

**Avis n° 2016-062 du 4 mai 2016
relatif au projet de décision de la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine de
limitation du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Belfort et
Mulhouse**

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° 2016-008 présentée par la société Eurolines, publiée le 28 janvier 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine, enregistrée le 25 mars 2016 ;

Après en avoir délibéré le 4 mai 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. La déclaration susvisée de la société Eurolines porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Belfort et Mulhouse (D2016-008). Les points d'arrêt déclarés sont situés au parking des autocars, avenue Wilson à Belfort, et à la gare routière/SNCF, avenue du général Leclerc, à Mulhouse. Le service déclaré comporte un départ de Belfort tous les jours à 20h45, pour un temps de parcours de 45 minutes, et un départ de Mulhouse tous les jours à 9h00, pour un temps de parcours de 1h05. Cent places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, correspondant à deux autocars de cinquante places, soit 73 000 places par an pour sept départs hebdomadaires par sens.
2. La Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société Eurolines sous le numéro D2016-008 aux seuls départs du samedi. Selon la Région, l'exploitation du service déclaré porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la liaison TER Mulhouse – Belfort qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Alsace.
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 Eurolines s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Strasbourg – Colmar – Mulhouse – Belfort – Besançon – Chalon-sur-Saône – Lyon. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ce service pourrait être utilisée en partie pour des déplacements dépassant la seule liaison déclarée entre Belfort et Mulhouse, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société Eurolines peut librement décider de modifier le service proposé 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 arrêts du service librement organisé par la société Eurolines, avenue Wilson à Belfort, et à la gare routière de Mulhouse, sont situés à proximité immédiate des gares ferroviaires de Belfort et de Mulhouse Ville, desservies par la ligne Belfort – Mulhouse du réseau TER Alsace. Cette ligne permet aux usagers de relier Belfort à Mulhouse en train sans correspondance.
6. Sur la liaison Belfort – Mulhouse, le service conventionné propose, dans le sens Belfort vers Mulhouse, vingt départs par jour du lundi au vendredi et neuf départs par jour le samedi et le dimanche. Dans le sens Mulhouse vers Belfort, ce même service propose vingt départs par jour du lundi au vendredi et huit départs par jour le samedi et le dimanche. Au total, 118 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Belfort vers Mulhouse et 116 dans le sens Mulhouse vers Belfort, pour une offre annuelle d'environ 2,8 millions de sièges offerts sur la liaison. Le temps de parcours varie entre 33 et 45 minutes pour une moyenne pondérée de 36, avec entre quatre et onze arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, environ 8,5 millions de voyageurs-kilomètres étaient recensés sur l'origine-destination Belfort-Mulhouse, pour un trafic total de [20 - 30] millions de voyageurs-kilomètres sur la ligne TER, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [0 - 5] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [0 - 5] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [0 - 5] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales s'élève ainsi à [30 - 40] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.

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. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne Belfort - Mulhouse, 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

10. Le service déclaré par la société Eurolines serait exécuté entre Belfort et Mulhouse, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Belfort – Mulhouse, organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2018. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Belfort et de Mulhouse-Ville. 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 du service déclaré

11. 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.
12. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (45 minutes au départ de Belfort et 1h05 au départ de Mulhouse) est au mieux égal à celui du service conventionné au départ de Belfort (entre 33 minutes et 45 minutes pour une moyenne pondérée de 36 minutes, comme indiqué au point 6) et toujours supérieur au temps de parcours du service conventionné au départ de Mulhouse. Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société Eurolines apparaît donc relativement substituable au service conventionné au départ de Belfort mais relativement peu substituable au service conventionné au départ de Mulhouse pour les usagers ayant une forte valeur du temps ou bénéficiant de tarifs TER attractifs, notamment les voyageurs fréquents, pour lesquels cet écart de temps de parcours est plus pénalisant.
13. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence des services conventionnés est élevée, avec vingt départs par jour en semaine dans chaque sens (soit en moyenne un train toutes les 30 minutes en heure de pointe et un train toutes les heures en heure creuse), l'unique horaire déclaré par la société Eurolines dans le sens Belfort-Mulhouse, comme l'horaire déclaré dans le sens Mulhouse-Belfort, se situe à moins d'une heure d'un horaire du service TER. Seul le service proposé par la société Eurolines entre Belfort et Mulhouse le samedi, dont le départ est à 20h45, constitue une offre pour laquelle il n'existe aucun départ de service conventionné à moins d'une heure. Du seul point de vue des horaires proposés, le service déclaré peut donc être considéré comme une alternative attractive, au moins pour les voyageurs occasionnels.
14. L'offre du service déclaré n'apparaît, en revanche, pas en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. En premier lieu, l'aller-retour dans la journée est possible uniquement dans le sens Mulhouse – Belfort – Mulhouse. En deuxième lieu, les horaires déclarés ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail. En troisième lieu, ce service, limité à un trajet par jour et par sens, ne présente pas une fréquence suffisante dans la journée pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante à certains moments de la journée, en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. La capacité en outre limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut enfin ajouter que la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre

Strasbourg et Lyon, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que la liaison entre Belfort et Mulhouse est majoritairement empruntée par des voyageurs fréquents, les voyageurs occasionnels ne représentant que [30 - 40] % du trafic.

15. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société Eurolines peut seulement être regardé comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du service déclaré

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 et dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, 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. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1., une estimation 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 service librement organisé par la société Eurolines des seuls utilisateurs occasionnels des trains du service conventionné sur la liaison Belfort – Mulhouse circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. En effet, tout en conservant une certaine préférence horaire (par exemple, en début, milieu ou fin de journée), cette catégorie de voyageurs est moins attachée à des horaires précis et, pour cette raison, est la seule susceptible d'être intéressée par le service déclaré. En raisonnant donc sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque de ce report, on considère que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins deux heures autour des horaires déclarés pour chaque service sont susceptibles d'être affectés. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels sur les différents trains de la journée. Dans le cas d'espèce, il est ainsi considéré que [30 - 40] % des voyageurs d'un train sont des voyageurs occasionnels et que seuls ceux-ci se reportent vers le nouveau service, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Il est à noter que ces plafonds ne sont atteints à aucun horaire. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque train, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à environ 11 000. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes d'environ [60 000- 70 000] euros par an.
19. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consisterait à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport librement organisé par la société Eurolines de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Belfort – Mulhouse dans la limite de 60 % à 90 % de l'offre annuelle du service librement organisé. Une telle estimation revient à supposer que les voyageurs occasionnels du service conventionné n'ont aucune préférence horaire dans la journée et donc qu'ils sont tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé. Les données disponibles font état d'un nombre de voyageurs occasionnels

réalisant la liaison Belfort - Mulhouse sur la ligne TER de [60 000 - 70 000] en 2014. Ce chiffre étant inférieur au seuil de 90 % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société Eurolines, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, [40 000] à [70 000]. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [200 000] à [400 000] euros par an.

20. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à environ 2,6 % des recettes sur la ligne TER et 1,4 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En tout état de cause, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 8 % de la contribution publique ou encore 6,2 % de l'ensemble des concours publics versés, sur le même périmètre de la ligne TER. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants apparaissent, en tout état de cause, limités. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant des concours publics versés par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.
21. 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 de limitation de la Région Alsace - Champagne-Ardenne - Lorraine du service déclaré par la société Eurolines.

Le présent avis sera notifié à la Région Alsace - Champagne-Ardenne - Lorraine et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 4 mai 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