

**Avis n° 2013-029 du 11 décembre 2013
relatif au marché du transport interrégional régulier par autocar**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L.2121-12, L.2133-1 et L.3421-2 ;

Vu la consultation publique de l'Autorité de la concurrence sur le fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar du 13 novembre 2013 ;

Vu le décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu le décret n° 2010-1388 du 12 novembre 2010 portant application de l'article 29-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;

Vu la décision n° 2013-004 de l'Autorité du 27 février 2013 portant sur les services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures ;

Vu l'avis n° 2013-013 de l'Autorité du 9 juillet 2013 relatif au caractère international du service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille ;

Vu l'avis n° 2013-022 du 8 octobre 2013 relatif à l'impact économique du service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille sur le contrat de service public de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

Après en avoir délibéré le 10 décembre 2013,

I. Contexte

I.1 L'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office pour avis sur le marché du transport interrégional régulier par autocar le 26 février 2013. Dans ce cadre, le 13 novembre 2013, elle a soumis pour consultation publique des parties prenantes un document de travail intermédiaire.

I.2 Cette consultation publique a vocation à compléter et valider sa réflexion, notamment sur les avantages du développement du transport interrégional par autocar ainsi que sur la pertinence du cadre réglementaire actuel et les évolutions pouvant être mises en œuvre.

II. Analyse de l'Autorité

Sur le droit en vigueur

II.1 Les restrictions qui pèsent sur le transport interrégional par autocar ont été associées historiquement à la responsabilité imposée à la SNCF d'assurer une desserte globale du territoire. Le maintien de ce maillage l'amenait à soutenir certaines lignes déficitaires et à effectuer une péréquation interne entre les services ferroviaires qu'elle opérait. Cette situation a longtemps justifié des mesures protectrices de ses équilibres financiers, ce qui n'a pas permis de tirer tout le parti qui aurait pu l'être du développement de liaisons par autocar.

II.2 Cette situation a changé radicalement, d'abord par la signature de conventions de service public pour les transports régionaux, et plus récemment pour les trains d'équilibre du territoire. En effet, ces conventions ont conduit à une externalisation de la péréquation entre services ferroviaires et annulé le risque qui résultait pour la SNCF de l'obligation de maintien de services déficitaires. Il n'y a dès lors plus de raison qui justifierait de protéger la SNCF de la concurrence de services par autocar.

II.3 La question qui peut se poser dans ce nouveau cadre est celle de l'impact de l'ouverture éventuelle de liaisons par autocar à longue distance sur la convention relative aux trains d'équilibre du territoire ou autres conventions de service public.

II.4 Depuis 2011, les autocars sont autorisés à effectuer des dessertes interrégionales de transport domestique de voyageurs dans le cadre de liaisons internationales de voyageurs entre deux Etats membres (ci-après cabotage). Cette évolution résulte de l'adoption du règlement européen n°1073/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, transposé par l'article 38 de la loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

II.5 Le décret n° 2010-1388 du 12 novembre 2010 a fixé la procédure applicable et précisé les conditions d'autorisation du cabotage, notamment en termes de chiffres d'affaires, de nombre de voyageurs et d'impact éventuel de ce cabotage sur l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport. Les procédures d'autorisation sont confiées à la direction générale des infrastructures des transports et de la mer.

Sur les avantages d'un développement plus large du transport interrégional par autocar

II.6 En premier lieu, le transport par autocar permet une offre complémentaire à celle du transport ferroviaire de voyageurs, au bénéfice du consommateur.

II.7 Le transport longue-distance par autocar s'adresse généralement à une clientèle différente de celle du transport ferroviaire classique. En effet, les prix de billets plus faibles, moyennant des temps de parcours souvent plus longs, en font un segment de marché différent. Son développement permettrait un accès aux services de transport à des personnes à revenu modeste qui ne voyageraient pas en l'absence d'une telle offre.

II.8 Le développement du transport par autocar, dont les infrastructures requises sont plus légères que les autres modes de transport collectif, permettrait un maillage plus fin des territoires et un accroissement des dessertes,

- soit par la desserte de villes et de zones à plus faible densité de population non-desservies par le train ;
- soit pas la mise en place de liaisons plus efficaces, par exemple sur les liaisons transversales, là où l'usage du train requiert des correspondances allongeant les temps de parcours.

II.9 En second lieu, la concurrence entre l'autocar et le train inciterait ces deux modes à plus d'efficacité et de productivité. Le transport par autocar pourrait également servir de levier aux autorités organisatrices pour moderniser l'offre de transport collectif en bénéficiant des synergies entre les différents modes de transport.

II.10 L'Autorité relève par ailleurs que les avantages mentionnés pour les transports par autocar sont également pertinents à l'échelle infrarégionale. Le développement du marché sur les dessertes infrarégionales par autocar pourraient générer des gains socio-économiques pour la collectivité.

Sur les conditions de développement de l'offre de transport interrégional par autocar

II.11 Comme indiqué précédemment, l'impact du développement de services interrégionaux par autocar sur les trains régionaux et les trains d'équilibre du territoire subventionnés mérite d'être examiné sous un double prisme :

- d'une part, l'impact sur l'équilibre économique des conventions de service public ;
- d'autre part, l'intérêt des nouveaux services par autocar proposés dans la construction d'une offre globale de transport collectif adaptée aux besoins des consommateurs.

II.12 Ce type d'analyse a récemment été conduit par l'Autorité à l'occasion de la décision n° 2013-022 du 8 octobre 2013 qu'elle a rendue à propos des dessertes intérieures envisagées par l'entreprise Thello dans le cadre d'un service ferroviaire international entre Marseille, la Côte d'azur et Milan.

II.13 Le développement du transport interrégional par autocar pourrait être conditionné, dans un premier temps, aux résultats de telles analyses.

II.14 Dans ces conditions, il apparaît nécessaire que ces analyses puissent être réalisées ou à tout le moins contrôlées par un acteur indépendant et opérant en toute transparence. L'établissement d'un cadre cohérent et prévisible sera également nécessaire pour les entreprises afin de développer leurs activités, à l'instar de la procédure et des critères décrits dans la décision de l'Autorité n° 2013-004 du 27 février 2013 portant sur les services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures de cabotage.

II.15 Les conditions d'accès et de gouvernance des gares routières, infrastructures essentielles pour le développement des transports par autocar, devront être régulées, afin de lever les obstacles éventuels à l'accueil de nouveaux services et d'offrir des conditions d'accès transparentes et non-discriminatoires. L'hétérogénéité des situations patrimoniales renforce cette nécessité.

II.16 Dès lors que le besoin d'une régulation du transport par autocar est établi, il apparaît préférable que le régulateur agissant dans ce domaine soit aussi celui qui intervient dans le transport ferroviaire. En effet, les marchés de transports sont par essence multimodaux et nécessitent une approche multimodale.

II.17 L'expertise d'un régulateur bimodal permettrait de mieux appréhender les dynamiques du marché de transport terrestre et ainsi, d'apprécier les interactions entre les différents modes de transport. En particulier, ce régulateur serait plus en capacité d'apprécier pleinement les impacts d'une liaison autocariste sur l'équilibre économique d'un contrat de service public ferroviaire.

II.18 Le caractère non-discriminatoire des dispositions arrêtées doit de plus être examiné non seulement à l'intérieur de chacun des modes routier et ferroviaire, mais aussi entre modes.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 10 décembre 2013.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Messieurs Jean-François Bénard, Dominique Bureau, Henri Lamotte, Michel Savy et Daniel Tardy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo