

Avi s n° 2016-037 du 29 mars 2016
relatif au projet de décision de la Région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes de limitation du service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages sur la liaison entre Pau et Mont-de-Marsan

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 la déclaration de service routier librement organisé n° D2015-093 présentée par la société Béarn Pyrénées Voyages, publiée le 14 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes, enregistrée le 3 février 2016 ;

Après en avoir délibéré le 29 mars 2016 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. La déclaration susvisée de la société Béarn Pyrénées Voyages porte sur un service régulier interurbain de transport de voyageurs par autocar entre Pau et Mont-de-Marsan (D2015- 093). Les points d'arrêt déclarés sont situés à Pau, 4 avenue de l'Université et à Mont-de-Marsan, à la gare SNCF. Le service déclaré comporte quatre départs par jour de Pau du lundi au samedi (6h00, 10h15, 14h00 et 18h45) ainsi que deux départs par jour le dimanche à 10h15 et 18h45. Le service déclaré compte également quatre départs par jour de Mont-de-Marsan du lundi au samedi (8h00, 12h15, 16h45 et 20h15) ainsi que deux départs par jour le dimanche à 16h45 et 20h15. Quinze places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 40 560 places, pour un temps de parcours de 1h20 minutes.
2. La région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages aux horaires suivants : départs de Pau à 6h00 du lundi au samedi, à 10h15 le dimanche et départs de Mont-de-Marsan à 12h15 le samedi, 16h45 du lundi au jeudi ainsi que le dimanche et 20h15 du lundi au jeudi ainsi que le samedi. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne routière régionale Pau – Mont-de-Marsan qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes.

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. Le service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de plus longue distance : Pau – Mont-de-Marsan – Pessac. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ce service, qui est de 15 places, pourrait être utilisée en partie pour des déplacements dépassant la seule liaison entre Pau et Mont-de-Marsan, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société Béarn Pyrénées Voyages peut librement décider de modifier les services proposés en aval de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer une nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
5. Le point d'arrêt déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages à Pau au 4, avenue de l'Université est situé à environ trois kilomètres de la gare SNCF de Pau, terminus de la ligne routière régionale Pau – Mont-de-Marsan. Le point d'arrêt déclaré à Mont-de-Marsan (« Gare SNCF ») se situe quant à lui à proximité de la gare SNCF de Mont-de-Marsan, au même emplacement que le point d'arrêt de la ligne routière régionale.
6. Cette dernière permet aux usagers de relier Pau à Mont-de-Marsan en autocar sans correspondance. Environ quatre mille voyageurs par an sont recensés sur cette origine-destination, pour un trafic total de dix-sept mille voyageurs toutes origines-destinations confondues.
7. Sur la liaison Pau – Mont-de-Marsan, le service routier conventionné propose des départs l'après-midi uniquement, dans le sens Pau – Mont-de-Marsan : deux départs par jour du lundi au jeudi ainsi que le samedi, trois départs par jour le vendredi (dont un en période scolaire uniquement), et un départ par jour le dimanche. Dans le sens Mont-de-Marsan – Pau, le service conventionné propose trois départs par jour le lundi (dont un en période scolaire uniquement), deux départs par jour du mardi au jeudi ainsi que le samedi, quatre départs par jour le vendredi et un départ par jour le dimanche. Le temps de parcours varie entre 1h30 et 1h48, avec jusqu'à dix-neuf arrêts intermédiaires.
8. En 2014, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [200 000 – 300 000] euros sur la ligne Pau – Mont-de-Marsan, après prise en compte de [50 000– 100 000] euros de recettes perçues auprès des usagers, soit un taux de couverture de 28 % des coûts.

3. ANALYSE

9. 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 ».
10. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne Pau – Mont-de-Marsan, maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus.

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

11. Le service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages serait exécuté entre Pau et Mont-de-Marsan, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne routière régionale Pau – Mont-de-Marsan organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec CITRAM Pyrénées, filiale du groupe Transdev, pour la période 2015-2021. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres de ceux du service conventionné. 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

12. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre services 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 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.
13. Au cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h20) est inférieur à celui du service conventionné (entre 1h30 et 1h48, comme indiqué au point 7). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages est donc attractif pour les voyageurs du service conventionné.
14. Les horaires proposés par la société Béarn Pyrénées Voyages apparaissent en outre adaptés à la demande de tous les types de clientèle. Ils présentent une fréquence et une amplitude plus importantes que ceux du service conventionné tous les jours de l'année, à l'exception du vendredi dans le sens Mont de Marsan – Pau. Ainsi, ils peuvent constituer une véritable alternative pour tous les voyageurs, et notamment ceux qui ne sont pas contraints par des horaires précis.
15. Une part importante des horaires déclarés par la société Béarn Pyrénées Voyages est en revanche relativement éloignée de ceux du service régional. Ainsi, à l'exception du service envisagé entre Pau et Mont-de-Marsan le vendredi à 18h45 en période scolaire, les horaires de services proposés dans ce sens de parcours se situent tous à plus de 1h15 de ceux du service conventionné, quand ils ne sont pas éloignés de plusieurs heures. C'est en particulier le cas des services du lundi au samedi à 6h et le dimanche à 10h15, le service conventionné ne proposant aucun départ, le matin, dans ce sens du lundi au samedi et aucun départ avant 17h04 le dimanche. Aussi, à l'exception du service horaire le vendredi à 18h45 en période scolaire, l'ensemble des services horaires déclarés par la société Béarn Pyrénées Voyages entre Pau et Mont-de-Marsan constitue une offre complémentaire à celle du service conventionné. Dans le sens de Mont-de-Marsan vers Pau, les horaires envisagés par la société Béarn Pyrénées Voyages sont plus proches de ceux du service conventionné. En effet, à l'exception des services du lundi au jeudi à 8h, 16h45 et 20h15, du vendredi à 8h, du samedi à 12h15 et 20h15 et du dimanche à 16h45, les horaires envisagés par la société Béarn Pyrénées Voyages sont à moins d'une heure de ceux du service conventionné.
16. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, l'offre déclarée par la société Béarn Pyrénées Voyages présente, selon les horaires considérés, un caractère complémentaire ou substituable au service conventionné.

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

17. A titre liminaire, il convient de rappeler que le trafic du service conventionné sur la liaison Pau – Mont de Marsan s'est élevé à seulement [0 – 5 000] voyageurs, toutes catégories confondues, ce qui représente [10 – 20] % de la capacité annuelle du service librement organisé. Plus précisément, pour un horaire donné du service conventionné, le nombre moyen de voyageurs de l'origine-destination reste compris entre [0] et [20] % de la capacité du service librement organisé.
18. Partant de ce constat, une méthode d'estimation de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne routière régionale Pau – Mont-de-Marsan que pourraient entraîner les services envisagés par la société Béarn Pyrénées Voyages consiste à évaluer le report vers ces services par autocar de l'ensemble de la clientèle des services conventionnés circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. On considère pour cela que les services routiers régionaux situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour d'horaires déclarés par la société Béarn Pyrénées Voyages sont susceptibles d'être affectés.
19. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque circulation, le transfert de voyageurs vers les services librement organisés est estimé à environ [1000 – 2000] voyageurs, c'est-à-dire [40 - 50] % du trafic du service conventionné sur l'origine-destination Pau – Mont-de-Marsan. Partant d'une recette moyenne par voyageur de [5 – 10] euros, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région et sur la base de l'exercice 2014, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée à environ [10 000 – 20 000] euros par an, soit [10 – 20] % des recettes commerciales de la ligne.
20. Compte tenu de la comparaison des caractéristiques des offres développée dans la partie 3.2.1, en particulier du point de vue de la fréquence et du temps de parcours, il ne peut être exclu que l'impact du service déclaré soit sous-évalué par l'application de cette méthode. En effet, celle-ci ne rend pas nécessairement compte de la totalité de la capacité d'attraction du nouveau service pour des usagers de services conventionnés, à des horaires s'écartant d'un peu plus d'une heure. Ainsi, en considérant que les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins une heure et demie autour d'horaires déclarés par la société Béarn Pyrénées Voyages sont susceptibles d'être affectés, et en faisant l'hypothèse conservatrice d'un report de l'intégralité des usagers de ces services, la perte de recettes correspondant est réévaluée à environ [30 000 – 40 000] euros par an, soit 37 % des recettes commerciales de la ligne.
21. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée 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 peut être estimé dans une fourchette de 7 et à 17 % de la contribution publique affectée à la ligne routière régionale.
22. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée peut être regardée comme substantielle et que ce service doit, dès lors, être au moins limité.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

23. Lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de limiter un service, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières propose à l'autorité organisatrice de transport, conformément à l'article L. 3111-19 du code des transports, la mise en place à cet effet de règles objectives, transparentes et non discriminatoires. Dans cette hypothèse, l'Autorité se prononce sans être tenue par les termes de l'éventuel projet de limitation de service de l'autorité organisatrice. Elle s'attache à favoriser le développement d'une offre de service librement organisé dans la limite de l'atteinte portée à l'équilibre du service conventionné, qui ne saurait être substantielle.

24. En particulier, l'offre de service complémentaire au service conventionné, entendue comme l'offre qui n'est pas, au regard du profil de la demande, substituable au service conventionné et dont l'atteinte portée à l'équilibre économique de ce dernier apparaît en conséquence négligeable, ne saurait faire l'objet d'une limitation.
25. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux caractéristiques de la demande telle que précisée au paragraphe 3.2.1., les services complémentaires au service conventionné doivent être regardés comme correspondant aux horaires situés à plus d'une heure des horaires du service conventionné.
26. En l'espèce, la Région a fait état d'un projet de limitation des services proposés par la société Béarn Pyrénées Voyages aux jours et horaires suivants : départs de Pau à 6h00 du lundi au samedi, à 10h15 le dimanche et départs de Mont-de-Marsan à 12h15 le samedi, 16h45 du lundi au jeudi ainsi que le dimanche et 20h15 du lundi au jeudi ainsi que le samedi. Ce projet revient à interdire tous les horaires de service situés à moins de deux heures et vingt minutes d'un horaire du service conventionné.
27. Au vu de l'analyse comparative des grilles horaires développée au point 15, un tel projet de limitation apparaît disproportionné dans la mesure où il comprend les services complémentaires au service conventionné.
28. Les horaires complémentaires ne pouvant être limités sont ainsi constitués de tous les départs de Pau, sauf celui de 18h45 le vendredi en période scolaire, et les départs de Mont-de-Marsan à 8h, 16h45 et 20h15 du lundi au jeudi, à 8h le vendredi, à 12h15 et 20h15 le samedi et à 16h45 le dimanche.
29. Par voie de conséquence, la Région ne saurait être fondée à interdire les services complémentaires mentionnés au point précédent.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de limitation de la Région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes du service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages sous réserve que la limitation du service exclue les horaires mentionnés au point 28.

Le présent avis sera notifié à la Région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes 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