

Avis n° 2017-023 du 8 mars 2017

relatif au projet de décision de la Région Nouvelle-Aquitaine de limitation du service déclaré par la société Starshipper sur la liaison entre Mont-de-Marsan et Pau (avenue de l'université)

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 l'avis n° 2016-037 du 29 mars 2016 relatif au projet de décision de la Région Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes de limitation du service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages sur la liaison entre Pau et Mont-de-Marsan (déclaration n° D2015-093) ;

Vu la déclaration du service routier librement organisé D2016-127 présentée par la société Starshipper, publiée le 22 octobre 2016 ;

Vu la saisine relative à la déclaration D2016-127 présentée par la Région Nouvelle-Aquitaine, enregistrée le 20 décembre 2016 ;

Vu la décision n° 2017-012 du 2 février 2017 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction ou de limitation de service régulier interurbain de transport par autocar ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 8 mars 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration D2016-127 susvisée de la société Starshipper porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Mont-de-Marsan et Pau.
2. La société Béarn Pyrénées Voyages (appartenant au réseau Starshipper) avait précédemment déposé une déclaration, publiée le 14 décembre 2015, portant sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Mont-de-Marsan et Pau (D2015-093). Les points d'arrêt déclarés

étaient situés à Mont-de-Marsan, à la gare SNCF, et à Pau, 4 avenue de l'Université. Le service déclaré comportait quatre départs par jour de Pau du lundi au samedi (6h00, 10h15, 14h00 et 18h45) ainsi que deux départs par jour le dimanche à 10h15 et 18h45. Le service déclaré comptait également quatre départs par jour de Mont-de-Marsan du lundi au samedi (8h00, 12h15, 16h45 et 20h15) ainsi que deux départs par jour le dimanche à 16h45 et 20h15. Quinze places étaient susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 40 560 places, pour un temps de parcours de 1 h 20 minutes.

3. Le service déclaré sous le numéro D2016-127 repose sur des points d'arrêt identiques à ceux figurant dans la déclaration D2015-093. La société Starshipper n'a pas déclaré des horaires précis mais des plages horaires de 1 heure dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte cinq départs quotidiens de Mont-de-Marsan entre 9h et 10h, entre 11h et 12h, entre 17h et 18h, entre 18h et 19h et entre 19h et 20h ainsi que cinq départs quotidiens de Pau Université entre 6h et 7h, 9h et 10h, entre 11h et 12h, entre 16h et 17h et entre 17h et 18h. 48 places seraient susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 174 720 places par an pour 35 départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours de 1 heure et 20 minutes.
4. Le nouveau service déclaré sous le numéro D2016-127, en ce qu'il implique notamment des places commercialisées en dehors des horaires ou plages horaires initialement déclarées modifie, au sens de l'article R. 3111-45 du code des transports, le service ayant fait l'objet de la déclaration D2015-093. Compte tenu de l'incidence des modifications envisagées, le nouveau service se substitue intégralement à celui précédemment déclaré. Ainsi que l'a confirmé la société Starshipper en réponse à une mesure d'instruction adressée le 17 janvier 2017, la déclaration D2016-127 a donc pour effet d'annuler et de remplacer la déclaration D2015-093.
5. La Région Nouvelle-Aquitaine (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société Starshipper (D2016-127). Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Mont-de-Marsan – Pau qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs Aquitaine. La Région souhaite limiter le service déclaré en autorisant 23 départs hebdomadaires depuis Mont-de-Marsan et 21 départs hebdomadaires depuis Pau. Depuis Mont-de-Marsan seraient autorisés quatre départs quotidiens du lundi au jeudi entre 9h et 10h, entre 17h et 18h, entre 18h et 19h et entre 19h et 20h, un départ le vendredi entre 9h et 10h, et trois départs quotidiens le samedi entre 11h et 12h, entre 18h et 19h et entre 19h et 20h et le dimanche entre 9h et 10h, entre 11h et 12h, et entre 17h et 18h. Depuis Pau Université seraient autorisés trois départs quotidiens du lundi au vendredi entre 6h et 7h, entre 9h et 10h et entre 16h et 17h, deux départs le samedi entre 6h et 7h et entre 9h et 10h et quatre départs le dimanche entre 6h et 7h, entre 9h et 10h, entre 11h et 12h et entre 16h et 17h.
6. 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

7. Comme indiqué au point 4, le service déclaré au titre de la déclaration D2016-127 vient se substituer intégralement à celui déclaré au titre de la déclaration D2015-093, publiée sur le site internet de l'Autorité le 14 décembre 2015. A l'issue de l'instruction de la saisine afférente à cette première déclaration, l'Autorité a émis, le 29 mars 2016, un avis favorable sous certaines réserves sur le projet de la Région de limitation du service déclaré par la société Béarn Pyrénées Voyages (avis n° 2016-037).

8. Le service déclaré par la société Starshipper sous le numéro D2016-127 s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Bordeaux Saint-Jean – Bordeaux Pessac – Mont-de-Marsan – Pau Université – Pau Gare SNCF. 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 Mont-de-Marsan et Pau, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société Starshipper 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.
9. L'arrêt du service librement organisé déclaré par la société Starshipper à Mont-de-Marsan est situé à proximité immédiate de l'arrêt du service conventionné. A Pau, il est situé à 500 mètres de l'arrêt « Université » du service conventionné, à 1,9 km de l'arrêt « Despouirins » et à 2,7 km de l'arrêt « Gare SNCF ». La distance routière entre les deux arrêts du service déclaré est de 94 kilomètres environ.
10. La ligne routière conventionnée Mont-de-Marsan – Pau permet aux usagers de relier Mont-de-Marsan à Pau (arrêt « Université », arrêt « Despouirins » et arrêt « Gare SNCF ») sans correspondance. Pour chacun de ces trois arrêts, sur la liaison Mont-de-Marsan – Pau, le service conventionné propose, entre juillet et décembre 2016, dans le sens Mont-de-Marsan vers Pau, 2 départs par jour du lundi au jeudi avec 1 départ supplémentaire le lundi en période scolaire, 4 départs le vendredi, 2 départs le samedi et 1 départ le dimanche. Dans le sens Pau Université vers Mont-de-Marsan, ce même service propose 2 départs par jour du lundi au samedi avec 1 départ supplémentaire le vendredi en période scolaire, et 1 départ le dimanche. Au total, 16 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Mont-de-Marsan vers Pau en période scolaire, 15 pendant les vacances scolaires et 15 dans le sens Pau vers Mont-de-Marsan en période scolaire, 14 pendant les vacances scolaires. L'offre du service conventionné sur la liaison est d'environ 80 580 sièges par an, soit une capacité plus de 2 fois inférieure à celle du service librement organisé par la société Starshipper. Le temps de parcours entre Mont-de-Marsan et Pau Université varie entre 1h30 minutes et 1h48, pour une moyenne pondérée de 1h42, avec 10 à 17 arrêts intermédiaires, tandis que le temps de parcours entre Mont-de-Marsan et Pau Gare SNCF varie entre 1h44 et 2h02, pour une moyenne pondérée de 1h56, avec 12 à 19 arrêts intermédiaires (dont les arrêts Pau Despouirins et Pau Université).
11. En 2015, dernier exercice disponible, 776 voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Mont-de-Marsan – Pau Université, 2 346 voyageurs sur l'origine-destination Mont-de-Marsan – Pau Gare SNCF et 423 sur l'origine-destination Mont-de-Marsan – Pau Despouirins pour un trafic total de 19 135 voyages sur la ligne routière considérée, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de 223 215 euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de 11 574 euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de 83 896 euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est de 26,3 % sur le périmètre de la ligne routière considérée. L'année 2015 ayant été couverte successivement par deux délégations de service public différentes, ces chiffres sont la somme des éléments relatifs à ces deux contrats pour cette même année, le premier couvrant la période du 1^{er} janvier au 31 août, le second celle du 1^{er} septembre au 31 décembre.

3. ANALYSE

12. 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 ».

13. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Mont-de-Marsan et Pau sur la ligne routière Mont-de-Marsan – Pau, conventionnée par la Région, conformément aux dispositions rappelées au point précédent.

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

14. Le service déclaré par la société Starshipper serait exécuté entre Mont-de-Marsan et Pau, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne routière conventionnée Mont-de-Marsan – Pau organisée par la Région dans le cadre d'une convention de délégation de service public conclue avec CITRAM Pyrénées, filiale du groupe Transdev, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2015 pour une durée de 6 ans. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres de l'arrêt routier du service conventionné à Mont-de-Marsan et de ses trois arrêts à Pau (Université, Despouirins et Gare SNCF). 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 aux services conventionnés

15. 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'agit d'un déplacement occasionnel ou pendulaire (notamment domicile-travail), c'est-à-dire selon le profil de la demande.
16. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h20) est inférieur à celui du service conventionné (entre 1h42 et 1h56, en moyenne pondérée et en fonction de l'arrêt du service conventionné considéré). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société Starshipper apparaît donc substituable au service conventionné existant.
17. S'agissant de la fréquence du service, il ressort de la description du service présenté au point 3 que le service librement organisé déclaré par la société Starshipper présente un nombre de fréquences plus de deux fois supérieur à celui du service conventionné, tel que décrit au point 10, avec un cadencement régulier ainsi qu'une large amplitude couverte sur l'ensemble de la journée. Du point de vue du seul critère de la fréquence journalière, le service déclaré par la société Starshipper est plus performant et apparaît donc substituable au service conventionné existant entre Mont-de-Marsan et Pau.
18. L'ensemble des trajets du service conventionné se situe à moins d'une heure d'une plage horaire proposée par le service librement organisé à l'exception du départ quotidien de 6h30 du lundi au vendredi et du départ le lundi à 6h en période scolaire depuis Mont-de-Marsan qui se trouvent à respectivement 2h30 et 3h00 du service librement organisé dont la plage horaire déclarée est la plus proche (entre 9h et 10h). Ainsi, il n'y a aucune circulation du service conventionné entre 1h et 2h autour des plages horaires déclarées par la société Starshipper. A cet égard, la Région considère dans sa saisine que seules les circulations situées à moins d'une heure d'une plage horaire proposée par le service librement organisé sont substituables au service conventionné. Au demeurant, une part importante des plages horaires déclarées par la société Starshipper est éloignée des horaires de desserte du service régional.

19. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, l'offre envisagée par la société Starshipper entre Mont-de-Marsan et Pau présente, selon les horaires considérés, un caractère complémentaire ou substituable au service conventionné.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'atteinte à l'équilibre économique

20. A titre liminaire, il convient de rappeler que le trafic sur les trois liaisons Mont-de-Marsan – Pau Université, Mont-de-Marsan – Pau Despouirins et Mont-de-Marsan – Pau Gare SNCF du service conventionné s'est élevé à [3 000 – 5 000] voyageurs en 2015, toutes catégories confondues, soit [0 - 5] % de la capacité annuelle du service librement organisé. Pour un horaire donné du service conventionné, le nombre moyen de voyageurs réalisant l'une de ces trois liaisons est compris entre 1 et 7.
21. Partant de ce constat, une première méthode d'estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne routière régionale Mont-de-Marsan – Pau consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le service librement organisé de l'ensemble de la clientèle du service conventionné circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé. Au cas d'espèce, et conformément à l'appréciation portée par la Région sur la substituabilité des services (cf. point 18), on considère à cet effet que les circulations du service conventionné situées dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des plages horaires déclarées par la société Starshipper sont seules susceptibles d'être affectées, compte tenu également qu'il n'existe en tout état de cause aucune circulation du service conventionné entre une et deux heures autour des plages horaires déclarées.
22. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque circulation, le transfert de voyageurs vers les services librement organisés est estimé à environ [3000 – 5 000] voyageurs, c'est-à-dire [70 - 90] % du trafic du service conventionné sur les trois liaisons considérées entre Mont-de-Marsan et Pau. Partant d'une recette moyenne par voyageur de [5 - 10] euros hors taxes, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région et sur la base de l'exercice 2015, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée à environ [10 000 – 30 000] euros par an.
23. Compte-tenu de la comparaison des caractéristiques des offres développée dans la partie 3.2.1, en particulier du point de vue de la fréquence et du temps de parcours, il ne peut être exclu que l'ensemble des voyageurs du service conventionné se reporte vers le service librement organisé. Dans un tel cas, selon une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne routière consisterait à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport librement organisé par la société Starshipper de tous les utilisateurs du service conventionné sur les trois liaisons considérées entre Mont-de-Marsan et Pau. Le transfert potentiel représenterait [3 000 – 5 000] usagers du service conventionné. Partant d'une recette moyenne par voyageur de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes d'environ [20 000 - 40 000] euros par an.
24. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 32 % des recettes sur la ligne considérée ou environ 11,5 % des concours publics sur ce même périmètre. À supposer que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point précédent, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel représente 36 % des recettes de la ligne et 13 % des concours publics versés sur le même périmètre.
25. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution publique versée par la Région, serait significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
26. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que le service déclaré par la société Starshipper porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport Mont-de-Marsan – Pau et qu'il doit, dès lors, être a minima limité.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

27. 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 complémentaire à celle du service conventionné organisé par la Région, dans la limite de l'atteinte portée à l'équilibre du service conventionné qui ne saurait être substantielle.
28. En particulier, l'offre de service complémentaire au service conventionné, entendue comme l'offre qui n'est pas, au regard du profil de la demande, substituable au service conventionné et dont l'atteinte portée à l'équilibre économique de ce dernier apparaît en conséquence négligeable, ne saurait faire l'objet d'une limitation.
29. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux caractéristiques de la demande telle que précisée au paragraphe 3.2.1., les services correspondant aux plages horaires situées à plus d'une heure des horaires du service conventionné peuvent être regardés comme complémentaires à ce dernier.
30. En l'espèce, la Région a fait état d'un projet de limitation des services proposés par la société Starshipper aux jours et horaires suivants. Au départ de Mont-de-Marsan, seraient autorisés quatre départs quotidiens du lundi au jeudi entre 9h et 10h, entre 17h et 18h, entre 18h et 19h et entre 19h et 20h, un départ le vendredi entre 9h et 10h, et trois départs quotidiens le samedi entre 11h et 12h, entre 18h et 19h et entre 19h et 20h et le dimanche entre 9h et 10h, entre 11h et 12h, et entre 17h et 18h. De Pau seraient autorisés trois départs quotidiens du lundi au vendredi entre 6h et 7h, entre 9h et 10h et entre 16h et 17h, deux départs le samedi entre 6h et 7h et entre 9h et 10h et quatre départs le dimanche entre 6h et 7h, entre 9h et 10h, entre 11h et 12h et entre 16h et 17h. Ce projet revient à interdire toutes les circulations dans des plages situées à moins d'une heure d'un horaire du service conventionné à l'exception d'un départ de Mont-de-Marsan le samedi et d'un départ quotidien de Pau tous les jours de la semaine sauf le samedi et d'un départ supplémentaire de la gare SNCF le vendredi en période scolaire.
31. Le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné vers le service librement organisé, conformément à la limitation proposée par la Région, peut être estimé à moins de 1 100 voyageurs, c'est-à-dire environ 30 % du trafic du service conventionné sur les trois liaisons considérées entre Mont-de-Marsan et Pau, selon la méthode décrite au point 21. La perte de recettes correspondante doit ainsi être évaluée à moins de [0 - 10 000] euros par an. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 10,8 % des recettes sur la ligne considérée, soit environ 3,9 % des concours publics sur ce même périmètre. L'incidence du service déclaré par la société Starshipper, tel que limité conformément à la demande de la Région, sur l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Mont-de-Marsan - Pau étant très modeste, la limitation proposée par la Région apparaît excessive et hors de proportion par rapport à l'atteinte causée par le service déclaré à l'équilibre économique du service conventionné.
32. L'Autorité estime qu'une règle de limitation objective, transparente et non discriminatoire qui serait proportionnée à la situation de l'espèce consiste à interdire la circulation des seuls services déclarés dont la plage horaire se situe à moins de 15 minutes des heures de départs du service conventionné. Une telle limitation revient à autoriser, en plus des services mentionnés au point 30, un départ quotidien de Mont-de-Marsan compris entre 11h et 12h du lundi au vendredi et entre 9h et 10h le samedi et un départ quotidien de Pau entre 11h et 12h du lundi au samedi.
33. En effet, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné vers les services librement organisés est, dans cette hypothèse, estimé à 2 380 voyageurs, c'est-à-dire environ [60 - 80] % du trafic du service conventionné sur les trois liaisons considérées entre Mont-de-Marsan et Pau.

La perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée à près de [20 000 – 30 000] euros par an. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 24,4 % des recettes sur la ligne considérée soit environ 8,7 % des concours publics sur ce même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.

34. En outre, quand bien même le manque à gagner sur les recettes tirées de l'exploitation du service conventionné serait significatif, il ne saurait être ignoré que l'équilibre économique de ce service public repose en premier lieu sur les concours publics versés par la Région. Dès lors, l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné doit être principalement appréciée par rapport à l'engagement financier que l'autorité organisatrice de transport y consacre plutôt que par rapport à des recettes perçues auprès des usagers qui ne revêtent, en l'espèce, qu'un caractère accessoire dans le financement du service. Au regard des chiffres qui précèdent, le montant des concours publics versés par la Région ne serait pas significativement affecté par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.
35. Dans les circonstances de l'espèce, l'atteinte du service déclaré par la société Starshipper, tel que limité dans les conditions mentionnées au point 32, à l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Mont-de-Marsan – Pau ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de limitation de la Région Nouvelle-Aquitaine du service déclaré par la société Starshipper entre Mont-de-Marsan et Pau sous réserve que celui-ci s'applique uniquement aux services mentionnés au point 32.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 8 mars 2017.

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

Le Président

Bernard Roman