

Avis n° 2016-175 du 7 septembre 2016
relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Pamiers et
Toulouse

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 du service routier librement organisé n° D2016-070 présentée par la société Eurolines, publiée le 26 avril 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, enregistrée le 24 juin 2016 ;

Vu la décision n° 2016-148 du 19 juillet 2016 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction d'un service régulier interurbain de transport par autocar ;

Vu l'avis n° 2016-171 du 7 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées de limitation du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Foix et Toulouse ;

Vu l'avis n° 2016-172 du 7 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Foix et Pamiers ;Après en avoir délibéré le 7 septembre 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 Pamiers et Toulouse (D2016-070). Les points d'arrêt déclarés sont situés en face de la gare ferroviaire, boulevard Lattre de Tassigny, à Pamiers et 68 boulevard Pierre Sémard, à Toulouse. Le service déclaré comporte un départ de Pamiers à 19h30 le samedi et dimanche, ainsi qu'un départ de Toulouse à 8h45 le vendredi et le samedi. Cent places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 20 800 places par an pour deux départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé entre 50 minutes et 1 heure.

2. La Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Toulouse – Latour-de-Carol qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Midi-Pyrénées.
3. Le deuxième alinéa du I 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 – Orléans – Châteauroux – Limoges – Brive-la-Gaillarde – Toulouse – Pamiers – Foix. 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 Pamiers et Toulouse, 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 Pamiers est situé à proximité immédiate de la gare ferroviaire. À Toulouse, l'arrêt du service déclaré est à proximité immédiate de la gare de Toulouse-Matabiau et à 3 kilomètres environ de la gare de Toulouse-Saint-Agne, desservie également par la ligne Toulouse – Latour-de-Carol. La distance routière entre les deux arrêts est de 68 kilomètres environ.
6. La ligne TER Toulouse – Latour-de-Carol permet aux usagers de relier Pamiers à Toulouse en train ou en autocar sans correspondance. Sur la liaison Pamiers – Toulouse, le service conventionné propose, de juillet à décembre, dans le sens Pamiers vers Toulouse, 22 départs par jour du lundi au vendredi et 10 départs quotidiens le samedi et le dimanche. Dans le sens Toulouse vers Pamiers, ce même service propose 19 départs par jour du lundi au vendredi et 13 départs quotidiens le samedi et le dimanche. Au total, 130 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Pamiers vers Toulouse et 121 dans le sens Toulouse vers Pamiers. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à plus de 3 millions de sièges par an, sur la base d'une capacité des rames TER de 268 places assises. Le temps de parcours varie entre 55 minutes et 1 h 52 (depuis la gare de Toulouse-Matabiau) pour une moyenne pondérée de 59 minutes, avec cinq à huit arrêts intermédiaires.
7. En 2015, [150 000 – 200 000] voyageurs ([0 - 10] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l'origine-destination Pamiers – Toulouse, pour un trafic total en 2014, dernier exercice disponible, de [70 - 90] millions de voyageurs kilomètres sur la ligne TER considérée, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [10 - 20] millions d'euros sur le périmètre de cette 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 [5 - 10] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [10 - 20] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. En outre, les usagers souhaitant se déplacer entre Pamiers et Toulouse ont la possibilité d'emprunter quotidiennement un train d'équilibre du territoire dans le sens Pamiers vers Toulouse, pour un temps de parcours de 44 minutes.

9. L'Autorité n'a pas été saisie par l'Etat, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, en vue d'une limitation ou d'une interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison Pamiers – Toulouse.
10. Par ailleurs, des services routiers librement organisés entre Foix et Pamiers et entre Foix et Toulouse ont fait respectivement l'objet des déclarations D2016-069 et D2016-071 par la société Eurolines. Ces déclarations, publiées sur le site internet de l'Autorité le 26 avril 2016, à la même date que la déclaration D2016-070, ont également donné lieu à deux saisines de l'Autorité par la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées le 24 juin 2016. Selon la Région, les services déclarés sur les liaisons Foix – Pamiers, Pamiers – Toulouse et Foix – Toulouse porteraient une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Toulouse – Latour-de-Carol.
11. L'offre du service librement organisé entre Foix et Pamiers mentionné au point 10 consiste en deux départs hebdomadaires de Foix, le vendredi et le samedi, à 19h, ainsi que deux départs hebdomadaires de Pamiers, le samedi et le dimanche, à 9h50, pour un temps de parcours de 25 minutes. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 20 800 places.
12. L'offre du service librement organisé entre Foix et Toulouse mentionné au point 10 consiste en deux départs hebdomadaires de Foix, le samedi et le dimanche, à 19h, ainsi que deux départs hebdomadaires de Toulouse, le vendredi et le samedi, à 8h45, pour un temps de parcours de 1 h 20 à 1 h 30. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 20 800 places.

3. ANALYSE

13. 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* ».
14. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne TER Toulouse – Latour-de-Carol, 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

15. Le service déclaré par la société Eurolines serait exécuté entre Pamiers et Toulouse, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Toulouse – Latour-de-Carol organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période du 2 juin 2008 au 31 décembre 2016. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Pamiers et Toulouse. 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

16. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que les déclarations de la société Eurolines ont été publiées sous les numéros D2016-069, D2016-070 et D2016-071 le même jour. Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée du service Pamiers – Toulouse, objet du présent avis, et des services Foix – Pamiers et Foix – Toulouse, objets respectifs des avis n° 2016-172 et 2016-171, sur la ligne TER Toulouse – Latour-de-Carol, susceptible d'être affectée.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré entre Pamiers et Toulouse

17. 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.
18. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (50 minutes à 1 h) est proche de celui du service conventionné (Entre 55 minutes et 1 h 52 pour une moyenne pondérée de 59 minutes, comme indiqué au point 6). 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 existant entre Pamiers et Toulouse.
19. S'agissant des horaires de service, entre un et quatre départs du service TER sont compris dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre des horaires déclarés. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société Eurolines peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Pamiers et Toulouse les jours où il circule.
20. Cependant, dans la mesure où les départs déclarés par la société Eurolines s'effectuent entre le vendredi et le dimanche et où, en outre, ceux-ci sont limités à un départ par jour de circulation et par sens, le service librement organisé ne peut en aucun cas constituer une alternative au TER pour les voyageurs pendulaires ou ceux qui valorisent une flexibilité horaire importante à certains moments de la journée et/ou sont contraints par des horaires précis. 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 Foix, 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 [40 - 50] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Pamiers et Toulouse sont des voyageurs fréquents.
21. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société Eurolines entre Pamiers et Toulouse peut seulement être regardé comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels empruntant le TER dans le sens Pamiers – Toulouse le samedi et le dimanche, ainsi que dans le sens Toulouse – Pamiers le vendredi et le samedi. En revanche, il ne peut être raisonnablement considéré comme substituable pour les autres catégories de voyageurs.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du service déclaré entre Pamiers et Toulouse

22. 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.
23. 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.
24. 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 des utilisateurs occasionnels des trains ou autocars du service conventionné sur la liaison Pamiers – Toulouse circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé. 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 de report de ces voyageurs, on considère que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins deux heures autour des plages horaires déclarées 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 de l'origine-destination sur les différents trains ou autocars de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'un peu plus d'un voyageur par train ou autocar est un voyageur occasionnel et que seul celui-ci se reporte vers le nouveau service, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à [4 000 - 5 000] usagers annuels environ, soit [20 - 30] % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société Eurolines. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [30 000 - 40 000] euros environ par an.
25. 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 Pamiers – Toulouse, limité aux seuls jours de circulation du service déclaré, et 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. En l'absence de données plus précises, il est de nouveau fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels sur les différents trains et autocars de la semaine. Le transfert potentiel se situerait, sous ces hypothèses, entre [10 000] et [20 000] usagers du service conventionné. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes comprise entre [100 000] et [150 000] euros environ par an.
26. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 0,7 % des recettes sur la ligne TER considérée et à 0,2 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En tout état de cause, et à supposer même que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point 25, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 2,6 % des recettes de la ligne TER et 0,6 % des

concours publics versés sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.

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

27. Comme indiqué au point 16, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société Eurolines entre Pamiers et Toulouse à l'équilibre économique de la ligne TER en prenant en compte l'incidence des services déclarés simultanément entre Foix et Pamiers et entre Foix et Toulouse.
28. Dans son avis n° 2016-172 du 7 septembre 2016 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Eurolines entre Foix et Pamiers à 0,05 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,01 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En tout état de cause, et à supposer même que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 0,2 % des recettes de la ligne TER et 0,05 % des concours publics versés sur le même périmètre.
29. Dans son avis n° 2016-171 du 7 septembre 2016 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Eurolines entre Foix et Toulouse à 0,6 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,2 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En tout état de cause, et à supposer même que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 2,7 % des recettes de la ligne TER et 0,6 % des concours publics versés sur le même périmètre.
30. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services de la société Eurolines déclarés entre Foix et Pamiers, entre Pamiers et Toulouse, et entre Foix et Toulouse sur l'équilibre de la ligne TER peut être estimé à 1,4 % des recettes et 0,4 % de la contribution publique sur ce même périmètre. En tout état de cause et à supposer même que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait excéder 5,5 % des recettes ou encore 1,3 % des concours publics versés sur le même périmètre. Un tel impact reste donc faible. 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 des services de transport par autocar déclarés.
31. 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 la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines entre Pamiers et Toulouse.

Le présent avis sera notifié à la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 7 septembre 2016.

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

Le Président

Bernard Roman