

Avis n° 2016-040 du 5 avril 2016
relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire d'interdiction des services
déclarés par la société Eurolines sur la liaison entre Angers et Nantes

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° D2015-068 et D2015-078 présentées par la société Eurolines, publiées le 7 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Pays de la Loire, enregistrée le 5 février 2016 ;

Vu l'avis n° 2016-039 du 5 avril 2016 relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Angers et Le Mans (déclaration D2015-010) ;

Après en avoir délibéré le 5 avril 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. Les déclarations susvisées de la société Eurolines portent sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Angers et Nantes (D2015-068 et D2015-078) réparti sur deux lignes de longue distance distinctes. Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, place Pierre-Semard, à Angers et à la gare routière Baco, allée Maison-Rouge, à Nantes. Le service déclaré comporte trois départs quotidiens d'Angers à 12h15, 19h00 et 20h30 et, de même, dans l'autre sens, trois départs quotidiens à partir de Nantes à 7h45, 8h50 et 15h15. Cent places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, correspondant à deux autocars de cinquante places, soit 219 000 places par an pour 21 départs hebdomadaires par sens, pour un temps de parcours estimé entre 1h15 et 1h40.
2. La Région Pays de la Loire (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité de deux projets de décision d'interdiction des services déclarés par la société Eurolines sous les numéros D2015-068 et D2015-078. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Angers-Nantes qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Pays de la Loire.

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, la ligne Paris – Le Mans – Tours – Angers – Nantes – Nantes aéroport (déclaration D2015-068), avec deux allers-retours quotidiens, et, d'autre part, la ligne Rennes – Nantes – Angers – Tours – Bourges – Clermont Ferrand – Lyon – Grenoble (déclaration D2015-078), avec un aller-retour quotidien. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation des différents services pourrait être utilisée en partie pour des déplacements dépassant la seule liaison entre Angers et Nantes, même s'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. L'arrêt du service librement organisé par la société Eurolines, allée Maison-Rouge à Nantes, est distant de deux kilomètres environ de la gare SNCF, et la gare routière d'Angers est située sur le parvis de la gare d'Angers Saint-Laud, desservie par la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans. Cette ligne permet aux usagers de relier Angers à Nantes en train sans correspondance. Environ [50 – 100] millions de voyageurs-km par an sont recensés sur cette origine-destination, pour un trafic total de [200 – 300] millions de voyageurs-km sur la ligne, toutes origines-destinations confondues.
6. Sur la liaison Angers – Nantes, le service conventionné propose, dans le sens Angers vers Nantes, vingt départs par jour du lundi au jeudi, vingt-deux départs le vendredi, dix départs le samedi et neuf départs le dimanche. Dans le sens Nantes vers Angers, ce même service propose vingt départs du lundi au jeudi, dix-neuf le vendredi, huit le samedi et onze le dimanche. Le service conventionné propose donc 121 départs hebdomadaires dans le sens Angers vers Nantes et 119 départs hebdomadaires dans le sens Nantes vers Angers. Le temps de parcours varie entre 39 minutes et 1h15 pour une moyenne pondérée de 50 minutes, avec jusqu'à dix arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [10 – 20] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires de [5 – 10] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10 – 20] millions d'euros. Ces dernières couvrent ainsi [10 – 50] % des coûts sur le périmètre de la ligne TER.

3. ANALYSE

8. 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 ».
9. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur le segment Nantes – Angers de la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut être que

la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans, conformément aux dispositions rappelées à l’alinéa précédent.

10. En outre, à la suite de la déclaration D2015-010 de la société FlixBus France concernant la liaison Angers – Le Mans, publiée sur le site internet de l’Autorité le 12 novembre 2015, et de la saisine afférente à cette déclaration, l’Autorité a émis un avis défavorable, le 5 avril 2016 (n° 2016-039), sur le projet de la Région de limitation du service déclaré par la société FlixBus France au motif que ce dernier ne portait pas une atteinte substantielle à l’équilibre économique de la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans.
11. Or, les services déclarés par la société Eurolines procèdent des déclarations D2015-068 et D2015-078 qui ont été reçues au greffe de l’Autorité le 4 décembre 2015 et publiées le 7 décembre 2015, soit postérieurement à celles de la société FlixBus France. Il en résulte que la saisine correspondant au service déclaré par la société FlixBus France bénéficie d’une priorité d’examen par rapport à la saisine correspondant aux déclarations de la société Eurolines.
12. Dès lors que l’Autorité, dans son avis n° 2016-039, s’est prononcée défavorablement sur la limitation du service de la société FlixBus France et que cette dernière aura ainsi la faculté d’exploiter le service déclaré, l’appréciation de l’atteinte à l’équilibre économique portée au service conventionné par le service déclaré par la société Eurolines doit nécessairement prendre en compte l’incidence cumulée des deux services déclarés.

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

13. Le service déclaré par la société Eurolines serait exécuté entre Angers et Nantes, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER –Nantes – Angers – Le Mans organisée par la Région dans le cadre d’une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1^{er} juillet 2008 au 31 décembre 2016. Les points d’arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires d’Angers et de Nantes. 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

14. 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.
15. Au cas d’espèce, le temps de parcours du service déclaré (en général 1h15, et 1h40 pour un des trajets quotidiens) est supérieur à celui du service conventionné (entre 39 minutes et 1h15, soit en moyenne 50 minutes, comme indiqué au point 6). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société Eurolines apparaît donc peu substituable au service conventionné existant entre Nantes et Angers pour les voyageurs fréquents pour qui cet écart de temps de parcours est plus pénalisant, et relativement substituable pour les voyageurs occasionnels.

16. 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. A l'exception des services proposés par la société Eurolines entre Nantes et Angers le dimanche à 7h45, et entre Angers et Nantes le samedi à 20h30, pour lesquels il n'existe aucun départ de service conventionné à moins d'une heure, les autres horaires déclarés se situent à moins d'une heure d'un horaire proposé par le service conventionné. 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.
17. Les horaires proposés pour les services déclarés apparaissent, en revanche, moins adaptés à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. D'une part, ils ne présentent pas une fréquence et une amplitude suffisantes dans la journée pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. 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 la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation de lignes de longue distance entre Paris et Nantes ainsi qu'entre Rennes et Grenoble, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle pendulaire. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que la liaison entre Angers et Nantes est majoritairement empruntée par des voyageurs fréquents, les voyageurs occasionnels ne représentant que [10 - 40] % du trafic.
18. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les liaisons déclarées par la société Eurolines peuvent être regardées comme étant, tout au plus, 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

19. 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.
20. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, et susceptible d'être ultérieurement affinée en fonction des données qui résulteront de l'observation de l'évolution de la demande, 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.
21. Une première estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans que pourrait entraîner la commercialisation des services envisagés par la société Eurolines consiste à évaluer le report vers ces services de l'ensemble des catégories de clientèle des trains circulant dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des horaires déclarés, en considérant que ce report ne peut dépasser 60 à 90 % 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 entre [100 000] et [150 000] par an. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER de [5 - 10] €, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée dans une fourchette comprise entre environ [500 000] et [1 000 000] euros par an.

22. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1., une estimation complémentaire du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport librement organisé de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné, dans la limite de 60 % ou 90 % des capacités des offres des services librement organisés. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] €, ce report aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes comprise entre [1 000 000] et [2 000 000] euros par an. Ces estimations reposent, notamment, sur l'hypothèse forte que la totalité des usagers occasionnels du service conventionné se reporte vers les services déclarés. Elles constituent donc un majorant du risque de perte de recettes encouru. Au cas d'espèce, les voyageurs occasionnels sont néanmoins davantage susceptibles de se reporter vers les services déclarés que les voyageurs fréquents, de sorte que ces dernières estimations doivent être regardées comme plus adaptées aux caractéristiques de la demande.
23. 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, estimé selon les méthodes décrites aux points 21 et 22, serait compris entre 5 % et 13 % de la contribution publique sur la ligne TER.

3.2.3. Sur l'évaluation de l'impact économique cumulé des services déclarés

24. Comme indiqué au point 12, l'Autorité doit apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société Eurolines à l'équilibre économique de la ligne TER en prenant en compte l'incidence cumulée du service déclaré préalablement par la société FlixBus France et de celui déclaré par la société Eurolines.
25. Le point 24 de l'avis n° 2016-039 évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par le service déclaré par la société FlixBus France entre Le Mans et Angers, selon les mêmes méthodes que celles explicitées aux points 21 et 22 du présent avis, entre 2 % et 4,9 % des recettes sur la ligne ou entre 2 % et 5 % de la contribution publique sur la ligne TER (hors compensations tarifaires).
26. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services des sociétés FlixBus France et Eurolines peut être estimé entre 7 % et 18 % de la contribution publique sur la ligne TER hors compensations tarifaires ou entre 5 % et 13 % en prenant en compte le coût des compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids important des concours publics engagés par la Région, risquerait d'être significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés par la société Eurolines entre Angers et Nantes.
27. 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 les services déclarés par la société Eurolines entre Angers et Nantes doivent, dès lors, être au moins limités.

3.2.4. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

28. 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.

29. Le service déclaré par la société Eurolines a la particularité d'être exploité à chaque horaire par deux autocars de cinquante places. Eu égard à la circonstance que la liaison concernée comporte une part significative de voyageurs occasionnels dont la sensibilité aux horaires proposés est faible et afin de permettre à l'opérateur de conserver la possibilité de proposer une offre complète sur l'ensemble des horaires déclarés, l'Autorité estime envisageable de limiter à un autocar de cinquante places au lieu de deux le nombre de départs à chaque horaire, afin de réduire l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER à un niveau qui ne puisse être regardé comme substantiel.
30. Dans les circonstances de l'espèce, l'incidence du service de la société Eurolines tel que limité à cinquante places pour chaque horaire sur l'équilibre de la ligne TER, envisagé de manière cumulée à l'incidence du service déclaré par la société FlixBus France ayant donné lieu à l'avis n° 2016-039, peut être estimé, selon les méthodes explicitées aux points 21 et 22, entre 4,5 % et 12,5 % de la contribution publique au service conventionnée hors compensations tarifaires ou entre 3 % et 8 % de l'ensemble des concours publics afférents à cette ligne. L'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport ne peut, dans ces conditions, être regardée comme substantielle.
31. Par voie de conséquence, la Région ne saurait être fondée à limiter le service de manière plus conséquente que celle qui est présentée au point 30.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'interdiction de la Région des Pays-de-la-Loire, sous réserve que cette interdiction se limite à un autocar de cinquante places pour chacun des horaires déclarés.

Le présent avis sera notifié à la Région Pays de la Loire et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 5 avril 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo