

Avis n° 2016-176 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 Montauban
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° D2016-073 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° 2016-151 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° 2016-173 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 Cahors et Montauban ;

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 Montauban et Toulouse (D2016-073). Les points d'arrêt déclarés sont situés 17 rue Salvador Allende, à Montauban et à la gare routière, 68 boulevard Pierre Sémard, à Toulouse. Le service déclaré comporte un départ de Montauban à 10h15 du vendredi au dimanche, ainsi qu'un départ de Toulouse à 18h30 du vendredi au dimanche. Cent places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 31 200 places par an pour trois départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé entre 35 et 45 minutes.

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 des lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Toulouse – Agen 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 Strasbourg – Colmar – Mulhouse – Belfort – Besançon – Dijon – Chalon-sur-Saône – Villefranche-sur-Saône – Clermont-Ferrand – Brive-la-Gaillarde – Cahors – Montauban – Toulouse. 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 Montauban 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 Montauban est situé en centre-ville, à environ 2 kilomètres de la gare ferroviaire mais proche d'un arrêt de bus urbain. A Toulouse, l'arrêt du service librement organisé est à proximité immédiate de la gare ferroviaire. La distance routière entre les deux arrêts est de 56 kilomètres environ.
6. Les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Toulouse – Agen permettent aux usagers de relier Montauban à Toulouse en train sans correspondance. Sur la liaison Montauban – Toulouse, le service conventionné propose, de juillet à décembre, dans le sens Montauban vers Toulouse, 20 départs par jour le lundi et le vendredi, 19 départs par jour du mardi au jeudi, 8 départs le samedi et 7 départs le dimanche. Dans le sens Toulouse vers Montauban, ce même service propose 19 départs par jour du lundi au jeudi, 20 départs le vendredi et 9 départs quotidiens le samedi et le dimanche. Au total, 112 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Montauban vers Toulouse et 114 dans le sens Toulouse vers Montauban. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à plus de 2 millions de sièges par an, sur la base d'une capacité des rames TER de 208 places assises. Le temps de parcours varie entre 24 minutes et 42 minutes pour une moyenne pondérée de 35 minutes, avec jusqu'à 6 arrêts intermédiaires.
7. En 2015, [500 000 - 600 000] voyageurs ([20 - 30] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l'origine-destination Montauban – Toulouse, pour un trafic total en 2014, dernier exercice disponible, de [80 - 100] millions de voyageurs kilomètres sur les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Toulouse – Agen, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [10 - 15] millions d'euros sur le périmètre de ces lignes (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 [20 - 30] % sur le périmètre des lignes TER considérées.
8. En outre, les usagers souhaitant se déplacer entre Montauban et Toulouse ont la possibilité d'emprunter des trains d'équilibre du territoire. Dans le sens Montauban – Toulouse, 8 trains circulent du lundi au jeudi, le samedi et le dimanche et 7 trains circulent le vendredi. Dans le sens Toulouse – Montauban, 6 trains circulent du lundi au samedi et 7 le dimanche. Le temps de parcours de ces trains est compris entre 24 et 57 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 Montauban – Toulouse.
10. Par ailleurs, un service routier librement organisé entre Cahors et Montauban a fait l'objet de la déclaration D2016-072 par la société Eurolines. Cette déclaration, publiée sur le site internet de l'Autorité le 26 avril 2016, à la même date que la déclaration D2016-073, a également donné lieu à une saisine de l'Autorité par la Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées le 24 juin 2016. Selon la Région, les services déclarés sur les liaisons Montauban – Toulouse et Cahors – Montauban porteraient une atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors.
11. L'offre du service librement organisé entre Cahors et Montauban mentionné au point précédent consiste en un départ quotidien de Cahors, du vendredi au dimanche, à 9h25, ainsi qu'un départ quotidien de Montauban, du vendredi au dimanche, à 19h15, pour un temps de parcours de 40 à 45 minutes en fonction du sens de circulation. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 31 200 places.
12. Les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors permettent aux usagers de relier Cahors à Montauban en train ou en autocar sans correspondance. En 2015, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [5 - 10] millions d'euros sur le périmètre de ces lignes (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 est en conséquence de [20 - 30] % sur le périmètre des lignes TER considérées.

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 de l'impact isolé du service déclaré entre Montauban et Toulouse sur les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Toulouse – Agen conformément aux dispositions rappelées au point 13.
15. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact cumulé des services déclarés entre Montauban et Toulouse, d'une part, et entre Cahors et Montauban, d'autre part, sur les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors conformément aux dispositions rappelées au point 13.

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

16. Le service déclaré par la société Eurolines serait exécuté entre Montauban et Toulouse, dont la liaison est assurée sans correspondance les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Toulouse – Agen organisées 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 Montauban et de 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 des lignes de service public organisées par la Région

17. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que les déclarations de la société Eurolines ont été publiées sous les numéros D2016-072 et D2016-073 le même jour. Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte, suivant la démarche retenue par la Région, l'incidence cumulée du service Montauban – Toulouse, objet du présent avis, et du service Cahors – Montauban, objet de l'avis n° 2016-173 susvisé, sur les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors susceptibles d'être affectées.

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

18. 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.
19. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (entre 35 et 45 minutes) est proche de celui du service conventionné (entre 24 et 42 minutes pour une moyenne pondérée de 35 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 substituable au service conventionné existant entre Montauban et Toulouse.
20. S'agissant des horaires de service, un à cinq départs du service TER sont compris dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre des horaires déclarés, à l'exception du départ de Montauban le dimanche matin, pour lequel il n'en existe aucun. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société Eurolines, à l'exception du départ de Montauban le dimanche, peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Montauban et Toulouse les jours où il circule.
21. 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 Strasbourg et Toulouse, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service dans le sens Montauban vers Toulouse, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [50 - 60] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Montauban et Toulouse sont des voyageurs fréquents.

22. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société Eurolines entre Montauban et Toulouse peut seulement être regardé comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels empruntant le TER du vendredi au dimanche. En revanche, il ne peut être raisonnablement considéré comme substituable pour aucune autre catégorie de voyageurs.

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

23. 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.
24. 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.
25. 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 des utilisateurs occasionnels des trains du service conventionné sur la liaison Montauban – 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 de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer que [10 - 20] voyageurs par train sont des voyageurs occasionnels de l'origine-destination 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, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné sur une année est estimé entre [12 000] et [18 000] usagers environ (dont [5 000 - 10 000] pour la seule ligne TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde), soit entre [40] % et [60] % 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 entre [100 000] et [120 000] euros environ par an (dont [50 000 - 60 000] euros pour la seule ligne TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde).
26. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique des lignes du service conventionné 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 Montauban – 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 de la semaine. Le transfert potentiel ne saurait

dépasser, sous ces hypothèses, [15 000] à [30 000] 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 qui ne saurait excéder [100 000] à [200 000] euros par an (dont [100 000 - 130 000] euros pour la seule ligne TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde).

27. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 1,4 % et 1,6 % des recettes sur les lignes Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Toulouse – Agen et 0,7 % à 0,8 % 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 26, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 2,8 % des recettes des lignes TER et 1 % des concours publics versés sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées, ces montants sont, en tout état de cause, limités.
28. Au demeurant, le risque maximal de pertes de recettes sur la seule ligne Toulouse – Brive-la-Gaillarde est estimé à [50 000 - 70 000] euros, c'est-à-dire 1,4 % des recettes et 0,6 % de la contribution publique du périmètre choisi pour évaluer l'atteinte cumulée des services Montauban – Toulouse et Cahors – Montauban, qui est constitué des lignes Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors. En tout état de cause, et à supposer même que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point 26, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 3,2 % des recettes des lignes Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors et 1,1 % des concours publics versés sur ce périmètre.

3.2.3. Sur l'évaluation de l'impact économique cumulé des services déclarés entre Montauban et Toulouse et Cahors et Montauban sur le périmètre des lignes Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors

29. Comme indiqué au point 17, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société Eurolines entre Montauban et Toulouse à l'équilibre économique des lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors en prenant en compte l'incidence du service déclaré simultanément entre Cahors et Montauban sur les lignes Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors.
30. Dans son avis n° 2016-173 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 Cahors et Montauban à 0,3 % des recettes sur les lignes TER Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors et à environ 0,1 % 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 0,8 % des recettes des lignes TER et 0,3 % des concours publics versés sur le même périmètre.
31. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services de la société Eurolines déclarés entre Montauban et Toulouse et entre Cahors et Montauban sur l'équilibre des lignes Toulouse – Brive-la-Gaillarde et Montauban – Cahors peut être estimé à 1,7 % des recettes et 0,8 % 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 3,9 % des recettes ou encore 1,4 % 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.
32. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des lignes de service public de transport concernées 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 Montauban 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