

Avis n° 2016-036 du 29 mars 2016
relatif au projet de décision de la Région Provence – Alpes - Côte d’Azur d’interdiction
des services déclarés par la société Eurolines sur la liaison entre Avignon et Marseille

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

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 3111-18 et L. 3111-19 ;

Vu le décret n° 85-891 du 16 août 1985 modifié relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes ;

Vu les déclarations de service routier librement organisé n° D2015-070 et D2015-073 présentées par la société Eurolines, publiées le 7 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur, enregistrée le 5 février 2016 ;

Après en avoir délibéré le 29 mars 2016 ;

EMET L’AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. Les déclarations susvisées de la société Eurolines portent sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Avignon et Marseille (D2015-070 et D2015-073) répartis sur deux lignes à longue distance distinctes. Les points d’arrêt déclarés sont situés dans les deux cas : Gare routière, 58 boulevard Saint Roch, à Avignon (quais 17 et 18) et Gare routière Saint Charles, rue Honorat (Quais 1 et 2), à Marseille. Les services déclarés comportent trois départs d’Avignon à 9h00, 12h30 et 18h30 du lundi au dimanche et trois départs de Marseille à 8h30, 16h00 et 18h15 du lundi au dimanche. Cent places (deux autocars) sont susceptibles d’être commercialisées par trajet, soit 219 000 places par an, pour un temps de parcours déclaré de deux heures.
2. La Région Provence – Alpes – Côte d’Azur, (ci-après la Région), a saisi l’Autorité d’un projet de décision d’interdiction de l’ensemble des services entre Avignon et Marseille déclarés par la société Eurolines dans les deux déclarations susvisées. Selon la Région, l’exploitation des services déclarés porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique des lignes TER n°8 Marseille – Arles – Avignon, n°9 Marseille – Cavillon – Avignon, et n°10 Marseille – Avignon – Lyon qu’elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Provence – Alpes – Côte d’Azur.
3. Le deuxième alinéa du I de l’article L. 3111-19 du code des transports prévoit que l’Autorité émet un avis sur le projet d’interdiction ou de limitation du service de l’autorité organisatrice de transport dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine.

2. CONTEXTE

4. Les services déclarés par la société Eurolines s'inscriraient dans le cadre de l'exploitation de deux lignes de longue distance : d'une part, entre Paris - Dijon - Lyon - Valence - Avignon - Aix-en-Provence et Marseille, et, d'autre part entre Annecy - Chambéry - Grenoble - Valence - Avignon - Aix-en-Provence et Marseille. Il convient de rappeler, sur ce point, que la société Eurolines peut librement décider de modifier les services proposés en amont et en aval de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer une nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
5. Les points d'arrêt déclarés par la société Eurolines sont situés à proximité immédiate des gares ferroviaires de Marseille Saint Charles et d'Avignon Centre, toutes deux desservies par les lignes n°8, n°9 et n°10 du réseau TER PACA. Ces dernières permettent aux usagers de relier Avignon à Marseille en train sans correspondance. Environ [100 000 - 200 000] voyageurs par an ont été recensés sur cette origine-destination, toutes lignes confondues, pour un trafic total de [1 - 2] million de voyageurs (toutes origines-destinations confondues).
6. Sur la liaison Avignon - Marseille, le service conventionné propose, dans les deux sens, vingt-quatre départs par jour du lundi au vendredi et treize à seize départs le samedi et dimanche. Le temps de parcours varie entre 1h10 et, exceptionnellement, 2h30 ; il est d'environ 1h20 sur la ligne n°8, à l'exception d'un service de 2h15, d'environ 1h50 sur la ligne n°9, à l'exception d'un service de 2h30 le samedi et de 1h15 environ sur la ligne n°10. Les trains marquent entre deux et quatorze arrêts intermédiaires : de trois à quatre sur la ligne n°8, quatorze sur la ligne n°9 et de deux à trois sur la ligne n°10.

3. ANALYSE

7. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, « une autorité organisatrice de transport peut, après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, dans les conditions définies à l'article L. 3111-19, interdire ou limiter les services mentionnés au premier alinéa du présent article lorsqu'ils sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elle organise et qu'ils portent, seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné ».
8. Le segment Avignon - Marseille étant commun aux trois lignes TER mentionnées ci-dessus, l'Autorité fait porter son analyse, ainsi que la Région le demande et comme le deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports le prévoit, sur ces trois lignes considérées conjointement.

3.1. Sur l'existence d'une liaison assurée sans correspondance par un service organisé par la Région

9. Les services déclarés par la société Eurolines seraient exécutés entre Avignon et Marseille, dont la liaison est assurée sans correspondance par les trois lignes TER n°8 Marseille - Arles - Avignon, n°9 Marseille - Cavaillon - Avignon et n°10 Marseille - Avignon - Lyon, organisées par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2007-2016 et arrivant ainsi à échéance le 31 décembre 2016. Les points d'arrêts des services déclarés sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires d'Avignon et de Marseille. Dès lors, la première condition posée par le deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports est satisfaite.

3.2. Sur l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public organisée par la Région

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés

10. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre modes alternatifs de transport sur une même liaison s'effectue au regard d'un ensemble de critères qu'il convient d'analyser de façon combinée. En particulier, des différences d'horaires de départ n'ont pas la même implication sur le choix modal effectué par un usager selon les temps de parcours proposés ou encore selon qu'il s'agisse d'un déplacement occasionnel ou pendulaire (notamment domicile-travail), c'est-à-dire selon le profil de la demande.
11. Au cas d'espèce, le temps de parcours des services déclarés (2h00) est très fréquemment supérieur à celui des lignes n°8 (entre 1h10 et 1h35 à l'exception d'un service de 2h16 au départ de Marseille à 15h50) et n°10 (entre 1h10 et 1h20), et proche de celui de la ligne n°9 (entre 1h45 et 2h00 à l'exception d'un service de 2h30 partant à 8h34 au départ d'Avignon et à 16h26 au départ de Marseille le samedi et dimanche). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, les services déclarés par la société Eurolines apparaissent donc très peu substituables au service conventionné existant entre Marseille et Avignon pour les usagers de bout en bout, et le sont d'autant moins pour les voyageurs fréquents pour lesquels certains écarts de temps de parcours sont plus pénalisants.
12. Par ailleurs, les horaires déclarés par la société Eurolines ne s'avèrent pas significativement éloignés, quel que soit le sens du parcours envisagé, de ceux du service TER. Chaque intervalle de plus ou moins une heure autour des horaires déclarés contient entre deux et cinq départs de l'offre conventionnée. Du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive au moins pour les voyageurs occasionnels.
13. En revanche, les horaires proposés pour les services déclarés apparaissent peu adaptés à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire (domicile - travail). Ils ne présentent pas une fréquence suffisante dans la journée pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante. Si l'aller-retour est théoriquement possible dans la journée dans les deux sens, la capacité limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut enfin ajouter le fait que les liaisons par autocar s'inscrivent pour l'instant dans le cadre de l'exploitation de deux lignes de longue distance Paris - Lyon - Marseille, d'une part et Annecy - Grenoble - Marseille d'autre part, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service au départ d'Avignon, caractéristique fortement valorisée par la clientèle pendulaire.
14. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que la liaison entre Marseille et Avignon est majoritairement empruntée par des voyageurs occasionnels, à raison de [60 - 100] % du trafic.
15. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les services déclarés par la société Eurolines peuvent tout au plus être regardés comme faiblement substituables avec le service conventionné pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique des services déclarés

16. Faute de recul sur le report qui peut être constaté du rail vers la route, à ce stade du développement du marché du transport routier de voyageurs, les seules estimations susceptibles d'être avancées se fondent sur les retours d'expérience observés dans des situations similaires. L'étude d'impact annexée au projet de loi pour la croissance et l'activité considère, à ce titre, que 25 % des clients des services de transport par autocar devraient être des passagers qui n'auraient pas voyagé en l'absence de ce mode de transport.
17. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 60 à 90 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné et que les 10 à 40 % restants seraient donc de nouveaux voyageurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service.
18. Partant de cette hypothèse, une première estimation de l'atteinte à l'équilibre économique des lignes TER n°8, n°9 et n°10 que pourrait entraîner l'ouverture des services envisagés par la société Eurolines consiste à évaluer le report vers ces services par autocar de l'ensemble de la clientèle des trains circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. On considère, à titre conservateur, que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des horaires déclarés pour chaque service sont susceptibles d'être affectés et que, pour un autocar donné, le report des voyageurs de tous les services TER affectés ne dépasse pas 60 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque service, le transfert de voyageurs de ces services TER conventionnés vers les services librement organisés est estimé à environ [30 000 - 40 000]. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER de [10 - 20] euros, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée à environ [300 000 - 400 000] euros par an.
19. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1, une estimation complémentaire de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport par autocar des utilisateurs occasionnels actuels du service conventionné. Les voyageurs occasionnels sont en effet les seuls susceptibles d'être réellement intéressés par les services déclarés, éventuellement quel que soit l'écart entre leur horaire de départ souhaité et l'horaire du service effectivement offert. Au vu des données disponibles, le nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Avignon - Marseille sur les lignes TER est égal à [100 000 - 200 000] en 2014 et représente ainsi [50 - 80] % de l'offre librement organisée. Dès lors, à supposer même que tous les voyageurs occasionnels empruntant la ligne conventionnée se reporteraient vers le service librement organisé, la recette moyenne par voyageur TER occasionnel s'établissant à [10 - 20] euros en 2014, un tel report aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes de [1 000 000 - 2 000 000] euros environ par an.
20. Au demeurant, ces estimations hautes apparaissent particulièrement prudentes, puisqu'il semble peu probable que les capacités d'un autocar destiné à un service de longue distance soient saturées durablement par une clientèle de courte distance. Du point de vue de l'opérateur autocariste qui les commercialise, les places offertes sur la section entre Avignon et Marseille n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
21. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées qui, pour une grande partie, sont couverts par des concours publics versés par l'autorité organisatrice de transport, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel, entre [0] % et [5] % de la contribution publique sur les trois lignes TER, apparaît, en tout état de cause, faible. En 2014, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est en effet venue couvrir un déficit de [30 - 50] millions d'euros sur ce périmètre, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à

hauteur de [0 - 10] millions d'euros, ces dernières ne couvrant que [10 - 20] % des coûts sur le périmètre des trois lignes TER considérées.

22. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution d'exploitation versée par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
23. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet d'interdiction de la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur des services déclarés par la société Eurolines.

Le présent avis sera notifié à la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 29 mars 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo