

Avis n° 2021-034 du 1^{er} juillet 2021

relatif au projet de décision de la région Réunion d'interdiction du service librement organisé déclaré par la société Escapad'Kreol sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « *l'Autorité* »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 3111-18 et L. 3111-19 ;

Vu la décision n° 2017-046 du 24 mai 2017 portant adoption des lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transport ;

Vu la déclaration du service librement organisé (SLO) n° D2016-095, présentée par la société Escapad'Kreol et publiée le 30 mai 2016 ;

Vu la déclaration du SLO n° D2016-096, présentée par la société Escapad'Kreol et publiée le 30 mai 2016 ;

Vu la déclaration du SLO n° D2021-018, présentée par la société Escapad'Kreol et publiée le 16 mars 2021 ;

Vu la saisine relative à la déclaration du SLO n° D2021-018 présentée par la région Réunion et enregistrée le 11 mai 2021 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 1^{er} juillet 2021 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CONTEXTE

1. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit dans le code des transports un article L. 3111-17 qui permet aux entreprises de transport public routier de voyageurs établies sur le territoire national d'assurer des services réguliers interurbains.
2. Ces services sont en principe librement organisés. Toutefois, lorsqu'un tel service assure une liaison entre deux arrêts distants de 100 kilomètres ou moins, une autorité organisatrice de transport (AOT) peut, dans les conditions prévues à l'article L. 3111-19 du code des transports et après avis conforme de l'Autorité, interdire ou limiter le ou les services déclarés.
3. À cet effet, les services en cause font l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité, qui la publie sans délai en application des dispositions du premier alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports.
4. En application des dispositions du deuxième alinéa du I de l'article L. 3111-19 du code des transports, l'AOT dispose d'un délai de deux mois à compter de la publication de la déclaration pour saisir l'Autorité de son projet de limitation ou d'interdiction des services déclarés. L'Autorité émet un avis sur le projet de limitation ou d'interdiction soumis par l'AOT dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine.
5. Aux termes des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports, la possibilité, pour l'AOT de limiter ou d'interdire les services mentionnés au point 2 du présent avis est soumise à deux conditions cumulatives :
 - les services déclarés sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport organisé par l'AOT ;
 - les services déclarés portent, seuls ou dans leur ensemble¹, 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.
6. À cet égard, le projet d'interdiction ou de limitation du service de l'AOT précise le périmètre retenu par cette dernière pour analyser l'impact du service déclaré, qui peut concerner la ligne ou les lignes du service de transport conventionné susceptibles d'être concurrencées, voire le contrat du service public de transport dans son ensemble. Une ligne du service de transport conventionné de ce périmètre doit réaliser sans correspondance la même liaison que celle déclarée par l'opérateur ou une liaison similaire² à cette dernière.
7. Les lignes directrices adoptées par la décision de l'Autorité n° 2017-046 du 24 mai 2017 susvisée décrivent les procédures à suivre par l'AOT pour saisir l'Autorité et précisent la méthode que l'Autorité entend appliquer pour analyser son projet de limitation ou d'interdiction des services déclarés.

¹ Les points 106 et suivants des lignes directrices adoptées par la décision de l'Autorité n° 2017-046 du 24 mai 2017 susvisée précisent la méthode d'estimation du risque d'atteinte cumulée des différents services déclarés susceptibles d'affecter le service conventionné sur le périmètre d'analyse.

² En application des dispositions du 14° de l'article R. 3111-37 du code des transports, une « *liaison similaire* » à une liaison d'une AOT est une liaison dont l'origine et la destination sont respectivement situées à une distance mesurée en ligne droite d'au plus 5 kilomètres de l'origine et de la destination de la liaison de l'AOT.

8. En l'espèce, la déclaration n° D2021-018 susvisée, publiée par l'Autorité le 16 mars 2021, porte sur un service librement organisé par la société Escapad'Kreol entre Sainte-Marie et Saint-Paul sur l'île de La Réunion.
9. Le 11 mai 2021, la région Réunion (ci-après « la Région ») a saisi l'Autorité d'un projet d'interdiction du service déclaré. Selon la Région, le SLO n° D2021-018 porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne T qui relie Sainte-Marie, au nord, à Saint-Pierre, au sud, via Saint-Paul.
10. Depuis 2015, trois services librement organisés sur deux liaisons similaires à des liaisons de la ligne T ont été déclarés sous les numéros D2016-95, D2016-096 et D2021-018. Le SLO n° D2016-095 porte sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre. Le SLO n° D2016-096 porte, comme le SLO n° D2021-018, sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul.
11. L'objet du présent avis est de statuer sur l'existence d'une éventuelle atteinte substantielle que ces services librement organisés pourraient porter, séparément ou dans leur ensemble, à l'équilibre économique de la ligne T qui relie Sainte-Marie à Saint-Pierre, via Saint-Paul, sur l'île de La Réunion, si le service librement organisé objet de la présente saisine était mis en œuvre³.

2. DESCRIPTION DU SERVICE CONVENTIONNÉ OBJET DE L'ANALYSE

12. La Région opère deux lignes de service conventionné de transport par autocar qui assurent sans correspondance la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre : la ligne T (dite « Touristique ») et la ligne ZO (dite « Z'Eclair Ouest »).
13. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Sainte-Marie et Saint-Paul sur le périmètre de la seule ligne T qui relie Sainte-Marie à Saint-Pierre en effectuant jusqu'à 15 arrêts intermédiaires. La ligne T assure un service de transport conventionné par autocar de 103 kilomètres reliant l'aéroport de La Réunion Roland Garros, situé sur le territoire de la commune de Sainte-Marie, au nord de l'île, à la gare routière de Saint-Pierre, au sud de l'île, via la station balnéaire de Saint-Gilles les Bains, située sur le territoire communal de Saint-Paul.
14. Cette ligne est exploitée par la région Réunion dans le cadre d'une convention de délégation de service public pour la gestion et l'exploitation des services réguliers de transport routier non urbain du réseau Car Jaune conclue avec le Groupement Momentané d'Entreprise Conjoint CAP'RUN pour une durée de dix ans à compter du 20 octobre 2014.
15. En 2019, dernier exercice disponible, [50 000 – 100 000] voyageurs ont emprunté la ligne T, toutes origines-destinations confondues. Bien que la ligne T assure aussi des déplacements pendulaires, elle a principalement une vocation touristique, acheminant les touristes depuis l'aéroport Roland Garros jusqu'au lieu de villégiature principal de l'île que constitue la station balnéaire de Saint-Gilles les Bains. Ainsi les voyageurs occasionnels représentent [60 – 70] % des usagers de la ligne T, toutes origines-destinations confondues. Les voyageurs fréquents, en particulier ceux réalisant des déplacements pendulaires, ne représentent quant à eux que [30 – 40] % des déplacements. Ces données correspondent au nombre de validations (montées) :

³ Il convient cependant de préciser qu'en application des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports, quel que soit son résultat, cette évaluation ne pourra conduire l'AOT à interdire ou limiter des services déclarés préalablement au nouveau service déclaré objet de l'avis.

les usagers de la ligne T valident leur titre de transport (unitaire ou abonnement) à la montée dans l'autocar.

16. Sur cette même année 2019, la contribution financière de la Région est venue couvrir le déficit de [1 000 000 – 2 000 000] euros hors taxes sur le périmètre de la ligne T, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers de [200 000 – 500 000] euros hors taxes. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est ainsi de [20 – 30] % sur le périmètre de la ligne conventionnée.

2.1. Sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre

17. La ligne T assure sans correspondance la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre.
18. La ligne T offre 8 départs quotidiens dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Pierre et 7 départs quotidiens dans le sens Saint-Pierre vers Sainte-Marie. 42 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre de 229 320 places par an.
19. Le temps de parcours moyen du service conventionné entre Sainte-Marie et Saint-Pierre est de 1 heure et 58 minutes.

2.2. Sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul

20. La ligne T assure sans correspondance la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul.
21. Dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Paul, la ligne T offre 9 départs par jour du lundi au samedi et 8 départs le dimanche et les jours fériés. Dans le sens Saint-Paul vers Sainte-Marie, ce même service propose 8 départs par jour du lundi au samedi et 7 départs le dimanche et les jours fériés. 42 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre de 254 688 places par an.
22. Le temps de parcours moyen du service conventionné entre Sainte-Marie et Saint-Paul est de 56 minutes.

3. DESCRIPTION DES SERVICES LIBREMENT ORGANISÉS DECLARÉS SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA LIGNE T

23. Depuis 2015, trois services librement organisés sur des liaisons similaires à des liaisons de la ligne T ont été déclarés : au-delà du service déclaré sous le numéro D2021-018, objet de la saisine, il s'agit des services déclarés sous les numéros D2016-95 et D2016-096.
24. Cependant, le service déclaré le 30 mai 2016 par la société Escapad'Kreol et publié sous le numéro D2016-096 portait sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul.
25. La société Escapad'Kreol aurait pu commercialiser ce service à compter du 31 juillet 2016, date à laquelle le délai de saisine de l'autorité organisatrice de transport a expiré.

26. Toutefois, ce service n'a jamais été exploité. En conséquence, en application des dispositions de l'article R. 3111-42 du code des transports, le service déclaré ne peut plus être exploité.
27. Le SLO n° 2016-096 ne sera dès lors pas pris en compte dans le calcul de l'impact cumulé des services déclarés sur le service conventionné.

3.1. Sur le SLO n° D2021-018 objet de la saisine

28. Le service déclaré par la société Escapad'Kreol et publié sous le numéro D2021-018 porte sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul.
29. Les points d'arrêt déclarés sont l'aéroport Roland Garros situé 74 avenue Roland Garros à Sainte-Marie et l'arrêt Saint-Gilles les Bains situé 1 Route Nationale à Saint-Paul.
30. À Sainte-Marie, l'arrêt du service déclaré est situé à proximité immédiate de celui du service conventionné. Il n'y a aucun autre arrêt de la ligne T qui soit situé à 5 kilomètres au plus de l'arrêt du service déclaré.
31. À Saint-Paul, le service déclaré dessert l'arrêt Saint-Gilles les Bains. L'arrêt homonyme desservi par la ligne T est situé à 1,0 kilomètre de l'arrêt du service librement organisé. La ligne conventionnée dessert également cinq autres points d'arrêt situés à 5 kilomètres au plus de l'arrêt du service déclaré : l'arrêt Boucan Canot situé à 3,3 kilomètres, l'arrêt Les Aigrettes situé à 2,4 kilomètres, l'arrêt Roches Noires situé à 0,9 kilomètre, l'arrêt Filaos Saint-Gilles situé à 1,8 kilomètre et l'arrêt La Saline-les-Bains situé à 4,0 kilomètres de l'arrêt du service déclaré
32. Le SLO n° D2021-018 propose 1 départ par jour et par sens. 48 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre de 35 040 places par an.
33. Le temps de parcours du SLO n° D2021-018 entre Sainte-Marie et Saint-Paul est estimé à 49 minutes.

3.2. Sur Le SLO n° D2016-095 sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre

34. Le service déclaré le 30 mai 2016 par la société Escapad'Kreol et publié sous le numéro D2016-095 porte sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre.
35. La société Escapad'Kreol commercialise depuis le 31 juillet 2016 ce service, qui n'a pas fait l'objet, au moment de sa déclaration, d'une saisine de l'Autorité par la région Réunion.
36. Les points d'arrêt déclarés sont l'aéroport Roland Garros situé 74 avenue Roland Garros à Sainte-Marie et l'arrêt Ti' Paris situé avenue Luc Donat, Ravine Blanche à Saint-Pierre.
37. À Sainte-Marie, l'arrêt du service déclaré est situé à proximité immédiate de celui du service conventionné. Il n'y a aucun autre arrêt de la ligne T qui soit situé à 5 kilomètres au plus de l'arrêt du service déclaré.
38. À Saint-Pierre, le service déclaré dessert l'arrêt Ti' Paris. La ligne T de service conventionné dessert deux points d'arrêt situés à 5 kilomètres au plus de l'arrêt Ti' Paris : l'arrêt Gare de Saint-Pierre situé à 1,2 kilomètres de l'arrêt du service déclaré et l'arrêt Aéroport Pierrefonds situé à 4,3 kilomètres de l'arrêt du service déclaré.

39. Le SLO n° D2016-095 propose 1 départ par jour et par sens. 48 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre de 35 040 places par an.
40. Le temps de parcours du SLO n° D2016-095 entre Sainte-Marie et Saint-Pierre est estimé à 1 heure et 15 minutes.

4. ANALYSE

41. En application des dispositions des lignes directrices du 24 mai 2017, l'analyse du projet soumis par la Région s'effectue en cinq étapes⁴ :
 - Vérification de l'existence d'un service conventionné réalisant sans correspondance, soit la même liaison que celle(s) déclarée(s) par la société Escapad'Kreol, soit une liaison similaire ;
 - Vérification de la conformité du périmètre d'analyse demandé par la Région avec l'article L. 3111-18 du code des transports ;
 - Analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé du point de vue de la demande ;
 - Estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné ;
 - Appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte.
42. Conformément au second alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, si plusieurs services déclarés, y compris ceux qui sont déjà commercialisés, sont susceptibles d'affecter le service conventionné sur le périmètre d'analyse, il convient d'en tenir compte dans le test d'équilibre économique.
43. En l'espèce, il ressort des éléments présentés ci-dessus qu'en plus du service déclaré entre Sainte-Marie et Saint-Paul sous le numéro D2021-018 objet de la présente saisine, un seul service librement organisé est assuré sur des liaisons similaires à des liaisons opérées par le service conventionné. Il s'agit du service déclaré entre Sainte-Marie et Saint-Pierre sous le numéro D2016-095.
44. Les points 106 et suivants des lignes directrices adoptées par la décision n° 2017-046 du 24 mai 2017 susvisée précisent les modalités selon lesquelles est estimée l'atteinte cumulée sur le service conventionné par les différents services déclarés. En l'espèce, le SLO n° D2016-095 ayant été déclaré par la société Escapad'Kreol en 2016, les données financières fournies par la Région pour l'année 2019 tiennent déjà compte du transfert des usagers depuis le service conventionné. Pour estimer la perte de recettes résultant du transfert des usagers depuis le service conventionné vers les SLO n° D2021-018 et n° D2016-095, il convient donc de construire un scénario contrefactuel dans lequel le report des voyageurs depuis le SLO n° D2016-095 n'aurait pas eu lieu. À défaut, le risque d'atteinte porté par ce service pourrait être doublement comptabilisé. Dans ce scénario contrefactuel, les recettes commerciales sont augmentées de la

⁴ Ces étapes permettent de vérifier que les deux conditions posées au second alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, et rappelées au point 5 du présent avis, sont remplies.

perte de recettes due au transfert des usagers du service conventionné vers le SLO n° D2016-095. Les concours publics, quant à eux, sont diminués de ce même montant.

4.1. Sur l'existence d'une liaison assurée sans correspondance par le service conventionné

45. Le SLO n° D2021-018 serait exécuté entre Sainte-Marie (Aéroport Roland Garros) et Saint-Paul (Saint-Gilles les Bains), dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne T.
46. Les points d'arrêt du SLO n° D2021-018 sont situés à une distance mesurée en ligne droite de 5 kilomètres au plus des points d'arrêt du service conventionné à Sainte-Marie (arrêt Aéroport Roland Garros) et à Saint-Paul (arrêts Boucan Canot, Les Aigrettes, Saint-Gilles les Bains, Roches Noires, Filaos Saint-Gilles et La Saline-les-Bains).
47. Dès lors, la ligne T du service conventionné opérant des liaisons similaires à celle du service déclaré sous le numéro D2021-018, la première condition posée par le second alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports est satisfaite.

4.2. Sur la conformité du périmètre demandé par l'AOT

48. En application des dispositions rappelées au point 5 du présent avis, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut être qu'une ligne conventionnée dans sa totalité, et non un segment de ligne ou une liaison⁵.
49. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne T qui relie Sainte-Marie à Saint-Pierre, via la station balnéaire de Saint-Gilles les Bains.
50. Ce périmètre est conforme aux dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports rappelées au point 5 du présent avis.

4.3. Sur l'examen préalable de la substituabilité

51. L'analyse de substituabilité consiste à apprécier dans quelle proportion les usagers du service conventionné pourraient considérer les services déclarés sur des liaisons similaires, au sens du 14° de l'article R. 3111-37 du code des transports, comme une offre de transport alternative.
52. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre deux services de transport routier opérés 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 de l'utilisateur selon les temps de parcours proposés ou selon qu'il s'agit d'un déplacement occasionnel ou pendulaire (notamment domicile-travail), c'est-à-dire selon le profil de la demande.

⁵ Le point 82 des lignes directrices adoptées par la décision de l'Autorité n° 2017-046 du 24 mai 2017 susvisée précise que la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut être qu'une ligne conventionnée dans sa totalité, et non un segment de ligne ou une liaison entre deux arrêts situés sur cette ligne. En revanche, les tests de substituabilité effectués au titre de la troisième étape de l'analyse sont bien réalisés à la maille des liaisons concernées (liaison SLO similaire à une liaison du service conventionné).

53. Afin d'apprécier si les services déclarés peuvent se substituer au service conventionné du point de vue de la demande, l'analyse consiste à comparer les caractéristiques du service conventionné et des services déclarés, notamment :
- Les temps de parcours proposés ;
 - Les horaires ;
 - Les fréquences journalières et hebdomadaires proposées par chacun des services.
54. Plus particulièrement, concernant l'intervalle de temps retenu entre les horaires de départ du service déclaré et ceux du service conventionné, la plage de report possible dépend de la catégorie de clientèle. À cet égard, les points 86 et 95 des lignes directrices adoptées par la décision de l'Autorité n° 2017-046 du 24 mai 2017 susvisée précisent qu'un écart d'une heure par rapport à l'horaire du service emprunté par un voyageur pendulaire constitue une hypothèse prudente au regard des horaires contraints de cette catégorie d'usagers. En revanche, on peut raisonnablement considérer qu'un service librement organisé pourra plus facilement capter des voyageurs occasionnels dans une plage élargie de deux heures de part et d'autre de son horaire de départ.
55. L'examen préalable de la substituabilité du ou des services déclarés au service conventionné sur le périmètre retenu par l'AOT porte, en l'espèce, sur le SLO n° D2021-018, objet du présent avis, et sur le SLO n° D2016-095.

4.3.1. Sur la substituabilité du SLO n° D2021-018, objet de la saisine, au service conventionné

56. Sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Paul, le temps de parcours du SLO n° D2021-018 (49 minutes) est légèrement inférieur à celui du service conventionné (56 minutes en moyenne). Du point de vue du seul critère temps de parcours, le service librement organisé déclaré par la société Escapad'Kreol apparaît donc substituable au service conventionné.

a) Concernant les déplacements occasionnels

- Dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Paul

57. Le SLO n° D2021-018 offre un départ par jour à 12h00 entre avril et octobre ou à 11h15 entre novembre et mars. Trois des neuf départs quotidiens offerts du lundi au samedi par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Deux (d'avril à octobre) à trois (de novembre à mars) des huit départs offerts le dimanche et les jours fériés par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Deux des neuf départs quotidiens offerts du lundi au samedi par le service conventionné sont situés dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires. Un (de novembre à mars) à deux (d'avril à octobre) des huit départs offerts le dimanche et les jours fériés par le service conventionné sont situés dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires.

• Dans le sens Saint-Paul vers Sainte-Marie

58. Le service déclaré offre un départ par jour à 17h45 entre avril et octobre ou à 17h00 entre novembre et mars. Deux des huit départs quotidiens offerts du lundi au samedi par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Deux des sept départs offerts le dimanche et les jours fériés par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Un (de novembre à mars) à deux (d'avril à octobre) des huit départs quotidiens offerts du lundi au samedi par le service conventionné sont situés dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires. Un des sept départs offerts le dimanche et les jours fériés par le service conventionné est situé dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires.
59. Considérant l'intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires du SLO n° D2021-018, il en résulte que, s'agissant des voyageurs occasionnels, celui-ci est substituable au service conventionné pour [2 000 – 5 000], soit [20 – 30] %, des 6 064 circulations de 2019.

b) Concernant les déplacements réguliers

60. En revanche, l'offre du SLO n° D2021-018 n'apparaît pas en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. En effet, les horaires du service déclaré ne permettent d'effectuer un trajet pendulaire que dans le sens Sainte-Marie / Saint-Paul / Sainte-Marie. De plus ils ne permettent ni un départ depuis Sainte-Marie avant 11h15 (entre novembre et mars) ou 12h00 (entre avril et octobre), ni un retour depuis Saint-Paul après 17h45 (entre avril et octobre) ou 17h00 (entre novembre et mars). De surcroît, le service déclaré, limité à un trajet par jour et par sens, ne saurait répondre à la demande d'une catégorie de voyageurs qui recherche 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. Au contraire, le service conventionné offre 8,3 fois plus de circulations que le SLO n° D2021-018, avec une large amplitude horaire et des horaires adaptés aux déplacements pendulaires⁶.

c) Conclusion

61. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services entre Sainte-Marie et Saint-Paul et de la demande de transport, le SLO n° D2021-018 peut être considéré comme partiellement substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement pas être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents. Par ailleurs, l'approche adoptée par l'Autorité dans le cadre du test d'équilibre économique suppose que la clientèle touristique privilégierait toujours le service déclaré au service conventionné. Il s'agit en effet d'une approche maximaliste qui conduit à estimer une borne supérieure du risque d'atteinte. Dans le cas d'espèce, cette méthode est cohérente avec la clientèle visée par le service déclaré. En revanche, cela n'implique pas que la clientèle touristique qui emprunterait le service déclaré serait constituée uniquement des voyageurs se reportant depuis le service conventionné : la création d'une offre de transport par autocar supplémentaire est susceptible de générer du report modal depuis d'autres modes et pourrait même induire des déplacements supplémentaires.

⁶ Dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Paul, la ligne T est opérée entre 5h15 et 20h00. Dans le sens Saint-Paul vers Sainte-Marie, la ligne T est opérée entre 6h19 et 18h53.

4.3.2. Sur la substituabilité du SLO n° D2016-095

62. Sur la liaison entre Sainte-Marie et Saint-Pierre, le temps de parcours du SLO n° D2016-095 (1 heure et 15 minutes) est inférieur à celui du service conventionné (1 heure et 58 minutes en moyenne). Du point de vue du seul critère temps de parcours, le service librement organisé déclaré par la société Escapad'Kreol apparaît donc substituable au service conventionné.

a) Concernant les déplacements occasionnels

- Dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Pierre

63. Le SLO n° D2016-095 offre un départ par jour à 11h15 entre avril et octobre ou à 12h00 entre novembre et mars. Deux des huit départs quotidiens offerts du lundi au samedi par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Deux (de novembre à mars) à trois (d'avril à octobre) des huit départs offerts le dimanche et les jours fériés par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Un des huit départs quotidiens offerts du lundi au samedi par le service conventionné est situé dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires. Un (d'avril à octobre) à deux (de novembre à mars) des huit départs offerts le dimanche et les jours fériés par le service conventionné sont situés dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires.

- Dans le sens Saint-Pierre vers Sainte-Marie :

64. Le SLO n° D2016-095 offre un départ par jour à 16h45 entre avril et octobre ou à 17h30 entre novembre et mars. Deux des sept départs quotidiens offerts par le service conventionné sont situés dans un intervalle de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Un des sept départs quotidiens offerts par le service conventionné est situé dans un intervalle d'une heure de part et d'autre de ces horaires.
65. Considérant l'intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires du service déclaré sous le numéro D2016-095, il résulte que, s'agissant des voyageurs occasionnels, celui-ci est substituable au service conventionné pour [1 000 – 2 000], soit [20 – 30] %, des 5 460 circulations de 2019.

b) Concernant les déplacements réguliers

66. En revanche, l'offre du SLO n° D2016-095 n'apparaît pas en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. En effet, les horaires du service déclaré ne permettent d'effectuer un trajet pendulaire que dans le sens Sainte-Marie / Saint-Pierre / Sainte-Marie. De plus ils ne permettent ni un départ depuis Sainte-Marie avant 11h15 (entre avril et octobre), voire 12h00 (entre novembre et mars), ni un retour depuis Saint-Pierre après 17h30 (entre novembre et mars), voire 16h45 (entre avril et octobre). De surcroît, le service déclaré, limité à un trajet par jour et par sens, ne saurait répondre à la demande d'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. Au contraire, le service

conventionné offre 7,5 fois plus de circulations que le SLO n° D2016-095, avec une large amplitude horaire et des horaires adaptés aux déplacements pendulaires⁷.

c) Conclusion

67. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services entre Sainte-Marie et Saint-Pierre et de la demande de transport, le SLO n° D2016-095 peut être considéré comme partiellement substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement pas être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents.

4.4. Sur l'évaluation de l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné

68. L'estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service public est menée conformément aux lignes directrices adoptées par décision n° 2017-046 du 24 mai 2017, elles-mêmes adoptées après réalisation d'une étude sur les pratiques de mobilité de longue distance des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées, rendue publique le 6 janvier 2017, et après consultation publique des parties prenantes.
69. Cette estimation repose sur une évaluation du nombre de voyageurs des services conventionnés les plus susceptibles d'emprunter le service librement organisé, elle-même fondée sur l'analyse de la substituabilité des services. Dans le cas d'une concurrence entre services routiers, il résulte des lignes directrices susmentionnées que les places offertes par le service librement organisé sont susceptibles d'être occupées à 100 % par des voyageurs qui, à défaut, auraient utilisé le service conventionné. Par conséquent, aucune hypothèse d'induction, de taux de remplissage ou de plafond de report ne sera retenue.
70. La fréquentation de la ligne T par liaison n'est pas connue. En effet, les usagers de la ligne T achètent des titres de transport, sous la forme de tickets unitaires ou d'abonnements, qu'ils valident à la montée dans l'autocar. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse que le pourcentage des descentes à un arrêt et dans un sens de circulation donné est égal au pourcentage des montées⁸ au même arrêt et dans l'autre sens.
71. Les données de validations par arrêt sont fournies par la Région pour le mois d'octobre 2019. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse que la structure de la demande est conservée sur le reste de l'année.

4.4.1. Sur l'évaluation de l'impact isolé du SLO n° D2021-018

72. Les hypothèses retenues aux points 70 et 71 du présent avis conduisent à estimer qu'en 2019, dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Paul, **10 - 10** % des **50 000 - 100 000** usagers de la ligne T, soit **2 000 - 5 000** voyageurs pris en charge à l'Aéroport Roland Garros, descendent à l'un des six points d'arrêt similaires au point d'arrêt Saint-Gilles les Bains desservi par le service déclaré. Considérant les résultats de l'analyse de substituabilité (voir points 15, 59 et 61 du

⁷ Dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Pierre, la ligne T est opérée entre 5h15 et 20h00. Dans le sens Saint-Pierre vers Sainte-Marie, la ligne T est opérée entre 5h14 et 17h50.

⁸ Ce taux est calculé par rapport au nombre de montées sur la portion du trajet restant à desservir.

présent avis), il en résulte qu'en 2019, [20 – 30] %⁹ d'entre eux, soit [500 – 1 000] voyageurs occasionnels ont été pris en charge à l'Aéroport Roland Garros dans l'intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires du SLO n° D2021-018, pour effectuer le trajet Sainte-Marie / Saint-Paul.

73. De la même manière, les hypothèses retenues aux points 70 et 71 du présent avis conduisent à estimer qu'en 2019, dans le sens Saint-Paul vers Sainte-Marie, [10 – 20] % des [50 000 – 100 000] usagers de la ligne T, soit [10 000 – 20 000] voyageurs pris en charge à l'un des six points d'arrêt similaires au point d'arrêt Saint-Gilles les Bains, descendent à l'Aéroport Roland Garros. Considérant les résultats de l'analyse de substituabilité (voir points 15, 59 et 61 du présent avis), il en résulte qu'en 2019, [20 – 30] % d'entre eux, soit [2 000 – 5 000] voyageurs occasionnels, ont été pris en charge à l'un des six points d'arrêt similaires au point d'arrêt Saint-Gilles les Bains desservi par le service déclaré dans l'intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires du SLO n° D2021-018, pour effectuer le trajet Saint-Paul / Sainte-Marie.

Estimation du report du nombre de voyageurs reportés de la ligne T vers le SLO n° D2021-018

Dans le sens Sainte-Marie vers Saint-Paul		Dans le sens Saint-Paul vers Sainte-Marie	
Nombre d'usagers de la ligne T en 2019	[50 000 – 100 000]	Nombre d'usagers de la ligne T en 2019	[50 000 – 100 000]
Taux de voyageurs sur la liaison Saint-Paul / Sainte-Marie	[0 – 10] %	Taux de voyageurs sur la liaison Saint-Paul / Sainte-Marie	[10 – 20] %
Taux de substituabilité	[20 – 30] %	Taux de substituabilité	[20 – 30] %
Estimation du report de voyageurs vers le SLO n° D2021-018	[500 – 1 000]	Estimation du report de voyageurs vers le SLO n° D2021-018	[2 000 – 5 000]

74. Ainsi, en 2019, [2 000 – 5 000] voyageurs occasionnels, soit [0 – 10] % des [50 000 – 100 000] usagers de la ligne T auraient voyagé sur la liaison Sainte-Marie / Saint-Paul dans l'intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires du service déclaré sous le n° D2021-018.
75. En conséquence, le transfert potentiel des usagers du service conventionné vers le SLO n° D2021-018 est estimé à [2 000 – 5 000] voyageurs par an. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [2 – 5] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle de [10 000 – 20 000] euros hors taxes par an, soit un risque d'atteinte isolé porté par ce service déclaré à l'équilibre économique de la ligne T de 4,1 % des recettes commerciales du scénario contrefactuel et 1,5 % des concours publics de ce même scénario.

⁹ Ce taux est le résultat de la multiplication du taux de voyageurs occasionnels sur la ligne T ([60 – 70] %) par le taux de circulations sur cette même ligne dans l'intervalle de deux heures de part et d'autre des horaires du SLO n° D2021-018 ([20 – 30] %).

4.4.2. Sur l'évaluation de l'incidence du SLO n° D2021-018 cumulée avec celle du SLO n° D2016-095

76. L'incidence du SLO n° D2021-018, objet de la saisine, cumulée avec celle du SLO n° D2016-095 sur l'équilibre économique de la ligne conventionnée est estimée selon les modalités décrites au point 44 du présent avis, en suivant la méthode ci-après.
- Dans un premier temps, un scénario contrefactuel, dans lequel le report des voyageurs depuis le SLO n° D2016-095 n'aurait pas eu lieu, est construit. L'impact de la commercialisation du SLO n° D2016-095 est évalué à l'issue de cette étape en rapportant la perte de recettes potentielle aux recettes commerciales et aux concours publics de ce scénario contrefactuel.
 - Dans un deuxième temps, l'impact cumulé des SLO n° D2016-095 et n° D2021-018, dans leur ensemble, est évalué en rapportant la somme des pertes de recettes potentielles aux recettes commerciales et aux concours publics du scénario contrefactuel.
77. Les hypothèses retenues aux points 70 et 71 du présent avis conduisent à estimer qu'en 2019, [2 000 – 5 000] voyageurs occasionnels, soit [0 – 10] % des [50 000 – 100 000]¹⁰ usagers de la ligne T auraient voyagé sur la liaison Sainte-Marie / Saint-Pierre dans l'intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires du service déclaré sous le numéro D2016-095.
78. En conséquence, il est possible d'estimer qu'au plus [2 000 – 5 000] voyageurs par an se sont reportés du service conventionné vers le SLO n° D2016-095. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel d'environ [2 – 5] euros hors taxes, ce report s'est traduit par une perte d'au plus [10 000 – 20 000] euros hors taxes par an.
79. En application des modalités décrites au point 44 du présent avis, les recettes commerciales, dans un scénario contrefactuel où le report des voyageurs depuis le SLO n° D2016-095 n'aurait pas eu lieu, sont calculées en augmentant les recettes 2019 (voir point 16 du présent avis) de la perte potentielle de recettes due au transfert potentiel des usagers du service conventionné vers le SLO n° D2016-095. Les concours publics sont obtenus quant à eux en diminuant de ce même montant la contribution publique 2019 (voir point 16 du présent avis). En conséquence, les recettes commerciales dans le scénario contrefactuel s'élèvent à [200 000 – 500 000] euros hors taxes et la contribution de la Région à [1 000 000 – 2 000 000] euros hors taxes.
80. Le report potentiel des usagers du service conventionné vers les SLO n° D2016-95 et n° D2021-018 se traduirait donc par une perte potentielle d'au plus [20 000 – 50 000] euros hors taxes par an (voir points 75 et 78 du présent avis), soit un risque d'atteinte maximal porté à l'équilibre économique de la ligne T par les SLO n° D2016-095 et n° D2021-018 dans leur ensemble, de 7,7 % des recettes commerciales et 2,9 % des concours publics¹¹ sur le périmètre de la ligne conventionnée.

¹⁰ En l'absence de données plus précises, il est ici considéré que [0 – 10] % des [50 000 – 100 000] validations de la ligne T comptabilisées en 2019 sont effectuées sur un service partiel entre Saint-Leu et Sainte-Marie. Ce service partiel dessert les liaisons similaires à Sainte-Marie / Saint-Gilles les Bains. En revanche, il ne dessert pas la liaison Sainte-Marie / Saint-Pierre.

¹¹ Conformément à la méthode présentée au point 44 du présent avis, la perte de recettes est ramenée aux recettes commerciales et aux concours publics du scénario contrefactuel faute de quoi il y aurait double compte.

4.5. Sur l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique du service conventionné

81. Le point 102 des lignes directrices adoptées par la décision de l'Autorité n° 2017-046 du 24 mai 2017 susvisée précise que, pour qu'un service librement organisé soit limité ou interdit, l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public concerné doit être substantielle, c'est-à-dire qu'elle doit conduire à un bouleversement de la structure de financement du service conventionné, voire menacer la poursuite même de son exécution. Ainsi, toute incidence limitée ou ponctuelle ne peut être considérée *a priori* comme suffisamment significative pour justifier un avis conforme de l'Autorité sur une telle mesure de limitation ou d'interdiction.
82. En l'espèce, il ressort des éléments présentés dans la partie 4.4.2 du présent avis que l'incidence cumulée des SLO n° D2016-95 et n° D2021-018 est, en tout état de cause, limitée. Par conséquent, la structure de couverture de coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution publique versée par la Région, n'est pas significativement modifiée par l'exploitation des services déclarés sur le périmètre de la ligne T, commercialisés ou susceptibles de l'être.
83. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte que ces services librement organisés pourraient porter à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée si le service objet de la présente saisine était mis en œuvre ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet d'interdiction de la région Réunion du service déclaré par la société Escapad'Kreol entre Sainte-Marie et Saint-Paul sous le numéro D2021-018.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 1^{er} juillet 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman