

Avi s n° 2016-068 du 11 mai 2016 **relatif au projet de décision de la Région Bretagne de limitation du service déclaré par la** **société Eurolines sur la liaison entre Rennes et Saint-Brieuc**

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° D2015-094 présentée par la société Eurolines, publiée le 15 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Bretagne, enregistrée le 15 février 2016 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2016-048 du 12 avril 2016 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision de limitation de service régulier interurbain de transport par autocar ;

Après en avoir délibéré le 11 mai 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1 PROCÉDURE

1. La déclaration susvisée de la société Eurolines porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Rennes et Saint-Brieuc (D2015-094). Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, boulevard Solferino, à Rennes et à la halte routière, 6 rue du Combat des Trente, à Saint-Brieuc. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Rennes à 20h30, ainsi qu'un départ quotidien de Saint-Brieuc à 7h. 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 et pour un temps de parcours estimé à 1h15 minutes.
2. La Région Bretagne (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société Eurolines. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes TER Rennes – Saint-Brieuc – Brest et Rennes – La Brohinière – Brest qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Bretagne. La Région souhaite limiter le service déclaré, autorisant un à deux départs hebdomadaires selon la période de l'année. Ainsi dans le sens Rennes – Saint-Brieuc, le départ à 20h30 serait autorisé toute l'année le samedi et le vendredi en été uniquement. Dans le sens Saint-Brieuc – Rennes, aucun départ ne serait autorisé.

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 et qu'elle peut décider de prolonger d'un mois ce délai par décision motivée.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société Eurolines s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Paris – Orly – Le Mans – Rennes – Saint-Brieuc. 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 Rennes et Saint-Brieuc, 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. L'arrêt du service librement organisé par la société Eurolines à Rennes est situé à proximité immédiate de la gare ferroviaire. L'arrêt à Saint-Brieuc est quant à lui situé à 750 mètres de la gare SNCF.
6. Les deux lignes TER considérées, Rennes – Saint-Brieuc – Brest et Rennes – La Brohinière – Brest, permettent aux usagers de relier Rennes à Saint-Brieuc en train sans correspondance. Sur la liaison Rennes – Saint-Brieuc, le service conventionné propose, en hiver, dans le sens Rennes vers Saint-Brieuc, treize départs par jour du lundi au jeudi, dix-sept le vendredi, huit le samedi et sept le dimanche. Dans le sens Saint-Brieuc vers Rennes, ce même service propose dix départs par jour du lundi au jeudi, douze départs le vendredi, six départs le samedi et neuf départs le dimanche. Au total, 84 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Rennes vers Saint-Brieuc et 67 dans le sens Saint-Brieuc vers Rennes. En juillet et en août, l'offre est légèrement inférieure, avec 74 départs hebdomadaires dans le sens Rennes vers Saint-Brieuc et 66 dans le sens Saint-Brieuc vers Rennes. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à environ 1,9 million de sièges offerts par an, sur la base d'une capacité des rames TER de 240 places assises. Le temps de parcours varie entre 47 minutes et 1h22 pour une moyenne pondérée de 1h04 minutes, avec entre un et douze arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, [300 000 - 400 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Rennes – Saint-Brieuc, pour un trafic total de [2 000 000 - 3 000 000] voyageurs sur les lignes TER considérées, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [20 - 30] millions d'euros sur le périmètre de ces lignes (hors compensations tarifaires pour un montant de [1 - 2] million d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10 - 20] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [30 - 40] % sur le périmètre des lignes TER considérées.
8. En outre, les voyageurs souhaitant se déplacer entre Rennes et Saint-Brieuc ont la possibilité d'emprunter des trains TGV. Cinq à onze trains quotidiens sans correspondance et avec au plus un arrêt intermédiaire sont en effet proposés dans chaque sens à des horaires étalés dans la journée et pour un temps de parcours d'environ 45 à 50 minutes.

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 les lignes TER Rennes – Saint-Brieuc – Brest et Rennes – La Brohinière – Brest, 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 Eurolines serait exécuté entre Rennes et Saint-Brieuc, dont la liaison est assurée sans correspondance par les lignes TER Rennes – Saint-Brieuc – Brest et Rennes – La Brohinière – Brest organisées par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2007-2013 et prolongée depuis à la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2017. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Rennes et de Saint-Brieuc. 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 des lignes de service public organisées par la Région

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré

12. 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.
13. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h15 minutes) s'avère proche de celui du service conventionné (entre 47 minutes et 1h22 pour une moyenne pondérée de 1h04 minutes, comme indiqué au point 6), bien que légèrement supérieur en moyenne. Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société Eurolines apparaît donc substituable au service conventionné existant entre Rennes et Saint-Brieuc.
14. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence des services conventionnés est relativement importante, avec en moyenne douze départs par jour en semaine dans chaque sens (soit en moyenne un train toutes les heures), l'unique horaire déclaré par la société Eurolines dans chaque sens se situe à moins d'une heure d'un horaire du service TER. Seul le service proposé entre Rennes et Saint-Brieuc le samedi toute l'année et le vendredi en juillet et en août, avec un départ à 20h30, 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 au service conventionné.
15. L'offre du service déclaré n'apparaît pas, en revanche, 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 Saint-Brieuc – Rennes – Saint-Brieuc. En deuxième lieu, l'horaire déclaré au départ de Rennes permettant cet aller-retour dans la journée, à 20h30, ne correspond 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 Paris et Saint-Brieuc, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service au départ de Rennes, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [50 - 100] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Rennes et Saint-Brieuc sont des voyageurs fréquents, ce qui explique le choix de la Région de limiter l'offre du service conventionné en période estivale.

16. Les voyageurs occasionnels, au nombre de [100 000 - 200 000] sur la liaison concernée, comprennent, en particulier, les usagers en « correspondance TGV » ([0 - 50] % de l'ensemble). Ces voyageurs utilisent la liaison TER en prolongement de leur parcours par TGV et apparaissent a priori peu sensibles à un report du mode ferré vers l'autocar. Tout d'abord, il est peu probable, en effet, que cette catégorie d'usagers décide de changer de mode de transport uniquement pour sa correspondance, compte tenu de la rupture de charge plus importante que constituerait le transfert du train vers l'autocar. Ensuite, les caractéristiques des offres de transport, TGV et TER, d'une part, et autocar d'autre part, sont suffisamment différentes, notamment au regard de la comparaison des temps de parcours (environ 3h20 en train entre Paris et Saint-Brieuc contre 6h45 en autocar), pour en conclure qu'elles ne sont pas substituables.
17. 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 autres qu'en correspondance TGV. En revanche, il ne peut raisonnablement être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents ou les voyageurs occasionnels en correspondance avec le TGV.

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

18. 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.
19. 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.
20. 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 des lignes 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 hors correspondance TGV des trains du service conventionné sur la liaison Rennes - Saint-Brieuc 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 ainsi sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque effectif de report de ces voyageurs, 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 % des voyageurs d'un train sont des voyageurs occasionnels hors correspondance TGV 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. 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 entre [0 - 50 000]. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 20] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [0] à [500 000] euros par an.

21. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique des lignes 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 hors correspondance TGV du service conventionné sur la liaison Rennes - Saint-Brieuc 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 hors correspondance TGV réalisant la liaison Rennes - Saint-Brieuc sur les lignes TER de [0 - 100 000] en 2014. Ce chiffre étant supérieur 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], soit le plafond de 60 à 90 % de la capacité annuelle du service déclaré. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 20] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [500 000] à [1 000 000] euros par an.
22. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 3,7 % et 4,6 % des recettes sur les lignes TER considérées et entre 1,8 % et 2,3 % 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 3,9 % de la contribution publique ou encore 3,7 % de l'ensemble des concours publics versés, sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des deux lignes conventionnées, 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.
23. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des deux lignes de service public de transport concernées ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de limitation de la Région Bretagne du service déclaré par la société Eurolines.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 11 mai 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo