageurs en SLO

³ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

⁴ Extrait du rapport de l'APUR de janvier 2023

⁵ Publication Cerema mars 2019 : le profil du voyageur en autocar. Avec des prix de billets restant peu élevés par rapport aux autres modes de transport collectif, le marché des SLO capte principalement une clientèle aux revenus modestes, constituée majoritairement de voyageurs de type « loisirs », plutôt jeunes (50% environ des voyageurs ont moins de 30 ans), et donc moins sensibles au temps de parcours. En France, l'Autorité de la concurrence indiquait en 2014 que près de 30% des voyageurs en SLO (hors étudiants) déclarent un revenu net mensuel du ménage inférieur à 1 500 euros.

⁶ Extrait du rapport de l'APUR 2023 basé sur le « Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2019 », Autorité de Régulation des Transports, juillet 2020 : jusqu'à la crise sanitaire récente, qui a impacté l'activité en 2020 et 2021, le service librement organisé de voyageurs par autocar (SLO) évolue rapidement, jusqu'à atteindre entre 10,3 et 11,3 millions de fréquentation domestique en 2019 en France et 3,7 à 4,1 millions de fréquentation sur les lignes internationales. Au total, la fréquentation domestique et internationale en 2019 est comprise entre 14 et 15,4 millions de passagers.

⁷ La fréquentation totale est la somme des passagers sur les liaisons domestiques (parties des lignes domestiques et/ou parties cabotage des lignes internationales) et des passagers sur les liaisons internationales

(domestique et international) a avoisiné les 14 à 15,4 millions en 2019 (contre 0,8 million en 2015) dont 7 millions en région Ile-de-France, principalement concentrés sur la gare de Bercy Seine pour 5,8 millions de passagers.

Bien que les années 2020 et 2021 ont été marquées par un coût d'arrêt suite au covid, l'ART précise dans son rapport de juin 2024⁸, qu'en 2023 cette même fréquentation a dépassé celle de 2019 pour atteindre un nombre de voyageurs entre 15,5 et 17,5 millions, et que bien que la demande de transport domestique stagne, c'est bien le transport international qui a boosté la croissance de la fréquentation pour plus de 50%.

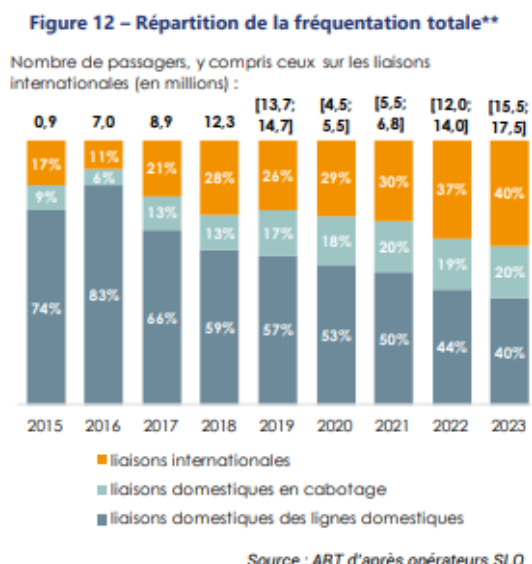
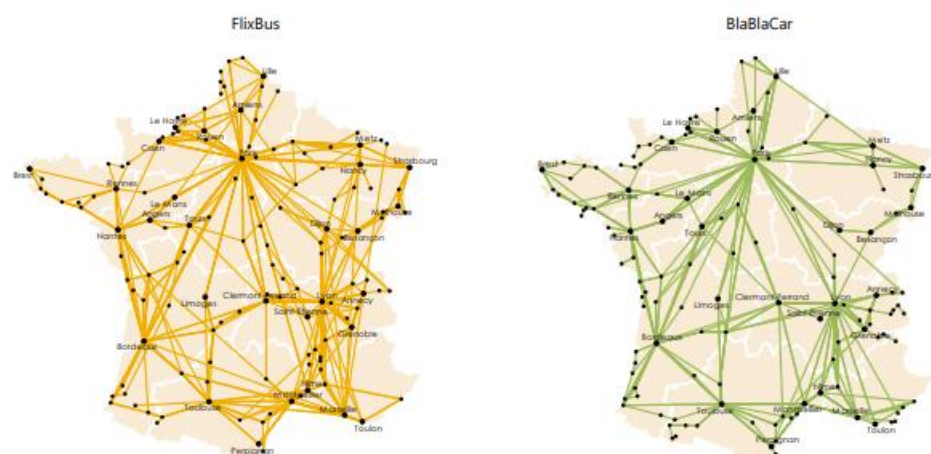


Figure 1 : Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2023 – Juin 2024 - Source ART

Cette reprise de l'activité s'explique en partie par le poids (fréquence quotidienne de plus de 30% au-dessus de la moyenne générale) que représente le départ ou l'arrivée parisienne, mais également par les augmentations de fréquentation sur certaines lignes, notamment Paris-Rouen et Paris-Lille dont le positionnement prix, la fréquence et la fiabilité du transport routier proposé viennent en concurrence directe avec l'offre ferroviaire.

⁸ Rapport annuel du transport routier de voyageurs et des gares routières 2023

Annexe 3 – Réseau des lignes opérées par les deux opérateurs nationaux en 2023



Source : ART d'après opérateurs SLO

Figure 2 : Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2023 – Juin 2024 - Source ART

Concernant les distances de 100 kms ou moins (par ex : dessertes aéroport de Lyon St Exupéry-Grenoble, Mont-St-Michel-Rennes...), même si les opérateurs de SLO sont soumis à demande préalable et avis conforme de l'ART, le nombre de lignes a continué de croître bien que le nombre de passagers n'ait pas retrouvé son niveau d'avant crise covid⁹.

Annexe 7 – Les dix liaisons les plus fréquentées en 2023 (classées par la fréquence quotidienne pour chaque tranche de fréquentation)

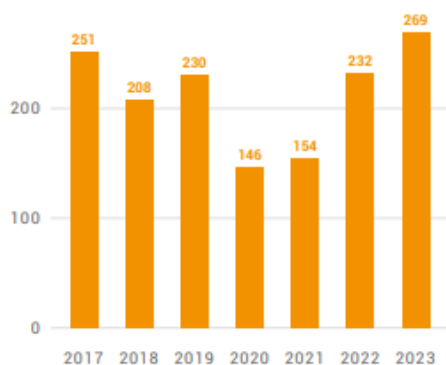
Liaison	Distance moyenne (km)	Nombre de trajets quotidiens			Fréquentation annuelle (milliers de passagers)	
		2023	2019	Évolution (2023/2019)	2023	2019
Lille - Paris	224	75	89	-16%	]500; 650]	]650; 800]
Paris - Rouen	138	57	46	+23%	]375; 500]	]375; 500]
Grenoble - Lyon	111	50	46	+9%	]375; 500]	]250; 375]
Le Havre - Paris	199	45	24	+85%	]375; 500]	]175; 250]
Aéroport de Lyon Saint-Exupéry - Grenoble	91	54	67	-20%	]250; 375]	]375; 500]
Marseille-Aix-en-Provence - Nice	192	48	36	+34%	]250; 375]	]250; 375]
Lyon - Paris	463	45	53	-14%	]250; 375]	]375; 500]
Paris - Reims	159	45	39	+17%	]250; 375]	]175; 250]
Clermont-Ferrand - Lyon	172	39	34	+17%	]175; 250]	]175; 250]
Paris - Rennes	350	23	25	-5%	]175; 250]	]175; 250]

Source : ART d'après opérateurs SLO

⁹ Les liaisons de moins de 100kms font l'objet d'une procédure de régulation, avec publication sur le site de l'ART du projet de liaison. En l'absence de saisine dans les 2 mois, la liaison peut être exploitée directement. En cas de saisine par une AOM, là oui, il y a instruction et avis conforme.

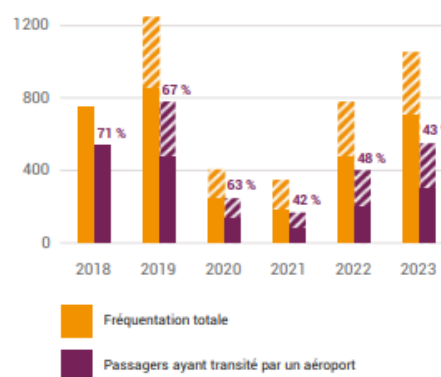
Figure 3 : Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2023 – Juin 2024 - Source ART

Figure 14 – Nombre de liaisons de 100 km ou moins commercialisées



Source : ART d'après opérateurs SLO

Figure 16 – Fréquentation annuelle des liaisons de 100 km ou moins, dont desserte des aéroports



Source : ART d'après opérateurs SLO

Figures 4 et 5 : Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2023 – Juin 2024 - Source ART

Sur ce dernier point, on peut noter que si l'ouverture à la concurrence a permis l'entrée en lice des deux opérateurs principaux de SLO sur des lignes qui étaient jusque-là opérées soit en autosolisme, soit par le ferroviaire, les transports en commun ou par des bus gérés par les autorités organisatrices, l'équilibre et sa rentabilité économique posent question sur les moyens et longs termes pour l'ensemble des acteurs.

A fortiori le retour à l'usage de l'autosolisme ne devrait pas se poser si les gares routières sont en capacité de proposer une qualité des services ainsi qu'une offre d'interfaces multimodales (adossement à un pôle d'échanges multimodal (PEM) pour limiter les ruptures de charges et faciliter le trajet) répondant aux attentes des voyageurs.

Dans son test d'analyse économique, l'ART n'a pas pris en compte la valorisation des services proposés par les gares routières, alors que cette donnée quand elle est correctement traitée, peut favoriser l'attractivité des voyageurs et conduire au développement du transport routier en bus.

Un profil d'utilisateurs particulier

Comme le montrent les figures ci-après qui sont plus générales que le seul périmètre de l'Ile-de-France, les transports de voyageurs en autocars SLO s'inscrivent dans le cadre d'une démocratisation des usages du transport. Les familles dominantes sont en effet les étudiants et les employés.

CATÉGORIES SOCIALES DES USAGERS DE SLO À BERCY-SEINE

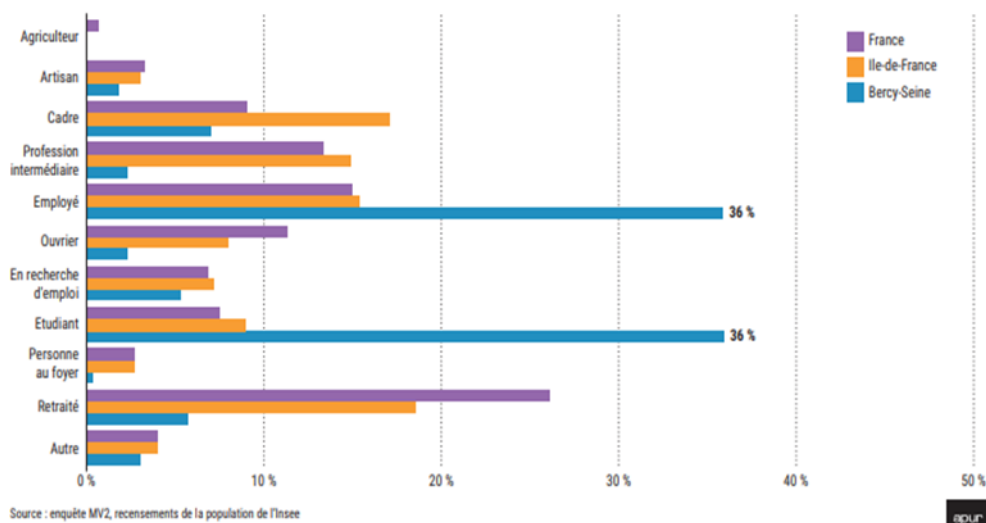


Figure 6 : Etude sur l'accueil des autocars librement organisés – Janvier 2023 - Source APUR

AGE DES USAGERS VERSUS POIDS DANS LA POPULATION GÉNÉRALE

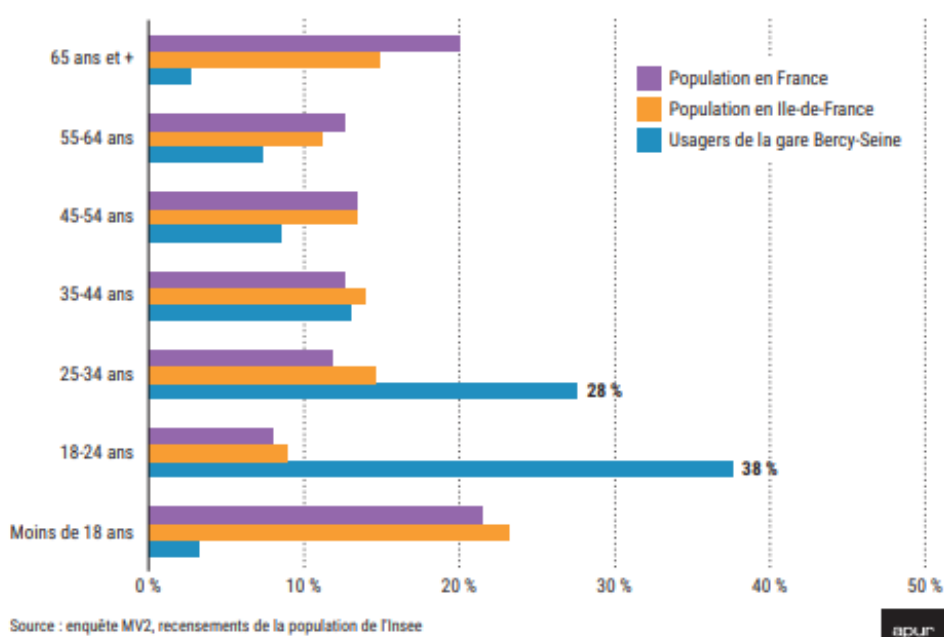


Figure 7 : Etude sur l'accueil des autocars librement organisés – Janvier 2023 - Source APUR

1.1.1.2 Les comparaisons européennes

Les gares routières de Berlin, Victoria, Bilbao, Madrid, Munich, Zagreb ont été citées comme

relevant d'exemples à suivre en matière d'aménagement, de facilité des opérations et de services. Bien que la part de l'usage de l'autocar soit relativement faible par rapport à la voiture, la France est en retrait par rapport à ses voisins européens, comme en atteste le tableau ci-dessous. Le recours à l'usage de l'autocar dans bon nombre de pays s'est largement démocratisé et l'adaptation des infrastructures à la demande des passagers a conduit les villes à revoir l'accessibilité de leurs sites tout en privilégiant le cœur de villes et en s'adossant aux pôles d'échanges multimodaux existants.

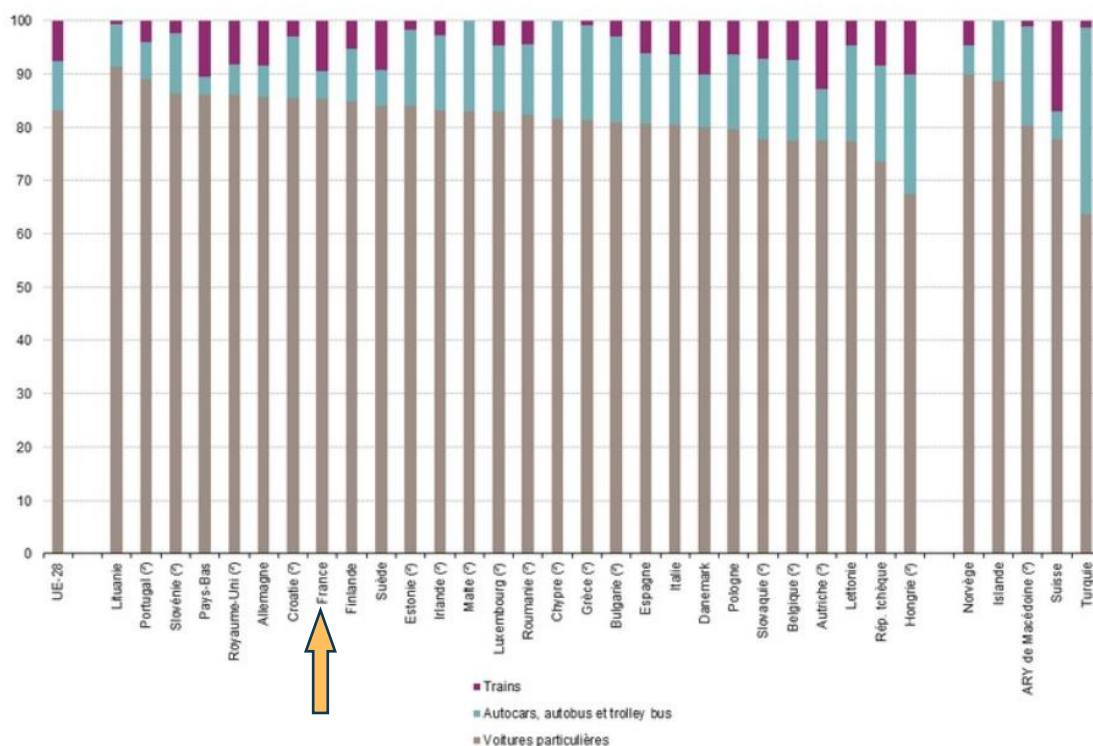


Figure 8 : Moyens de transport utilisés par les Européens (chiffres : Eurostat) 29 août 2017 – Source <https://www.touteleurope.eu/economie-et-social/les-transport-dans-l-union-europeenne/>

1.1.2 Les raisons d'un engouement

L'engouement du public à utiliser le transport routier par autocar tient au fait que les prix sont abordables, les bagages ne sont pas limités (hormis la question du transport des vélos qui n'est pas accessible dans toutes les gares routières) et qu'il convient à des trajets pour lesquels les voyageurs ont estimé que les tarifs ferroviaires, l'usage de la voiture personnelle, le covoiturage ou l'autopartage n'étaient pas adaptés et/ou trop onéreux.

1.1.2.1 La couverture des villes desservies et la fréquence

En 2023, selon les informations de l'ART, 177 villes ont été desservies pour un total de 1260 liaisons domestiques commercialisées et le taux de couverture des villes desservies par les SLO (BlaBlaCar, Flixbus, et les opérateurs régionaux y compris en Corse) avoisine 70%.

Le maillage territorial du transport routier en autocar s'est démarqué pour partie de la logique ferroviaire en créant des lignes transverses et non pas systématiquement centralisées sur la région

Ile-de-France, bien que la gare routière de Bercy concentre plus de 50% des flux. Mais comme précisé dans le rapport, ce ne sont pas ces lignes transverses qui ont apporté de la robustesse à l'équilibre économique des opérateurs, mais bien le développement de lignes domestiques, notamment celles depuis Paris vers le nord de la France et vers la Normandie qui en sont les garantes.

Bien que l'Ile-de-France concentre l'essentiel des fréquentations et du remplissage des autocars, les opérateurs de transport ont dû renforcer leurs offres et leurs fréquences pour améliorer leur rentabilité et stabiliser leurs parts de marché face à une concurrence essentiellement ferroviaire. La présence de bassins denses de population, la proximité d'attracteurs principalement économiques et touristiques ainsi que la garantie d'un taux acceptable de remplissage des autocars généré par la fréquence de rotation des lignes qualifient la ville à retenir et ont primé sur la nécessité d'harmoniser dans un même temps, le niveau de services, l'accessibilité et la qualité de l'accueil dans les gares routières. Il suffit pour cela de se déplacer dans la gare routière de la Défense – Jules Verne pour se rendre compte que les voyageurs sont bien là, mais que les services proposés sont quasi inexistant, pas adaptés au volume de passagers, le personnel sur site absent et le fléchage des accès incompréhensible. Malgré l'adossement à la méga infrastructure de transport, pour partie récente, de la Défense et malgré un engouement des voyageurs à utiliser le transport par autocar au départ ou à l'arrivée, cette gare routière reste invisible dans le dispositif multimodal et son accessibilité demeure problématique.

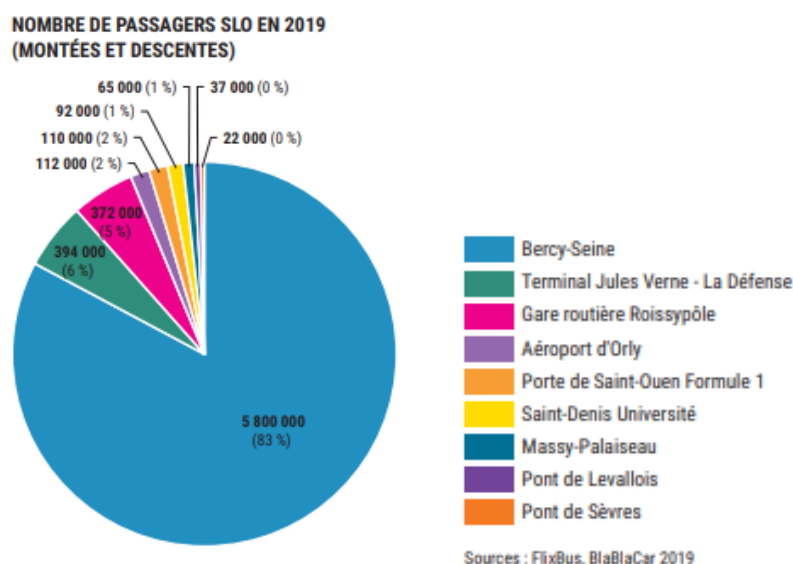


Figure 9 : Etude sur l'accueil des autocars librement organisés – Janvier 2023 - Source APUR

La nature de la ville desservie et les fréquences de lignes ne sont donc pas les seules ressources contributives au développement d'une gare routière, l'investissement a minima dans les infrastructures d'accueil, le suivi de la qualité voire de la non dégradation des services proposés, la gouvernance et sa gestion opérationnelle sont des éléments clefs à ne pas négliger, à organiser voire à anticiper (cf 2.2.4).

Le constat fait par la mission est que face à l'engouement des citoyens souhaitant se déplacer à moindre coût et pour répondre à cette demande, bon nombre de villes et territoires souhaitent développer des réseaux de lignes d'autocars, ce qui impose de clarifier les rôles et responsabilités des acteurs. Ce point est développé dans la deuxième partie du rapport.

1.1.2.2 L'argument prix

Le prix du billet est un élément de succès dans le développement du transport par autocar. Plusieurs études notamment celles de l'ART et de l'APUR ont montré que 100% des trajets testés en autocar étaient moins chers que les modes de transport concurrents et il suffit à cet effet d'utiliser l'outil comparateur disponible en 11 langues étrangères Comparabus¹⁰ pour s'en rendre compte.

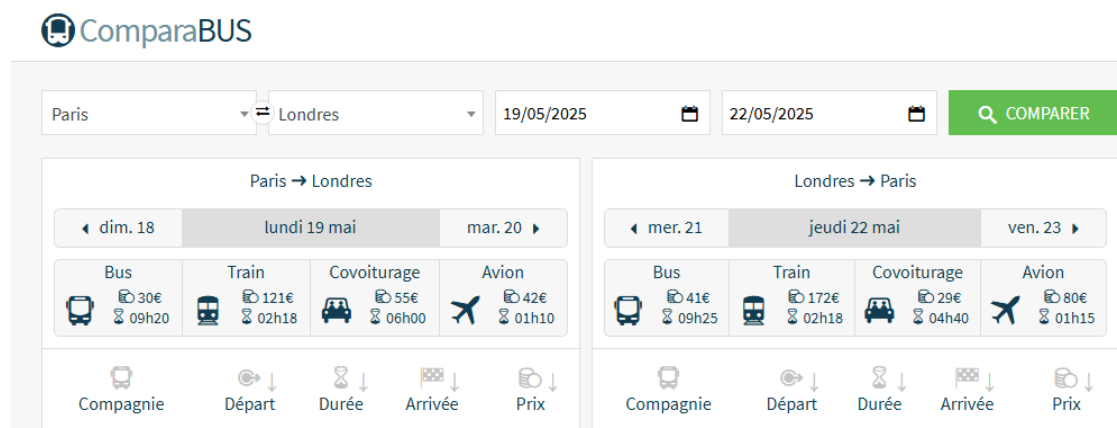


Figure 10 : tableau comparateur – Mai 2025 – Source Comparabus

A la lecture des résultats de cet extrait du comparateur pour un trajet Paris-Londres en aller/retour, l'autocar vient en première position, le covoiturage en deuxième position et le transport aérien dans son format « low cost », vient tout juste derrière le covoiturage.

En 2022, l'ART estimait l'économie annuelle pour les usagers des transports par autocar à 162 M€, à laquelle il convient d'ajouter le trafic induit de 1,8 millions de voyageurs qui n'auraient pas voyagé en l'absence de ce service. Ce gain économique est évalué à 10 millions d'euros.

Le prix du billet est « imbattable » et contribue de ce fait à catégoriser les voyageurs qui acceptent un service de moindre qualité dans les gares routières. Le volume de voyageurs vient stabiliser le modèle économique de la ligne en contractant le prix de revient pour le rendre attractif, alors que l'environnement d'un très grand nombre de gares routières continue de se dégrader par manque de subventions et/ou d'adossement à des pôles d'échanges multimodaux.

Mais un prix du billet d'autocar excessivement bas et attractif est difficilement tenable sur la durée et on voit bien par exemple à l'instar du « low cost » aérien, que les compagnies aériennes ont été obligées de revoir leur tarification dans le cadre d'une progressivité obéissant à l'offre et à la demande mais aussi en facturant les services annexes, afin de disposer de revenus qui puissent leur permettre de trouver l'équilibre du modèle. La question du tarif renvoie donc immanquablement à la question du modèle économique des SLO eux-mêmes, mais aussi à celui des gares routières qui lui-même renvoie à la question des services offerts par celles-ci (cf 1.2.2.3).

1.1.2.3 La qualité du matériel roulant

Le matériel roulant a fait l'objet de renouvellement durant ces dernières années et les opérateurs ont engagé un vaste plan de renouvellement de leurs flottes, parce que les objectifs de la SNBC les obligent à basculer du diesel traditionnel ou de l'essence vers une énergie décarbonée. Cette

¹⁰ <https://www.comparabus.com/fr/> - Comparabus permet de trouver des billets d'autocar pas chers en comparant les prix de plusieurs compagnies, telles que OUIBUS, BlaBlaBus, FlixBus, Megabus, Isilines, Eurolines, Starshipper. Ils desservent plus de 2200 destinations dans 43 pays mais sont centrés sur les voyages de bus en Europe et à l'international en partance ou en départ de la France. Comparabus est un service gratuit qui permet de faire économiser du temps et de l'argent à l'utilisateur en proposant le bus au tarif le plus compétitif.

nouvelle configuration oblige l'ensemble des opérateurs à disposer de nouvelles conditions d'accueil « énergie » dans les gares routières. A la surprise de la mission, ce point a été très peu souvent relevé ce qui interroge sur le portage du financement des futures bornes de recharge et des espaces à quai nécessaires au bon fonctionnement du transport par autocar décarboné.

Les espaces fonciers disponibles sont rares, pour autant les propriétaires ne font pas de cette obligation de décarbonation un atout pour attirer, voire développer de nouvelles lignes ni même de penser aux synergies éventuelles qu'ils pourraient offrir en créant un service de recharge « all in » pour les opérateurs et les passagers de l'avant dernier kilomètre.

Si le sujet de l'énergie demande un niveau d'investissement et exige une planification qui peuvent s'avérer coûteux voire contraignants pour les opérateurs de lignes et les gestionnaires d'infrastructures de gares routières, il persiste certains services à bord des autocars, relevés par les fédérations des usagers, comme étant de l'ordre de l'incontournable. Il s'agit notamment du transport de vélos, ou autres objets encombrants en lien avec le développement du tourisme dans les territoires, ainsi que de commodités sanitaires, de l'affichage en continu des trajets, d'accès wifi et de proposition de repas à bord. Le transport de vélos est pour une grande majorité des gares routières impossible à organiser en raison de l'inadaptation des infrastructures, ce qui pose question lorsque notamment les plans de mobilités encouragent l'usage des modes doux. Il y a là une forme d'incompatibilité entre le besoin des passagers, l'adaptabilité des opérateurs, et la physionomie de la gare routière : tout le monde s'accorde pour dire que le recours des modes actifs est incontournable pour engager la décarbonation des mobilités mais chacun se renvoie la responsabilité en ne proposant finalement aucun, sinon très peu de services qui puissent répondre à cet enjeu.

Sur la question de l'innovation portant sur la mise en place d'autocars autonomes, aucun des interlocuteurs auditionnés ne s'est positionné, la mission a donc considéré que ce sujet n'était pas suffisamment mature mais pose néanmoins la question de l'adaptation des infrastructures et des coûts à anticiper au regard de ces nouvelles contraintes. L'étude de l'AQST¹¹ sur ce point apporte un premier éclairage et quelques pistes de réflexions notamment sur le niveau de fréquentation additionnel de 40% à coût économique public net sur un cycle de vie raisonnable, que pourrait générer la mise en service d'autocars autonomes.

Sur la question des performances énergétiques et décarbonées du transport routier par autocar, des efforts importants ont été réalisés en rapport avec le durcissement des réglementations et ce point est développé en fin de rapport.

1.2 Les gares routières qui devraient être une composante de cette situation favorable présentent un visage contrasté

1.2.1 Transports SLO et gares routières : une approche intégrée en termes de services pour les transporteurs et les voyageurs

Caractérisées selon le CEREMA comme « des installations dont l'objet est de faciliter l'usage des services de transport public routier de voyageurs, constituées principalement de plusieurs arrêts hors voirie et d'un abri couvert », les gares routières jouent un rôle essentiel pour le développement et la qualité des SLO dont elles constituent l'indispensable complément.

Il serait erroné d'en conclure que les gares routières sont nées dans le sillage des SLO. Avant 2015, en effet l'objet de la plupart d'entre elles était la gestion des flux de cars conventionnés par les départements (cars interurbains, transports scolaires), en lien parfois avec les transports urbains amorçant des formes timides d'intermodalités.

¹¹ <https://www.qualitetransports.gouv.fr/offre-de-transports-collectifs-dans-les-villes-a466.html>

Suite à la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité économiques (dite loi Macron), prônant notamment l'ouverture des lignes interurbaines de cars, un important essor de l'offre en transports collectifs routiers de longue distance (supérieure à 100 km) s'est fait jour.

Alors même que déjà ces nouveaux services allaient nécessiter l'exigence de points de desserte favorisant le rabattement des voyageurs, permettant transferts et correspondances et assurant quelques services essentiels au bénéfice des voyageurs comme le font les gares ferroviaires, un schéma répartissant les points d'arrêts sur les lignes identifiées aurait dû être mis en place.

Etrangement cette approche intégrée ne s'est pas mise en place conduisant de fait à dissocier les deux sujets alors même que les SLO ont profondément modifié les besoins en services.

Plusieurs interlocuteurs de la mission et de multiples écrits soulignent d'ailleurs- parfois depuis longtemps- les limites de cette situation alors même que le marché des autocars en longue distance a retrouvé en 2023 des niveaux supérieurs à l'avant Covid (cf supra). Bien entendu, dès 2016, il est apparu que les gares routières constituaient le « maillon faible » de la réforme¹². L'une des raisons encore la plus souvent évoquée tient aux motivations du public qui majoritairement utilise les SLO en raison du faible coût du transport (cf supra) et la plus faible sensibilité de celui-ci à son environnement.

Un tel argument ne peut être tenu. D'abord tout public mérite qu'on se préoccupe de son cadre de voyage, quel que soit le niveau du coût de son voyage. Ensuite, en raison de l'arrivée de nouveaux utilisateurs des SLO par autocar qui, s'écartant du transport ferroviaire à cause de l'élévation des tarifs, n'en sont pas moins exigeants sur le niveau de services dans le véhicule mais aussi en gare.

Comme le souligne l'ART ¹³, « cette situation compromet le bon développement du marché des autocars librement organisés et pourrait à terme nuire à sa pérennité, ce qui irait à l'encontre de l'intérêt général, privant des millions de français d'un mode de transports écologique et bon marché ».

1.2.2 Une réalité contrastée et dispersée

1.2.2.1 Un encadrement juridique lacunaire

La faiblesse de l'encadrement normatif régissant le sujet des gares routières est un trait caractéristique majeur. De ce fait, malgré les 15 millions de passagers qui les empruntent annuellement, aucune définition juridique ne permet aujourd'hui d'avoir une représentation objectivable et normalisée sur ce qu'est ou n'est pas une gare routière. Tout juste sait-on que les gares routières font partie des « aménagements accessibles au public situés (ou non) sur des voies affectées à la circulation publique destinées à faciliter la prise en charge ou la dépose des passagers des services réguliers de transport routiers¹⁴ » et que dans ce cadre entrent dans le domaine d'application de l'ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016.

La conséquence de cette situation est l'indétermination qui s'attache au vocable « gares routières » qui, en l'absence de définition juridique précise recouvre en fait des infrastructures très différentes du quai de trottoir aménagé et partagé aux aménagements ouverts ou fermés dévolus spécifiquement à cet objet, plus ou moins articulés avec d'autres modes de transport et pouvant être couplés avec les gares ferroviaires dans le cadre d'un pôle d'échanges.

¹² Voir par exemple la note de France stratégie de juillet 2017 « perspective de développement des autocars ».

¹³ ART, lettre du 28 mars 2014 adressée au ministre délégué auprès de la transition écologique et de la cohésion du territoire, chargé des transports

¹⁴ Guide gares routières Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Administration). Collections références Edité par Cerema - 2017

Il revient à l'ART dans le cadre d'une démarche volontaire, le soin de recenser l'ensemble des équipements dont les usages sont ceux d'une gare routière. Etabli selon des catégories définies par elle-même, le tableau rassemblé par l'Autorité recense aujourd'hui 336 équipements. Si celui-ci a le grand mérite de l'exhaustivité, il repose souvent- notamment sur les services qu'offrent les gares- sur des actes déclaratifs et de ce fait peut comporter des écarts entre la théorie affichée et la réalité. Enfin et surtout, la liste n'identifie que les équipements existants mais non ceux qui font défaut y compris dans les grandes aires urbaines.

Le CEREMA, plusieurs fois cités dans ce rapport, a produit de son côté des ouvrages et études de référence qui permettent une approche scientifique et technique du sujet.

1.2.2.2 Une gouvernance mal arimée et dispersée

Corollaire de la fragilité juridique définissant les gares routières, c'est le flou qui prévaut sur le rôle des acteurs qui se chargent de leur gestion. Pas plus qu'il n'existe de définition précise des gares routières, la loi ou les règlements n'identifient pas d'acteurs publics organisant l'accueil des SLO, alors même que le code des transports dans plusieurs articles admet « qu'il s'agit bien des missions de service public dont l'exécution est assurée par l'Etat les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques », ce qui les autorise à effectuer « la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à disposition des usagers... », tout en reconnaissant que toute personne privée ou publique dans la limite de ses compétences, peut créer librement ou aménager une gare routière... »¹⁵.

En droit, aucun acteur public ne porte donc la responsabilité de créer ou gérer une gare routière et même de la supprimer, comme le remarque la tribune signée par 13 personnalités en 2023 dans « Le Monde »¹⁶ faisant référence à la fermeture annoncée de la gare routière de Paris-Bercy, « Jamais, un aéroport ou une gare ferroviaire ne pourrait être supprimé sur simple décision d'un exécutif local ».

De ce fait, aucune personne publique au niveau local ou national ne s'est explicitement vu confier d'obligation de planifier et de mettre en œuvre un réseau de gares routières cohérent pour l'accueil des SLO.

Si l'on mesure l'évolution de la prise en compte des gares routières dans la planification régionale, on constate même un recul certain. En effet, l'ordonnance du 29 janvier 2016 avait maintenu le schéma régional des gares routières comme composante du schéma régional de l'intermodalité (au sein du SRADDET), créés par la loi « MATPAM » du 27 janvier 2014, charge à ce schéma de « coordonner l'action des collectivités concernées ». Or, l'ordonnance du 27 juillet 2016 prise en application de la loi Notre a finalement supprimé le schéma régional de l'intermodalité et le schéma régional des gares routières. La loi LOM du 24 décembre 2019 a bien élargi la compétence des régions à l'organisation de tous les services de mobilités mais n'a pas rétabli l'élaboration du schéma régional des gares routières même s'il revient à celles-ci d'organiser les « pôles d'échanges multimodaux », notamment dans le cadre des contrats opérationnels de mobilités (COM).

A l'origine d'un état de vide juridique, cette situation provoque également une importante dispersion de la gouvernance.

1.2.2.3 Au total un état des lieux contrasté

Le tableau de l'ART qui répertorie les équipements et leurs modes de gestion fait apparaître les

¹⁵ Articles L. 1211-4 et L. 3114-2-1 du code des transports

¹⁶ « Gares routières : appel commun en faveur d'un plan national pour la mobilité décarbonée de demain » Le Monde 13 novembre 2023

situations les plus variées, les acteurs en lien avec les gares routières pouvant être détenteurs du foncier, aménageurs ou exploitants. Parmi les traits dominants, on retiendra que pour une grande majorité de cas, les équipements sont aménagés sur un foncier détenu par des acteurs publics, le plus souvent un EPCI (en articulation avec leurs compétences d'AOM) ou quelquefois une commune, ce qui entraîne une maîtrise d'ouvrage exercée par ces mêmes acteurs du fait de la propriété foncière, le montage financier de réalisation pouvant intégrer d'autres acteurs comme les régions. Dans tous les cas, il ne semble pas que des acteurs privés¹⁷ et des opérateurs (conventionnés et SLO) soient parties prenantes de celui-ci ni même à quelques exceptions près de sa gestion (cf infra).

La totalité des interlocuteurs de la mission a particulièrement insisté sur la qualité de service en gare comme enjeu structurant pour le secteur.

Or, là encore, le flou juridique qui entoure les gares routières s'impose aussi aux services que celles-ci offrent aux usagers.

Certes les textes ne sont pas muets sur le sujet, notamment par le décret n° 2017-107 du 30 janvier 2017 :

- qui, en application de l'ordonnance du 29 janvier 2016, complète le cadre réglementaire concernant les gares routières et autres aménagements de transport public routier de personnes et qui a pour objectif de clarifier la régulation des lignes, la prise en charge et la dépose des passagers, ainsi que la définition des équipements que doivent comporter ces aménagements ;
- qui, afin de favoriser l'intermodalité entre les SLO et les services conventionnés desservant le même équipement, prévoit que son exploitant met à disposition une information aux voyageurs sur les services réguliers présent.

Cependant, l'ensemble des services requis n'obéit pas à une standardisation normalisée. C'est ce qui a conduit l'ART à définir huit types de services ou d'équipements pouvant être attendus des usagers d'une grande gare routière (personnel sur site, billetterie, salle d'attente, sanitaires...)¹⁸. Par ailleurs, rien n'oblige les gares routières en question à se doter de tels services. C'est le cas des gares routières dans de petites et moyennes agglomérations mais aussi de gares dans de grandes villes (exemples de Bordeaux ou de Montpellier, voire de Lille Europe qui ne disposent d'aucun des services recensés par l'ART, alors que Marseille, Aix-en-Provence ou Grenoble font partie des bons élèves).

Sans qu'il ait été possible pour la mission de disposer d'une étude exhaustive de parangonnage entre les situations de la France et celles de ses voisins européens, il ressort de ses investigations que ce n'est pas tant le maillage territorial qui pose réellement question que le niveau de services notamment en l'absence de critères de normalisation, pour celles d'entre elles qui reçoivent le plus de passagers.

La mission considère qu'il y a un enjeu fort dans le niveau des services à apporter au sein des gares routières en évaluant toutefois le bon dimensionnement des équipements au regard de la fréquentation et dans ce cadre une normalisation des services par taille de gares (cf 2.2.1).

Comme évoquée plus haut, cette option renvoie naturellement à la question sensible du modèle économique des gares routières.

Globalement pour les plus importantes d'entre elles, deux modes de gestion sont possibles : la

¹⁷ à quelques exceptions près comme la RATP propriétaire foncier ayant organisé un service d'accueil de type gare routière à Saint-Denis

¹⁸ ART rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2023, juin 2024 ; équipements disponibles dans les 10 grandes gares routières les plus fréquentées de France ; sources déclarations d'exploitants

régie ou la délégation de service public. Cette seconde voie est plus adaptée à la gestion des plus grandes gares et permet notamment de faire financer les travaux directement par les recettes. Il semble cependant que l'intervention financière des collectivités soit nécessaire.

S'agissant de l'exploitation, les marges de manœuvre sont faibles car elles reposent sur les « touchers à quais » des véhicules, SLO en priorité mais aussi des autocars conventionnés et le cas échéant des bus urbains.

Or, outre que 75% des aménagements desservis par les SLO sont accessibles gratuitement (41% des mouvements, chiffres 2023)¹⁹, le niveau des tarifs est relativement bas à 4,91€ le toucher à quai. Seulement 8 gares routières parmi les plus importantes pratiquaient en 2023 des tarifs supérieurs à 10 €²⁰. Il semble que plusieurs exploitants de gares routières (comme Marseille) parviennent à l'équilibre mais que d'autres requièrent l'intervention des collectivités.

Le modèle est donc fragile et traduit une injonction paradoxale : accroître un niveau qualitatif de services tout en maintenant un tarif demandé aux opérateurs compatible avec la modicité du prix des billets.

¹⁹ Sources ART Rapport annuel op cit

²⁰ Sources ART op.cit

2 Les projets en cours nécessitent de fixer aux gares routières une nouvelle ambition

2.1 Il est nécessaire de doter les gares routières d'un cadre qui lui fait défaut

2.1.1 L'élaboration d'un schéma national des gares routières

Les interlocuteurs de la mission dans leur ensemble, quelle que soit la différence de leurs intérêts respectifs, ont mis en exergue la situation défavorable des gares routières. Cette quasi-unanimité s'exprimait notamment dans la tribune du « Monde » signée par 13 acteurs en novembre 2023 qui réclamaient une prise de conscience des pouvoirs publics à la hauteur des enjeux ²¹.

Pour beaucoup d'acteurs, il est essentiel tout d'abord que notre pays se dote dans les plus brefs délais d'une politique publique sous la forme d'un « schéma national en faveur des gares routières » qui aurait dû faire partie de l'ordonnancement initial de 2015 et 2016. Ce schéma aurait pour objectif une mise à plat des équipements existants en les classifiant selon leur niveau de services et d'identifier les parties de territoires sans structure d'accueil des SLO. Cette démarche conduirait à proposer une planification indicative des aménagements à réaliser ou à développer selon l'importance des infrastructures (mesurée par le nombre annuel de passagers) dans le cadre d'un maillage et d'une possible mise en réseau, ceci s'opérant en articulation avec l'ART qui a la charge du registre (cf 2.2.1).

Par la même, elle devrait aboutir à une définition de ce qu'est ou n'est pas une gare routière selon le niveau de service requis sans qu'il soit besoin selon la mission, de procéder à une définition juridique précise et forcément rigide et peu adaptable de ce fait aux évolutions rapides du secteur de la mobilité.

Recommandation 1. Etat (DGITM), Régions de France - Définir, sous la responsabilité de l'Etat et des régions, un schéma national des gares routières, décliné au niveau de chaque territoire régional précisant notamment la couverture territoriale et le niveau de services à atteindre.

Recommandation 2. Etat (DGITM), Régions de France, ART - Confier au schéma national le soin de procéder à une définition des gares routières selon une classification reposant sur l'objectivation des niveaux de service

La mission considère que pour être appropriée par les acteurs publics locaux, cette démarche de programmation souple, sous l'égide de l'Etat et sur la base des travaux de l'ART, devrait intégrer une concertation aux niveaux national et local afin que le schéma national soit territorialisé à l'échelon régional. L'intérêt de la prise en compte des gares routières dans la planification régionale prévue dans le cadre de la loi de 2015 et abandonnée après (cf supra) devrait être à cet égard rediscuté, la déclinaison du plan national en schémas régionaux pouvant être pertinente. A cet égard, la mission plaide pour une intégration maximale des opérateurs utilisateurs des gares routières dans la concertation à mener que ce soit avec les transporteurs conventionnés, les transporteurs touristiques, urbains le cas échéant et surtout les SLO dont les besoins sont mal pris

²¹ « Gares routières : appel commun en faveur d'un plan national pour la mobilité décarbonée de demain ; op.cit.

en compte alors même qu'ils assurent pour une grande partie l'équilibre économique.

De tels schémas permettraient non seulement de faire un état des lieux des équipements existants et de les catégoriser mais de prévoir les aménagements nécessaires à leur développement.

Sur ce sujet, la mission incite les acteurs en présence à privilégier quand cela est possible, la réalisation d'une approche favorisant l'intermodalité. Bien sûr, cela doit conduire autant que possible à intégrer outre les SLO, les services de cars conventionnés mais aussi les bus de transport urbain. Les plus importantes gares routières doivent pouvoir s'articuler avec des gares ferroviaires pour former un pôle d'échange multimodal.

2.1.2 La clarification nécessaire de la gouvernance

Comme il a été mentionné à plusieurs reprises, le foisonnement de parties prenantes associé au défaut de cadre juridique efficace rend peu visible l'action en faveur des gares routières et au final nuit à la dynamique des SLO.

L'ordonnancement d'un schéma national décliné à l'échelon régional ne suffira pas si la question de la clarification de la gouvernance n'est pas résolue.

Alors même qu'aucun acteur public n'a la responsabilité de l'accueil des SLO sur un territoire donné, la mission considère indispensable d'attribuer explicitement cette compétence selon le schéma suivant :

- Intégrer au sein des compétences des AOM définies par la loi du 24 décembre 2019 et figurant au L. 1231-1-1 du code des transports un amendement concernant les gares routières c'est-à-dire plus précisément la conception, la planification et l'accueil des SLO en veillant à leur articulation avec les transports ferroviaires, interurbains et urbains.
- Maintenir l'organisation de la compétence prévue par la loi LOM, c'est-à-dire exercée par les EPCI à fiscalité propre : métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes, syndicats en cas de transfert de compétence et substitution de la région à la place d'une communauté de communes si celle-ci n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM.

Cette proposition constituerait donc un aménagement de la loi LOM en confortant le rôle des AOM et tout particulièrement des régions dont l'empreinte routière devient marquée (selon l'ARF, les régions consacrent déjà 50% de leur budget de fonctionnement de transport, au transport routier de voyageurs).

La mission dans ce cadre suggère de partir de la situation actuelle issue de la mise en œuvre de la loi. Si elle a mis de côté les options de responsabilité collective de type « compétence collective d'identification d'un enjeu » pour des raisons de traçabilité et de clarté, elle plaide pour une approche collective de montage de projet notamment dans les plus importantes gares routières qui nécessitent la mobilisation de plusieurs acteurs publics et privés pour constituer des pôles d'échanges multimodaux efficaces.

A cet égard, les régions dans le cadre de leur chef de filât pourraient conclure ou amender des contrats opérationnels de mobilité (COM article L. 1215-1 et- 2 du code de transports) avec les principaux acteurs locaux des bassins de mobilité en y intégrant les projets de gares routières.

Recommandation 3. Etat (DGITM) Régions de France, Associations représentatives de collectivités - Rajouter une mention sur les gares routières aux compétences des AOM au L. 1231-1-1 du code des transports et maintenir l'organisation de la compétence prévue par la loi LOM, c'est-à-dire exercée par les EPCI à fiscalité propre et substitution de la région à la place d'une communauté de communes si celle-ci n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM.

Recommandation 4. Régions - Intégrer les projets de gares routières dans les Contrats Opérationnels de Mobilité

2.1.3 Conforter le rôle de régulation de l'ART et privilégier son rôle dans la normalisation des services nécessaires

2.1.3.1 Conforter le rôle de régulation de l'ART

Nombre d'interlocuteurs de la mission ont loué le rôle de l'ART dans ses attributions actuelles mais plusieurs d'entre eux ont mis en exergue l'insuffisant périmètre de ce rôle.

On sait en effet que depuis 2015 l'ART a pour mission de veiller à la régulation du marché des SLO et dans ce cadre s'assure que les opérateurs de transport puissent accéder aux gares routières selon des normes tarifaires acceptables. Cette mission l'a conduit à élaborer depuis 2016, un registre des équipements d'accueil quelle que soit leur taille (cf supra) et de fait (notamment par le « comité de concertation des gares routières » créé en 2023 et par les rencontres gares routières créées en 2021) à animer ce secteur. Ainsi, dans le cas du blocage suite aux annonces de la fermeture de la gare de Bercy, l'ART a effectué un travail préalable²² au rapport du Préfet de la région Ile-de-France qui a permis d'établir un cahier des charges et d'identifier plusieurs sites potentiels alternatifs.

L'action de régulation pourrait aller plus loin. Elle pourrait aider à la normalisation des niveaux de services proposés par les gares et par là même une classification vérifiée pour tout ou partie de l'ensemble d'équipements (cf supra).

Au-delà, la fermeture décidée unilatéralement de la gare routière de Bercy Paris qui a mis en lumière la faiblesse du cadre actuel réclame une meilleure sécurisation du dispositif.

L'ART a donc proposé qu'il lui soit reconnu le droit d'empêcher temporairement, la fermeture d'un équipement d'accueil SLO essentiel afin d'assurer la continuité du service de gare alors même que l'AOM qui en aurait la charge ne pourrait définir une solution de substitution²³. Une telle mesure qui devrait donner lieu à une objectivation des critères d'intervention (périmètre des AOM, taille des agglomérations, nombre de passagers SLO...) conforterait le cadre structurant de l'accueil des SLO.

Recommandation 5. Etat (DGITM), ART - Doter l'ART d'un pouvoir de veto temporaire pour empêcher la fermeture éventuelle d'équipement

²² Rapport remis au ministre des transports le 18 juillet 2024

²³ Lettre du président de l'ART du 28 mars 2024 au ministre délégué auprès de la transition écologique et de la cohésion des territoires

2.1.3.2 Améliorer le rôle de l'ART dans la reconnaissance des services attendus et qualifiants

Comme indiqué plus haut, l'ART doit jouer un rôle important en termes de régulation et d'animation. Cependant, dans le cadre d'une gouvernance clarifiée, elle doit pouvoir mieux encore explorer la connaissance des gares routières, et en particulier les services qu'elles apportent.

En effet, en prenant comme base le rapport de l'APUR cité à plusieurs reprises dans ce rapport « 53 % des usagers indiquent en effet être peu satisfaits à pas satisfaits du tout. [...] Les critères d'insatisfaction se polarisent autour de la saleté, du manque de places assises, de l'absence de points de restauration chaude, de la faiblesse de l'éclairage », on voit bien qu'il reste du chemin à parcourir en termes de satisfaction clients.

Un socle minimal de services dans les gares routières est incontournable pour :

- pérenniser et développer l'activité,
- densifier les volumes de voyageurs en vue de garantir un volume de chiffre d'affaires pour les opérateurs,
- fidéliser les passagers pour les amener à modifier leurs habitudes et les encourager à recourir au transport par bus plutôt qu'à l'usage de l'autosolisme,
- objectiver et challenger l'offre de services des gares routières pour tendre vers une satisfaction clients optimum et non pas faire de la gare routière un passage obligé sans création de valeurs,
- communiquer davantage sur l'existence des gares routières et les services proposés à des fins de désenclavement des territoires.

Par ailleurs et même si certaines gares routières en France ont pris du retard dans la nature des équipements et des services proposés, d'autres comme notamment Marseille, Aix, Grenoble, Rodez, Nantes, Dax...ont su saisir l'occasion de se démarquer en considérant les gares routières comme étant des pôles de mobilités complémentaires à part entière proposant des services pensés pour limiter les ruptures de charges et viser ainsi la satisfaction des passagers.

Les personnes auditionnées par la mission ont fait référence au tableau de suivi dénommé « registre des 336 gares routières sur le territoire », qui constitue une base solide en termes de connaissances des lieux, des services et des interlocuteurs mais qui ne suffit pas à apprécier de manière factuelle la qualité des services proposés. La mission a fait l'exercice d'appropriation de ce document sans toutefois arriver à ses fins en raison de l'ancienneté des informations contenues. Ce tableau mériterait d'être enrichi de données mises à jour et de visites terrain à même de qualifier la nature et la véracité des informations mentionnées.

Cette première constatation doit également s'accompagner de la nécessité de critères plus discriminants sur la nature de ce qui ressort comme étant une gare routière car bien que précisé dans le rapport de l'ART de 2023²⁴, une gare routière peut avoir différentes typologies :

²⁴ Marché du transport routier de voyageurs et des gares routières en 2023

Figure 2 –Typologie des aménagements de transport routier



Source : ART

Figure 11 : Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2023 – Juin 2024 - Source ART

Or, l'ART ne prend pas en compte cette donnée dans son tableau et assimile l'ensemble des typologies présentées ci-dessus à un aménagement de gare routière.

Un premier tri pourrait contribuer à clarifier la compréhension de ce tableau et permettrait un séquençement des gares routières par catégories, la mise en place d'un socle commun de services par typologie d'infrastructure et pourrait donner la possibilité à l'ART, dans une démarche pro-active, d'émettre un avis sur un certain niveau d'exigence de rapport qualité de services/prix du toucher acceptable à l'occasion de ses rencontres avec l'ensemble des parties prenantes eu égard à son rôle de régulateur en lien avec les collectivités concernées.

A ce titre, le cas de la gare routière de Lille est un bon exemple ; l'ART pointe qu'il n'existe aucun service et se contente de constater, alors qu'elle pourrait raisonnablement s'interroger sur cette absence de services et être force de proposition en sa qualité de régulateur dont une des missions porte notamment sur l'expertise économique visant le bon fonctionnement. La mission estime à ce stade que l'ART pourrait être en mesure d'orienter les débats entre acteurs en vue de mettre également en œuvre un certain nombre de plans d'actions (schémas territoriaux, COM...) visant à améliorer le niveau de services des gares routières et d'en assurer le contrôle.

Les deux tableaux ci-dessous sont l'illustration du décalage de perception sur le niveau de qualité des services proposés dans les gares routières. En effet, quand l'ART précise que les services existent, ces derniers n'offrent pas la qualité de service attendue par les passagers et les opérateurs. Cette différence de perception pose la question une fois encore, du champ de responsabilité des acteurs en charge de la gestion opérationnelle des sites, voire du rôle que pourrait tenir l'autorité de régulation.

Commune aménagement	Modes	Présence de personnel sur le site	Salle d'attente	Toilettes	Restauration	Billetterie	Information temps réel
Paris	ferroviaire urbain	oui	oui	oui	non	oui	oui
Lyon	ferroviaire urbain	oui	oui	oui	oui	non	non
Toulouse	ferroviaire urbain	oui	oui	oui	non	oui	oui

Marseille	urbain ferroviaire	oui	oui	oui	oui	oui	non
Grenoble	ferroviaire urbain	oui	oui	oui	non	oui	oui
BORDEAUX	BUS TRAM	NON	NON	OUI	OUI	NON	NON
Lille	ferroviaire urbain	non	non	non	non	non	non
Montpellier	urbain	non	oui	oui	non	oui	non
Annecy	ferroviaire urbain	oui	oui	oui	oui	oui	oui

Figure 12 : extrait du tableau registre des 336 gares routières sur le territoire – Source ART

Services en gare ou à proximité :

- présent et satisfaisant
- présent mais sous dimensionné ou de mauvaise qualité
- absent
- à proximité

Ville	Train	Métro/ Tram	Agents / Gestionnaire	Salle d'attente	Banc et abris	Toilettes	Restauration	Billetterie	Affichage dynamique
Paris	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Lyon	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bruxelles	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Toulouse	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Marseille	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Grenoble	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Bordeaux	●	●	●	●	●	●	●	●	● *
Lille	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Montpellier	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Annecy	●		●	●	●	●	●	●	●

Figure 13 : tableau portant sur la perception de la qualité des services proposés – Source opérateur

Après analyse des informations contenues de ces deux tableaux, on peut constater que, outre le sujet de la qualification du niveau de services, certaines villes ressortant comme disposant d'une gare routière dans le tableau de l'ART, ne proposent en réalité que des arrêts d'autocars sur un trottoir ou d'un quai en l'absence de service : il s'agit notamment de Lille, Bordeaux, Montpellier. La mission a fait une lecture approfondie du tableau de l'ART et estime à ce stade que les

informations contenues mériteraient une mise à jour des données, la prise en compte des typologies d'aménagement ainsi qu'un complément d'informations sur l'aspect qualitatif des services.

Recommandation 6. ART - Sur la base des travaux de définition-classification menés dans le cadre de l'élaboration du schéma national, mieux investiguer les équipements existants pour réserver la qualification de « gare routière » à un équipement disposant d'un socle minimal de services aux voyageurs et aux transporteurs

2.2 Les conditions de réussite

Le développement des gares routières passe par un bilan de l'existant, la prise en compte des demandes d'évolution tant des passagers que technologiques, et la mise en place d'un suivi administratif et sur le terrain des actions. Réussir à développer et pérenniser une gare routière passe par, comme précisé dans le rapport, une nouvelle répartition des rôles, une clarification des responsabilités, un portage financier en continu dont le caractère social doit être inscrit dans les politiques des mobilités sans pour autant marginaliser les publics concernés.

2.2.1 L'articulation avec les projets de mobilité

La mission s'est interrogée sur l'articulation du potentiel plan « gares routières » avec les grands projets de mobilité actuellement en cours de préparation. Elle s'est tout particulièrement penchée sur la possible mise en cohérence des enjeux afférents aux gares routières à deux projets : le futur « plan cars express » et les « services express métropolitains » (SERM).

S'agissant du premier, on sait encore peu de choses. Le gouvernement entend développer le transport routier collectif par la création de lignes de moyenne distance (30 à 50 km), les longs transports du quotidien. A la différence des SLO dont l'objectif est de relier les métropoles entre elles, ou des transports urbains dont le périmètre est l'intérieur de la ville, il s'agit d'assurer l'acheminement des habitants de périphéries des grands centres urbains vers ces derniers. A cet égard, il s'agit bien de lignes d'autocars et non de bus, les nouvelles lignes devant être sans détour et ne comportant qu'un nombre limité d'arrêts, les trajets devant être effectués rapidement dans le cadre d'un confort amélioré (espace, liseuses, accès wifi, ports USB...).

On perçoit le rôle de rabattement que pourraient jouer les gares routières en complément de l'accueil des SLO en articulant les différents modes de mobilité sur un territoire périphérique.

La mission encourage à définir une approche globale des deux sujets plan cars express et gares routières.

Les SERM sont quant à eux définis comme des projets de service de mobilité visant à développer une offre de transport collectif fiable, fréquente et multimodale dans les grandes métropoles françaises qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de l'offre ferroviaire, complétée par des modes de transport alternatifs tels que les cars express, le vélo, le covoiturage, l'autopartage, et les réseaux cyclables.

La mission relève que selon la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, un SERM est une offre de mobilité multimodale qui intègre plusieurs composantes dont des pôles d'échanges multimodaux. Elle considère que ceux-ci intègrent les plus importantes gares routières notamment au sein des métropoles.

Il semble dès lors que plusieurs métropoles engagées dans la construction de SERM souhaitent

intégrer à ce titre des gares routières dans les réflexions en cours, ce qui permettrait de positionner les gares routières au sein d'une réflexion d'ensemble et par-là même de trouver une solution financière à la construction ou la rénovation d'équipements.

Recommandation 7. Etat, collectivités parties prenantes des SERM - Intégrer les gares routières comme composante des démarches d'ensemble

2.2.2 L'importance d'une localisation réussie dans le tissu urbain

Parmi les critères de réussite, la localisation des gares routières est un élément essentiel. Quelles que soient la nature et l'importance de l'équipement, l'implantation de la gare a un impact structurant sur le fonctionnement du service. Or, les acteurs selon leurs intérêts respectifs, ne portent pas toujours la même vision. Si les exploitants des SLO recherchent des implantations d'équipements au centre des agglomérations, les acteurs locaux en raison de la saturation de la circulation en centre-ville mais aussi de la mauvaise image des gares routières et de ceux qui l'empruntent, peuvent avoir tendance à reléguer les SLO hors du centre voire en périphérie (notamment le cas de Lyon) plus en prise directe avec les nœuds autoroutiers et disposant de foncier moins onéreux.

Alors même que l'essentiel des utilisateurs des SLO par autocar sont des urbains et que leur modèle économique se forme naturellement dans les territoires citadins, il est très important que les gares routières soient implantées au cœur des agglomérations, là où les hubs intermodaux sont les plus présents. Une rapide comparaison avec les gares routières européennes montre à cet égard que la grande majorité de celles-ci se trouve implantée à toute proximité des centres-villes²⁵.

Cependant, celles-ci peuvent jouer également un rôle important dans le paysage urbain des villes d'implantation.

Ainsi que le rappelle le CEREMA dans ses études²⁶, en dehors des fonctions transports et services, les gares routières exercent aussi une fonction urbaine en ce qu'elles sont une porte d'entrée sur la ville. A l'instar des gares ferroviaires, il est essentiel que la gare routière puisse s'intégrer dans un environnement urbain, c'est-à-dire à la fois dans le cadre d'une démarche bâimentaire et paysagère de qualité et selon une approche qui minimise les impacts négatifs de son intégration. La mission a eu connaissance d'exemples très réussis en ce sens (Aix-en-Provence, Armentières, Epinal, Antibes...) qui témoignent de la prise en compte des gares routières et donc des SLO par autocar non pas comme une charge mais comme une opportunité.

Plus encore, l'édification d'une gare routière peut constituer à coût relativement modéré une composante de l'espace public en transformation et traduire un acte d'aménagement du territoire intégré dans les documents de planification urbaine même pour les plus modestes d'entre elles.

Le projet d'opération d'accueil de la gare routière de Paris Bercy au sein de ZAC communautaire sur le territoire de Saint-Denis dans le cadre de la vocation d'un éco système de hub intermodal (intermodalités, services hôteliers, autres services...), s'inscrit dans cette dynamique.

A cet égard, le parangonnage avec des gares routières de pays voisins est intéressant à plusieurs égards.

²⁵ Source : ART, op citat

²⁶ CEREMA : les gares routières 2017

Les cas des gares routières de Madrid et Bilbao sont deux exemples à retenir puisque les sites se situent en sous-sol sur plusieurs niveaux avec un accès direct pour les passagers depuis la chaussée extérieure vers des commerces, des zones de parkings pour les riverains et les touristes, les transports en commun et les autocars avec leurs services associés.

Les deux gares routières se sont donc insérées dans les cœurs de ville et captent en plus de leurs activités respectives, une partie des recettes commerciales et locatives. Elles deviennent donc à elles seules une zone de flux à haute valeur tout en répondant aux attentes des opérateurs comme des utilisateurs.

En revanche, la contrainte majeure à laquelle ont dû faire face les gestionnaires et les villes a été notamment celle de la création des accès en sous-sol, ce qui a obligé d'anticiper les travaux notamment de creusement de tunnels réservés à la circulation des bus, dans le projet urbain.



Recommandation 8. Régions, AOM - Favoriser l'émergence de gares routières comme éléments forts du projet urbain

2.2.3 Un modèle économique à adapter aux différentes situations

Avant de poser la question du modèle économique de l'exploitation des gares routières, il est nécessaire de s'interroger sur la construction ou le développement des équipements eux-mêmes. En cohérence avec la situation décrite plus haut, tout acteur peut en ce sens en droit et dans les faits jouer un rôle de maître d'ouvrage. Aussi ce sont souvent les propriétaires fonciers - il est vrai également souvent AOM - qui assurent cette fonction. Les propositions de la mission devraient si elles sont suivies, clarifier les choses mais dans un cadre financier qui ne peut être que collectif traduisant l'engagement commun et conjoint de développer un équipement à la vocation plurielle (SLO mais aussi transports de voyageurs interurbains, urbains ou touristiques, voire « SNCF gares et connexions » dans le cas d'équipements articulés avec des gares ferroviaires...) et profitable au développement des territoires concernés.

Bien que les situations soient très variables selon les différentes catégories d'équipements (en moyenne de 0,5 M€ pour les points d'arrêts aménagés à 50 M€ pour les gares métropolitaines pourvues d'un large panel de services), il n'apparaît pas que les coûts soient inabordables (en tous cas en comparaison du coût des gares ferroviaires).

Selon certaines sources contactées par la mission, en raison de l'état de sous équipement (en qualité et en quantité) du parc de gares routières de notre pays, une enveloppe globale estimée entre 2 et 3 Mds€ pour 400 projets divers, sur une période de 10 à 15 ans, serait nécessaire²⁷.

Les budgets locaux seraient mobilisés à travers les SERM et les financements d'Etat requis dans le cadre du plan « cars express » ou avec les régions dans le cadre des CPER.

Des financements européens pourraient potentiellement être sollicités pour certains projets.

Se pose en outre la question de l'exploitation des gares routières qui dépend de sa configuration et des services offerts plus ou moins onéreux (notamment ceux qui imposent des moyens humains). Les recettes pour financer les dépenses sont fournies par les services proposés aux opérateurs (ventes de titres, lavage des véhicules, informations, salles de repos et commodités pour les conducteurs, location de locaux à l'usage de bureaux...), les recettes liées aux commerces et bien entendu, les redevances acquittées par les opérateurs s'arrêtant en gare (accès ou « touchers de quai », stationnement lors de l'embarquement ou la dépose de voyageurs) qui représentent une part majoritaire de ressources (de l'ordre de plus de 60 % du total pour une gare routière comme Toulouse²⁸). On comprend dès lors pour les SLO la contradiction qu'il peut y avoir entre un niveau de redevance élevé et les répercussions de celui-ci sur le prix du billet qui doit rester bas, et par là même les intérêts divergents entre les SLO et les gestionnaires des gares routières.

C'est pourquoi, l'équilibre du compte d'exploitation peut requérir des subventions de la collectivité propriétaire de l'équipement ou d'autres collectivités concernées. La mission n'a pas eu accès à l'ensemble des situations permettant d'identifier celles des gares routières qui ont recours à de telles dotations d'équilibre et celles (notamment Marseille) qui n'y recourent pas, ainsi que les raisons qui l'expliquent.

²⁷ Source IGEDD – annexe 4

²⁸ CEREMA op.cit

Sur ce point précis, l'attention de la mission a été attirée par plusieurs interlocuteurs, dont des opérateurs, sur l'excessive disproportion entre le niveau élevé de redevance demandé par l'exploitant de certaines gares routières comme la gare de Bercy et la très basse qualité des services rendus. Plusieurs d'entre eux ont fait remarquer qu'ils étaient prêts à consentir une augmentation de la redevance en contrepartie d'une élévation qualitative des prestations.

Recommandation 9. Exploitants de gares routières, ART - Veiller à ce que la recherche de l'équilibre financier de l'exploitation des gares routières corresponde bien au niveau de prestation assuré et n'entraîne pas de détérioration du modèle économique des SLO

2.2.4 Un transport décarboné

Le renforcement des réglementations a poussé les opérateurs de transports routiers par autocar à se conformer aux règles qui s'imposent à eux. Pour certains opérateurs qui s'appuient sur des sous-traitants, le calendrier de mise en place des ZFE a été l'occasion de resserrer l'offre, investir dans une offre renouvelée d'autocars moins émetteurs de CO₂ et utilisant des biocarburants, étudier la possibilité de recours à l'électricité ou autres alternatives décarbonées. En outre, La Task Force de 2022 regroupant tous les acteurs du transport routier : constructeurs, opérateurs, organisations professionnelles et énergéticiens a permis d'identifier l'ensemble des solutions qui permettront au secteur d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et d'élaborer un calendrier de remplacement progressif du parc diesel conformément aux objectifs de la loi Climat et Résilience qui fixe la fin de la vente des camions, autocars et bus utilisant des énergies fossiles à l'horizon 2040.

A 2023, les achats d'autocars et bus neufs en Europe se répartissaient de la façon suivante : 15,9% de véhicules électriques, 12,8% de véhicules hybrides et 9% de véhicules ayant recours aux carburants alternatifs alors que 62,3% de la flotte est alimentée par du diesel comme en atteste le schéma ci-dessous.

NEW EU BUS SALES BY POWER SOURCE

Market share, 2020 – 2023

■ Petrol ■ Diesel ■ Electrically chargeable ■ Hybrid electric ■ Alternative fuels

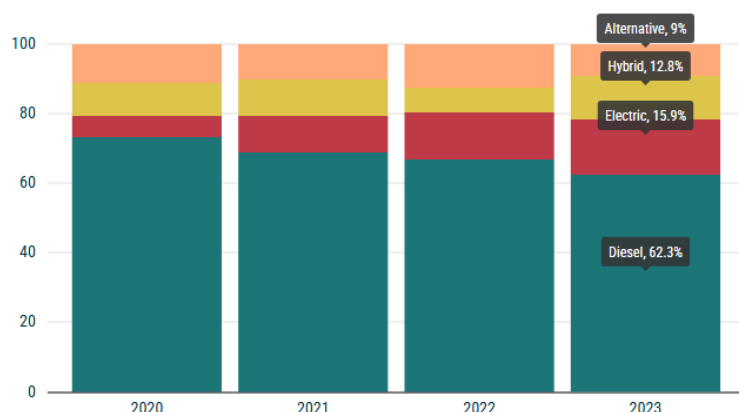


Figure 17 : Vente des nouveaux bus en Europe par typologie de carburation - source ACEA - <https://www.acea.auto/figure/buses-eu-fuel-type/>

Des subventions pour l'acquisition de véhicules décarbonés sont octroyées mais le transport routier

par autocar accuse un retard dans le développement de carburants non fossiles et d'électrification des moteurs et pour les SLO le coût à l'achat et au kilomètre de ce type de véhicule est incompatible avec le modèle économique des SLO. Le cadre législatif impose aujourd'hui aux autocars SLO d'être dotés de motorisation Euro VI et 100 % des flottes SLO sont conformes à cette norme.

Le changement de carburation peut être vue comme une donnée intéressante pour les territoires qui disposent déjà ou s'interrogent sur la mise en service d'une gare routière, même si les nuisances générées par les autocars provoquent souvent l'irritation des riverains puisque personne ne souhaite disposer d'une gare routière dans son environnement proche. Le recours à une motorisation décarbonée est la garantie pour les riverains comme pour les passagers d'un transport plus protecteur de la santé et la mission s'est étonnée du manque de communication sur cet aspect par bon nombre des interlocuteurs auditionnés.

Le taux de remplissage d'un car est un facteur déterminant de la diminution de l'empreinte carbone et l'Ademe estime qu'au-delà de 60 à 70% d'occupation de sièges, le bilan carbone pour le transport par autocar est favorable quand on le compare à la voiture.

Transport

Calculer l'impact carbone des moyens de transport

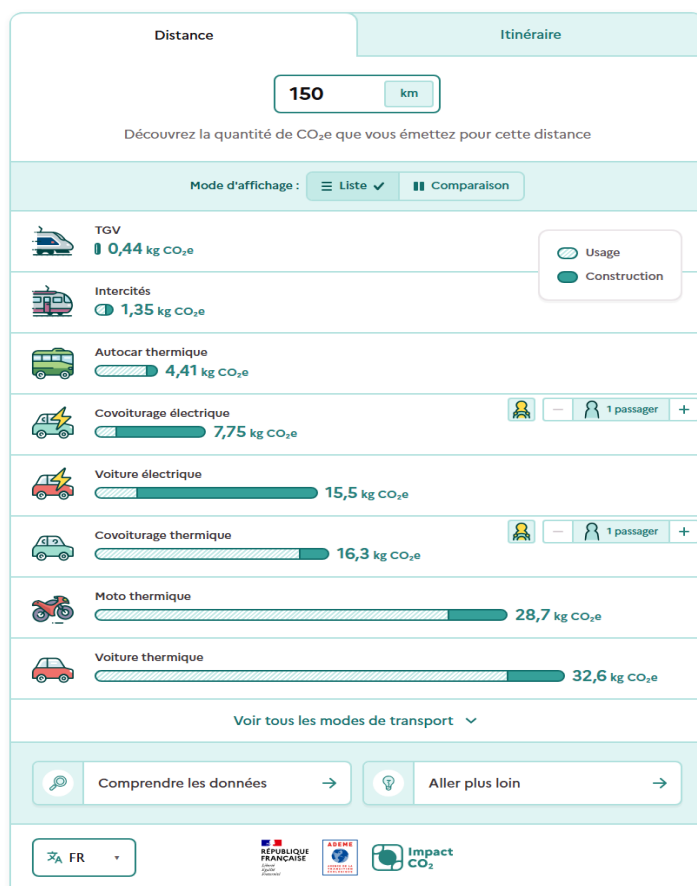


Figure 18 : Calculateur de l'impact carbone par moyens de transport – Source base empreinte ADEME – Mai 2025

La mission n'a pas eu connaissance de l'existence d'une gare routière éco conçue de façon spécifique mais le fait de l'adossement d'une gare routière à un PEM peut contribuer à l'atteinte des objectifs de décarbonation et de réduction des impacts sur la santé et l'environnement. Il paraît

donc important à ce stade de pouvoir reporter les exigences environnementales et climatiques dans les cahiers des charges de conception des bâtiments qui feront l'objet d'aménagement et de réhabilitation des gares routières et pour assurer une correcte gestion des infrastructures, de rendre mesurables et publics les indicateurs de mesure.

Recommandation 10. Etat (DGITM), Régions, ART - Introduire systématiquement dans le cahier des charges des marchés et des délégations de service public des obligations strictes afin de réduire l'impact sur l'environnement et sur la santé humaine.

Conclusion

L'histoire des gares routières reste à écrire. Destinées à saisir la dynamique des SLO suite à la déréglementation engagée par la loi de 2015, leur développement s'est fait en ordre dispersé créant une situation contrastée entre celles qui jouent leur rôle d'entraînement profitant au transport de voyageurs et celles qui offrent un service dégradé aux opérateurs clients et aux utilisateurs.

Alors que le succès des SLO ne cesse de se confirmer grâce à une très large couverture d'accès aux villes, un prix bas qui conforte la démocratisation du transport en autocar, et un matériel roulant de grande qualité, une dynamique autour des gares routières doit pouvoir se créer pour satisfaire la clientèle actuelle et favoriser l'arrivée de nouveaux usagers qui ne peuvent plus accéder au transport ferroviaire aux tarifs très élevés mais soucieux de leurs conditions d'accueil.

Cette dynamique passe par une volonté de l'ensemble des acteurs concernés pour faire des gares routières un objet de politique publique à part entière. Elle passe également par une clarification de la gouvernance, et le renforcement de la régulation notamment pour objectiver le niveau de services requis.

Enfin, pour les plus importantes d'entre elles, les gares routières doivent assumer un rôle actif au sein des pôles d'échange multimodaux (dans le cadre d'un modèle économique qui reste à préciser) au sein d'un projet urbain où elles doivent pendre toute leur place.

Jean-Christophe Baudouin



Inspecteur général

Catherine Rivoallon Pustoc'h



Inspectrice générale

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission

→ MI
→ BLD
→ SG



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DES TRANSPORTS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 03 DEC. 2024

Le ministre

à

Monsieur Paul DELDUC
Chef du service
Inspection générale de
l'environnement et du
développement durable
MTECT/IGEDD
Tour Séquoïa
92055 La Défense Cedex

Réf : MDT/2024-12/36996
Affaire suivie par : Paul GIOVACHINI

Objet : Mission relative aux gares routières

Le Gouvernement souhaite encourager le développement de l'offre de transports collectifs pour les déplacements longs du quotidien. Dans cette perspective, le rôle des aménagements de transport routier de voyageurs et notamment des gares routières est un facteur déterminant dans la structuration de l'offre des cars express et des autres transports collectifs par car conventionnés, et de leur attractivité. S'agissant des services librement organisés (SLO), ils rencontrent des difficultés relatives à l'inexistence ou à l'inadaptation qualitatives et quantitatives de capacités d'accueil dans certains territoires.

L'offre et le fonctionnement des aménagements de transport routier de voyageurs se heurtent actuellement à plusieurs difficultés :

- la disparité de services rendus selon les aménagements et une image globalement dévalorisée. Le terme de « gare routière » et, plus généralement, les « aménagements de transport routier » ne disposent pas d'un standard ou d'une norme de qualité de service. Sur les presque 340 aménagements déclarés au registre public des gares routières et aménagements d'arrêts pouvant être desservis par les opérateurs en SLO, la typologie s'étend de la gare routière autonome et dédiée (exemple : Bercy, La Défense), à une partie intégrante d'un pôle d'échange multimodal (PEM) ou au trottoir vaguement aménagé. De façon générale, les services rendus (accessibilité, sûreté et sécurité, information des voyageurs, sanitaires, etc.) par les gares routières dans notre pays sont plus faibles que chez certains de nos voisins et freinent le développement des mobilités par autocar ;
- une couverture du territoire incomplète. La loi n° 2015-90 du 6 août 2015 pour la

246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : +33(0)1 40 81 21 22



croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a libéralisé le transport routier de voyageurs en autocar ; l'ordonnance n° 2016 79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières qui a refondu le cadre applicable aux gares routières et autres aménagements de transport public routier et le décret n° 2017 107 du 30 janvier 2017 qui a poursuivi ce travail de refonte au niveau réglementaire n'a pas prévu l'existence d'un réseau national de gares routières ni d'autorité organisatrice. Néanmoins, nombre de collectivités ont pris des initiatives en ce sens, notamment depuis la loi n° 2019 1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

- une gouvernance mal définie, hétérogène voire inexistante dans certains territoires. L'absence d'identification d'un maître d'ouvrage et d'un exploitant en responsabilité, peut constituer un frein à leur création ou leur restructuration ;

- l'insertion des gares routières dans le tissu urbain et le rabattement insuffisamment traités. La gare routière est en effet souvent mal perçue et associée à une image dévalorisée. Il lui est en effet reproché de consommer l'espace et le foncier, ainsi que de drainer des populations marginales, à l'instar de certains quartiers de gares. Le caractère routier des gares routières est par ailleurs en décalage avec l'image des grandes villes engagées dans des démarches de décarbonation et qui leur dénie leur caractère structurant (sauf quand elles sont associées dans un PEM avec les gares ferroviaires). La question de l'intégration urbaine des gares routières et de leur localisation se pose donc ;

- la variabilité de la tarification. Les opérateurs peuvent être assujettis au paiement d'un péage à chaque « toucher de quai » qui s'apparente à une redevance à l'exploitant des lieux (communes, gestionnaires de parkings, Sncf Gares et connexions). Les montants sont très variables (de 0,60 € à 13,24€) et placés sous la surveillance de l'Autorité de régulation des transports (ART), pour les services librement organisés.

Dans ce contexte, l'enjeu est aujourd'hui de lever les obstacles freinant le développement des gares routières et s'opposant à leur bon fonctionnement en lien avec leur environnement, dans l'objectif de renforcer l'attractivité des transports collectifs par autocar.

À partir d'un état des lieux général, votre mission s'attachera à :

- définir les conditions opérationnelles, juridiques, économiques, etc. favorisant le déploiement des gares routières sur le territoire en facilitant, à chaque fois qu'il est possible, les déplacements multimodaux ;

- proposer des niveaux de service, ayant pour objectif l'élévation de la qualité globale de ces aménagements, leur accessibilité et la diminution de l'écart qualitatif entre infrastructures, tout en veillant à une hiérarchisation adaptée entre les grands hubs multimodaux, d'une part, et de plus petits points d'arrêt routier, d'autre part. S'agissant des hubs multimodaux, vous ferez notamment des propositions permettant d'améliorer les aménagements et les systèmes d'information des voyageurs pour faciliter leur transfert entre différents modes de transport. Vous proposerez également des modalités aptes à permettre d'atteindre ces niveaux de service ;

- proposer les évolutions nécessaires du cadre juridique en matière de gouvernance, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation de ces aménagements ;

- définir un cadre minimal d'offre devant être assuré au sein des grandes métropoles, en précisant par exemple des obligations qui pourraient être prévues par la loi et des pouvoirs de contrôle du respect de ses obligations par l'autorité de régulation des transports ;

- établir des hypothèses de travail pour la définition de modèles économiques pour ces aménagements compatibles avec des exigences de qualité renforcées, et des conditions de contractualisation avec les opérateurs, notamment de services librement organisés, qui permettent d'apporter de la visibilité et de la flexibilité contractuelle à la fois aux opérateurs

et aux gestionnaires des aménagements.

Pour conduire ce travail, vous prendrez l'attache de l'ensemble des parties prenantes, notamment les autorités organisatrices des mobilités, les associations d'usagers, des opérateurs de services conventionnés ou librement organisés, des aménageurs publics et privés, des exploitants, etc.

Une approche parangonnée avec des exemples étrangers de gares routières, en termes de niveau de service, de structuration de l'offre sur le territoire, de modes de gestion sera développée.

Votre mission contribuera, au travers d'une restitution intermédiaire d'ici fin - février 2025, à l'élaboration du plan national « cars express » qui sera publié début 2025, par la proposition d'axes structurants et de voies d'approfondissement dans le cadre de ce plan.

Dans le cadre du lancement de vos travaux, vous serez amenés à prendre en considération les enjeux qu'auront fait émerger les acteurs participants au groupe de travail « cars express » de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM). Vous vous appuieriez pour cela sur les services de la DGITM.

Votre rapport devra m'être remis pour le 15 avril 2025, avec une restitution intermédiaire concernant la première partie des travaux à la fin du mois de février 2025.



François DUROVRAY

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Wagner	Nicolas	ART	Directeur de la régulation sectorielle des transports 2 (Autoroutes, transport routier de voyageurs)	29/01/2025
Lallemand -Kirche	Geneviève	ART	Secrétaire générale adjointe	29/01/2025
Chinzi	Sandrine	DGITM/DMR	Directrice des mobilités routières	06/02/2025
André	Sylvie	DGITM/DMR/TR	Sous-directrice de la régulation et de la performance durable des transports routiers	06/02/2025
Cardinet	Rémy	DGITM/DMR/TR	Chef de projet	06/02/2025
Mouvet	Céline	DGITM/SDMINT/MINT1	Cheffe du pôle Territoires	06/02/2025
Médard	Alice-Anne	IGEDD	Présidente de la section Mobilités et Transports	06/02/2025
Charrier	Jérôme	CEREMA	Chef de groupe	05/03/2025
Michelon	Sylvain	CEREMA	Chef du Groupe Aménagements Urbains	05/03/2025
Quidort	Jean-Michel	FNAUT	Président	03/03/2025

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Allio	Cédric	Gares et connexions	Directeur de la stratégie, de l'excellence opérationnelle et de l'innovation	04/03/2025
Castanier	Morgane	Gares et connexions	Directrice clients et numérique	04/03/2025
Bourgier	Nina	Gares et connexions	Directrice de cabinet	04/03/2025
Gaillard	Nelly	Gares et connexions	Responsable des relations institutionnelles	04/03/2025
Mliki	Imène	Gares et connexions	Responsable du pôle intermodalité de la direction clients et numérique	04/03/2025
Marechal	Ingrid	FNTV	Déléguée générale	17/03/2025
Labrune	Sophie	FNTV	Directrice juridique et relations institutionnelles	17/03/2025
Flament	Corinne	FNTV	Responsable économie numérique et prospective	17/03/2025
Gandois	Aurélien	BlaBlaCar Bus	Directeur	17/03/2025
Bougrara	Samira	BlaBlaCar	Responsable des affaires publiques	17/03/2025
Bethuys	Adrien	BlaBlaCar Bus	Responsable des opérations	17/03/2025

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Le Quaire	Elodie	BlaBlaCar Bus	Responsable des points d'arrêt	17/03/2025
Panahi	Katayoune	Ministère des transports	Directrice de cabinet	20/03/2025
Giovachini	Paul	Ministère des transports	Conseiller	20/03/2025
Schmitt	Hervé	DRIEAT	Directeur adjoint chargé de l'aménagement durable et des transports	20/03/2025
Deniau	Christophe	DRIEAT	Chef du service de la politique des transports	20/03/2025
Decard	Olivier	Flixbus	Directeur de la communication et des relations institutionnelles	27/03/2025
Billiard	Charles	Flixbus	Responsable de la communication	27/03/2025
Chaufour	Etienne	France urbaine	Directeur en charge des mobilités, de l'éducation-petite enfance, jeunesse, de l'Île-de-France et de l'outre-mer	31/03/2025
Krug	Raphaël	Gart	Directeur de l'Intermodalité et de l'Aménagement des Espaces Publics	31/03/2025
Slastanova	Ivan	Gart	Responsable transports interurbains et	31/03/2025

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			logistique urbaine	
Henry	Yannick	OTRE	Secrétaire Général Adjoint en charge du Transport de Personnes	02/04/2025
Lefort	Alice	Transdev	Directrice stratégie, marketing et RSE	11/04/2025
Mazille	Laurent	Transdev	Directeur des relations institutionnelles	11/04/2025
Senigout	Laurent	Transdev	Directeur général adjoint chargé de l'urbain et du ferroviaire	11/04/2025
Herrgott	David	Régions de France	Conseiller transports	17/04/2025
Botta-Scheuer	Camille	Auvergne Région Auvergne-Rhône-Alpes Direction des Mobilités Territoriales Interurbaines et Scolaires	Responsable de l'unité Relations Usagers	24/04/2025
Grelin	Quentin	Auvergne Région Auvergne-Rhône-Alpes Direction des Mobilités Territoriales Interurbaines et Scolaires	Chargé de mission Relations usagers	24/04/2025
Czekajewski	Sophie	Auvergne Région Auvergne-Rhône-Alpes Direction des Mobilités	Directrice de	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		Territoriales Interurbaines et Scolaires	Mobilité et Services	24/04/2025
Galland	Gilles	Auvergne Région Auvergne-Rhône-Alpes Direction des Mobilités Territoriales Interurbaines et Scolaires	Directeur de l'Antenne régionale des transports de l'Isère	24/04/2025
Gaggero	Julie	Auvergne Région Auvergne-Rhône-Alpes Direction des Mobilités Territoriales Interurbaines et Scolaires	Responsable de la gare routière de Grenoble	24/04/2025
Le Rudulier	Delphine	Aix Marseille Provence métropole	Directrice du pôle Services de Mobilité	24/04/2025
Boccia	Christophe	Aix Marseille Provence métropole	Chef de service Exploitation des Gares Routières et des Points d'Arrêt	24/04/2025
Gioria	Christian	IDFM	Responsable adjoint Intermodalités & nouvelles mobilités	28/04/2025
Ravier	Pierre	IDFM	Directeur Général Adjoint, chargé de l'exploitation	28/04/2025

Annexe 3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AOM	Autorité organisatrice des mobilités
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
ART	Autorité de régulation des transports
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
COM	Contrat opérationnel de mobilités
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DSP	Délégation de service public
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GART	Groupement des autorités responsables de transport
LOM	Loi d'orientation des mobilités
MATPAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
PEM	Pôle d'échanges multimodaux
SERM	Service express régional métropolitain
SLO	Service librement organisé
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Chiffre extrait : Enveloppe de 693 millions d'euros de la région, équivalente à celle de l'État, soit un engagement minimum de près de 1,4 milliard d'euros sur les transports (section "engagement financier")

Utilisation détaillée dans le calcul : Cette enveloppe de 1,4 milliard d'euros pour les Hauts-de-France permet d'estimer qu'environ 70 à 105 millions d'euros (5 à 7,5 % de l'enveloppe transport) sont consacrés aux gares routières métropolitaines. Avec un coût unitaire estimé à 25 millions d'euros par projet, cela représente 3 à 4 projets majeurs pour cette région. Cette estimation contribue au total national de 25 à 35 projets pour les métropoles régionales.

1.3. Documents techniques de référence

1.3.1. Guide Cerema sur les gares routières

Source : "Gares routières : un guide complet du Cerema pour mener à bien un projet de gare routière"

Date : Publication 2023 (article de présentation)

Page d'origine : Site officiel du Cerema

Lien web vérifié : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/gares-routieres-guide-complet-du-cerema-mener-bien-projet>

Chiffre extrait : Éléments concrets sur la conception, la réalisation et l'exploitation des gares routières avec données de coûts (section description du guide)

Utilisation détaillée dans le calcul : Bien que les coûts précis ne soient pas directement accessibles dans l'article de présentation, ce guide du Cerema valide la méthodologie de calcul utilisée. Les coûts unitaires retenus (30 M€ pour l'Île-de-France, 25 M€ pour les métropoles, 12 M€ pour les villes moyennes, 1,5 M€ pour le rural) sont cohérents avec les standards techniques du Cerema pour les infrastructures de transport collectif.

1.3.2. Modèle de coûts ferroviaires Coufer

Source : "Coufer, un modèle de coûts ligne par ligne"

Date : Mai 2024

Page d'origine : Présentation technique Cerema

Lien web vérifié :

https://www.cerema.fr/system/files/documents/2024/08/presentation_modele_de_couts.pdf

Chiffre extrait : Méthodologie de distinction coûts fixes/coûts variables pour les infrastructures de transport (page 14 du document PDF)

Utilisation détaillée dans le calcul : La méthodologie Coufer est transposée aux gares routières pour distinguer les coûts fixes (infrastructure, équipements) des coûts variables (exploitation, maintenance). Cette approche justifie la hiérarchisation des coûts unitaires selon la taille des équipements et valide les coefficients multiplicateurs appliqués entre les différentes catégories de gares.

2. Sources de validation et contrôle

2.1. Autorité de régulation des transports

2.1.1. Observatoire des transports routiers

Source : "L'Observatoire des transports - Autorité de régulation des transports"

Date : 24 juin 2024

Page d'origine : Site officiel de l'ART

Lien web vérifié : <https://www.autorite-transport.fr/observatoire-des-transport/>

Chiffre extrait : Données sectorielles sur le marché du transport par autocar et les gares routières (section présentation observatoire)

Utilisation détaillée dans le calcul : Les données de l'ART permettent de valider l'estimation du nombre de points d'arrêt nécessitant une modernisation. L'observatoire confirme l'existence d'environ 200 à 300 points d'arrêt ruraux sous-équipés, justifiant l'estimation de 200 à 300 projets à 1,5 million d'euros chacun pour les territoires ruraux.

2.1.2. Rapport sur l'évolution des gares routières

Source : "Gares routières : un rapport préconise d'améliorer l'information et d'ouvrir des guichets"

Date : 12 mars 2024

Page d'origine : La Banque des Territoires

Lien web vérifié : <https://www.banquedesterritoires.fr/gares-routieres-un-rapport-preconise-dameliorer-linformation-et-douvrir-des-guichets>

Chiffre extrait : Recommandations du comité de concertation des gares routières de l'ART sur les besoins de modernisation (section recommandations)

Utilisation détaillée dans le calcul : Ce rapport valide le besoin de modernisation des gares routières existantes et justifie les investissements estimés. Les recommandations d'amélioration de l'information voyageur et de la billetterie correspondent aux postes de coûts intégrés dans les estimations unitaires de modernisation.

2.2. Données statistiques nationales

2.2.1. Chiffres clés des transports 2024

Source : "Chiffres clés des transports – Édition 2024"

Date : Mars 2024

Page d'origine : Ministère de la Transition écologique

Lien web vérifié : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-transports-2024/index>

Chiffre extrait : Dépense de transports établie à 539,9 milliards d'euros en 2022 (section synthèse économique)

Utilisation détaillée dans le calcul : Cette dépense nationale de 539,9 milliards d'euros sert de référence pour valider que l'estimation de 2 à 3,1 milliards d'euros pour la modernisation des gares routières représente environ 0,4 à 0,6 % de la dépense totale de transport, proportion cohérente pour ce type d'infrastructure.



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »