

n° 007141-01

octobre 2010

Services de transport d'intérêt national

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Rapport n°007141-01

SERVICES DE TRANSPORT D'INTERET NATIONAL

Marc d'Aubreby

Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts

Patrick Labia

Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Alain Lhostis

Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Octobre 2010

Résumé du rapport

Après le débat parlementaire intervenu à l'occasion de l'adoption dans la loi du 8 décembre 2009 d'organisation et de régulation des transports ferroviaires des dispositions relatives au cabotage national des services réguliers internationaux, le Secrétaire d'État chargé des transports a confié au CGEDD une mission destinée à permettre au Parlement d'apprécier les enjeux et l'opportunité de favoriser le développement de services réguliers routiers de moyenne et longue distance à travers une évolution du cadre juridique des services dits d'intérêt national.

Après avoir rappelé le cadre juridique d'organisation des services routiers non urbains (régie ou convention à durée déterminée avec un exploitant), la répartition des compétences entre le département, la région et l'État et les règles qui prévalent en matière de transfert de compétences et de création ou d'extension de compétences, la mission s'est livrée à l'état des lieux des services d'intérêt national. Elle en a trouvé trois qui ont fait l'objet d'une délégation de compétences au profit de collectivités locales ; en revanche elle a constaté que de nombreux arrangements locaux étaient intervenus entre autorités organisatrices, sans formalisme excessif, pour traiter de l'organisation de services réguliers excédant les limites administratives des départements et des régions.

La mission a également rappelé les leçons de la tentative d'organisation à la fin des années 1980 par l'État de quelques liaisons d'intérêt national : les liaisons proposées ne pouvant trouver leur équilibre d'exploitation qu'avec un concours financier de l'État ou des collectivités locales, n'ont jamais été ouvertes malgré deux appels d'offres finalement restés sans suite.

Dans le cadre des contacts et réunions organisés par la mission, il a dû être constaté que les professionnels de l'Union des transports publics et ferroviaires – où est représentée la SNCF – et la Fédération nationale des transports de voyageurs n'étaient pas parvenus à dégager de position commune pour le développement de ces marchés ni à proposer un modèle économique ou un cadre juridique homogène.

Les conseils régionaux et les conseils généraux contactés par la mission ont manifesté des positions allant du scepticisme à l'opposition résolue, estimant que leurs missions devaient s'entendre à titre exclusif dans le cadre des compétences confiées par la loi en matière de services routiers d'intérêt régional et de services ferroviaires régionaux.

Par ailleurs les analyses disponibles sur la mobilité à longue distance montrent que l'autocar y occupe désormais une place devenue marginale ; les analyses réalisées à la demande de la mission par le service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) sur une série d'origines-destinations montrent que pour l'utilisateur en termes de coûts généralisés l'autocar ne dégageait pas d'avantage comparatif par rapport à des liaisons ferroviaires nationales. En l'absence d'études de marchés qui auraient pu être produites par la profession sur la mobilité à moyenne et longue distance, la mission a rappelé les arguments généraux qui pouvaient continuer à plaider pour le développement de services d'intérêt national routiers : existence de clientèles à revenus modestes et à faible valeur temps, clientèles utilisatrices de liaisons transversales mal desservies par le train, clientèles qui pourraient être intéressées par des services haut de gamme et empruntant de façon quasi exclusive le réseau autoroutier et ses aires d'arrêt et de service.

A partir d'études récentes et de rapports établis par les postes d'expansion des ambassades, l'examen de la situation prévalant dans les principaux pays européens montre, dans des contextes à offre ferroviaire moins consistante qu'en France, l'existence de réseaux de services routiers réguliers à moyenne ou longue distance s'adressant majoritairement à des clientèles à revenus modestes. La

part de marché de ces réseaux reste faible, en général moins de 5% des trafics sans qu'il soit toujours possible de distinguer ce qui relève des transports urbains locaux et des services interurbains. L'efficacité de ces réseaux est liée le plus souvent à l'existence de gares routières dédiées en hypercentre, à des systèmes mutualisés de commercialisation sur Internet et à l'existence de systèmes efficaces d'information multimodale.

Au titre des évolutions du cadre juridique actuel, pour favoriser le développement de ces liaisons à l'initiative des professionnels ou des différentes autorités organisatrices, la mission s'est posée, sans apporter de réponse unique, la question de la nécessité de redéfinir la notion de services d'intérêt national, c'est à dire d'admettre ou non l'existence de compétences nationales ou régionales disjointes. Un premier scénario a proposé de réserver la notion de services d'intérêt national à ceux intéressant plus de trois régions limitrophes, le second scénario propose d'admettre qu'à défaut de déclaration de l'intérêt national d'une liaison par l'État cette dernière relève des attributions des régions en matière de services routiers.

Selon ces analyses deux hypothèses d'évolution de la rédaction de l'article 29 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs ont été proposées, l'une reconnaissant la possibilité aux régions d'organiser par convention l'exploitation d'une liaison régulière concernant au plus trois régions limitrophes, l'autre hypothèse accordant cette possibilité sans limitation du nombre de régions. L'un et l'autre cas n'aboutiraient pas selon la mission à un transfert de compétence obligatoire mais resteraient dans le champ des extensions de compétences facultatives tel que fixé par l'article 72 de la Constitution.

La mission s'est ensuite accordée quel que soit le niveau d'autorité organisatrice retenue (État ou un conseil régional agissant pour le compte d'autres collectivités) pour que ces services soient assurés dans le cadre de conventions à durée déterminée, avec droits exclusifs.

La mission a également retenu le principe de conforter l'existence des liaisons interdépartementales en reconnaissant explicitement la capacité aux conseils généraux d'organiser des services réguliers entre départements, à défaut d'inscription d'un tel service à un plan régional de transport ou de déclaration par l'État de l'intérêt national de la liaison.

En ce qui concerne enfin l'opportunité de développer des liaisons régulières à longue distance, deux scénarii ont également été proposés, l'un reposant sur l'initiative de l'État pour lancer un appel à projet ouvert sur un certain nombre de liaisons concernant plus de trois régions, l'autre privilégiant les initiatives des régions et de la profession.

Enfin il a été proposé de mettre en place un dispositif d'évaluation de ces différentes évolutions (cabotage national des services réguliers internationaux, liaisons interdépartementales et liaisons interrégionales, convention des lignes d'équilibre du territoire de la SNCF, autres services à longue distance) dans un dispositif associant État, autorités organisatrices et opérateurs de transport public.

Sommaire

Résumé du rapport	2
Introduction	5
1. Cadre juridique, état des lieux et expérimentation des années 1990	6
1.1. Le cadre juridique.	6
1.2. Recensement des lignes routières existantes (d'intérêt national, interrégionales et interdépartementales)	10
1.3. L'expérimentation de 1990 : quelques enseignements d'un échec	12
2. État de la demande des professionnels, positions des associations d'usagers et des autorités organisatrices, et appréciation des marchés	14
2.1. Les professionnels	14
2.2. La Fédération nationale des associations d'usagers des transports	16
2.3. Des autorités organisatrices a priori peu motivées par l'organisation à leur niveau de lignes à moyenne ou longue distance	17
2.4. Des marchés de la mobilité longue distance encore mal connus et peu étudiés	18
3. Organisations de services routiers longue distance en Europe	21
3.1. Structure des marchés	21
3.2. Pays examinés (Royaume-uni, Suède, Espagne, Italie, Norvège, Pologne, Roumanie, Allemagne)	24
4. Propositions pour une évolution progressive du cadre juridique d'organisation de ces liaisons	29
4.1. Redéfinir les liaisons d'intérêt national?	29
4.2. Conventions ou autorisations?	30
4.3. Favoriser les initiatives des collectivités locales	31
4.4. Faut-il lancer un appel à projets pour les liaisons longue distance?	33
4.5. Assurer un suivi des évolutions	34
Annexes	
Lettre de mission	37
Recensement des lignes existantes	39
Position de la fédération nationale des transports de voyageurs	45
Position de l'union des transports publics et ferroviaires	53
Première synthèse des travaux du SETRA	55
Liste des personnes rencontrées	63

Introduction

Dans le cadre de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, l'article 38 offre la possibilité aux autocars d'effectuer des transports de personnes entre deux points du territoire national dans le cadre de services réguliers internationaux.

Au-delà de ces nouvelles dispositions, l'Assemblée Nationale avait débattu du sujet, plus vaste, des services réguliers d'intérêt national dans la perspective d'une évolution éventuelle du cadre actuel. A cette occasion, Monsieur le Secrétaire d'État chargé des transports s'est engagé à confier une étude au Conseil général de l'environnement et du développement durable afin d'apprécier les enjeux qui s'attachent au développement de ces services routiers.

C'est ainsi que par lettre du 23 décembre 2009 il a demandé au Vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable de faire diligenter cette étude en précisant qu'elle pourrait comporter trois étapes. Il s'agirait d'abord de dresser un état des lieux des lignes régulières nationales existantes en France et du cadre juridique actuellement en vigueur. D'analyser ensuite les principaux enjeux qui pourraient justifier le développement de tels services au plan économique, social et environnemental et les raisons qui pourraient expliquer leur absence aujourd'hui. Enfin de proposer, en s'inspirant des dispositions applicables chez nos principaux voisins européens, différents scénarii d'évolution du cadre réglementaire français en analysant pour chacun d'eux les avantages et les inconvénients prévisibles.

1. Cadre juridique, état des lieux et expérimentation des années 1990

1.1 Le cadre juridique

Le cadre juridique d'organisation des services routiers réguliers non urbains est fixé par la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite LOTI et relève pour l'essentiel de la régulation des autorités publiques.

1.1.1 Le cadre général

L'article 7 de la loi d'orientation des transports intérieurs sus-citée dispose que l'État et dans la limite de leurs compétences les collectivités territoriales et leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes et peuvent organiser des services à la demande. A l'exception des services de cabotage assurés sur le territoire national par les titulaires d'autorisations de transport international de voyageurs par route qui pourront être assurés à l'avenir dans le cadre d'un régime d'autorisations administratives, l'exécution de ces services est assurée soit en régie sous forme d'un service public industriel ou commercial, soit par une entreprise ayant passé une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente (en pratique les services sont organisés dans le cadre de délégations de service public ou de marchés publics, selon la part de financement laissée à l'usager du service). Il est également rappelé que ces conventions sont obligatoires au sens du règlement communautaire 1370/2007 relatif aux obligations de service public dans le secteur des transports de voyageurs lorsque ces contrats ont pour effets, soit de conférer des droits exclusifs, soit d'allouer des compensations pour charges de service public.

La loi d'orientation des transports intérieurs dispose également que le financement de services de transports réguliers de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les autorités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, par les autres bénéficiaires directs et indirects de ces services qui sans être usagers de ces services en retirent un avantage direct ou indirect (ce qui constitue par exemple le fondement du versement transport pour les réseaux de transport urbain).

L'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs et son décret d'application n°85-891 modifié du 16 août 1985 précisent que les transports routiers non urbains de voyageurs comprennent les services réguliers publics, les services à la demande, les services privés et les services occasionnels publics ; ces deux dernières catégories de services sont libéralisées, à l'exception des services touristiques exécutés avec des véhicules de moins de 9 places et lorsqu'ils dépassent les limites d'un département.

Les services occasionnels s'entendent soit comme circuits à la place dont chaque place est vendue séparément et qui ramènent les voyageurs à leur point de départ, soit comme services collectifs qui comportent la mise à disposition exclusive d'un groupe d'au moins 10 personnes ou de plusieurs groupes préalablement constitués, d'un véhicule.

Les services privés recouvrent aux termes du décret n°87-242 du 7 avril 1987 six catégories de services, dont les transports de clientèle ou de personnels assurés pour ses besoins propres par une entreprise, les transports assurés par une association pour ses membres ou ceux organisés par les collectivités territoriales au profit de catégories particulières d'administrés. S'ils sont organisés librement, ils restent toutefois exclusifs de tout déplacement à caractère touristique.

Les services réguliers publics sont des services offerts à la place dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires, et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

Ces différentes références juridiques ont pour seul objet de rappeler que les services d'autocars longue distance objet du présent rapport doivent bien être entendus comme services non urbains réguliers de personnes au sens strict du terme, à l'exclusion des segments d'autocars touristiques,

des autocars de louage, des services réguliers internationaux ou des voyages organisés qui relèvent d'autres réglementations.

1.1.2 La répartition des compétences

L'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs reconnaît trois niveaux de responsabilités en matière d'organisation de services réguliers non urbains : la compétence de premier rang du département pour les services réguliers et les services à la demande, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national, celle de la région pour les services réguliers non urbains d'intérêt régional inscrits au plan régional de transport établi après consultation des conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains et l'État pour les services non urbains d'intérêt national.

Les services d'intérêt régional au sens du décret du 16 août 1985 précité sont définis comme ceux concernant au moins deux départements à l'intérieur d'une même région ; ces services sont assurés par voie de conventions à durée déterminée passées entre la région, les départements concernés et le transporteur. Peuvent avoir également le caractère de services d'intérêt régional les services routiers de substitution des services ferroviaires régionaux effectués sur le réseau ferré national à l'intérieur d'un même département.

Les services d'intérêt national au sens strict du terme, dont le faible nombre est rappelé ci-dessous, ne font pas l'objet de définition législative ou réglementaire : un avis du Conseil d'État rendu le 30 juin 1987 a considéré que « peuvent » avoir le caractère national les services réguliers non urbains qui concernent deux ou plusieurs régions. L'utilisation du verbe « pouvoir » plutôt que le verbe « avoir » semble indiquer que les dessertes interrégionales ne sont pas obligatoirement d'intérêt national, interprétation qui a prévalu lors, d'une part de la décentralisation aux départements de liaisons interdépartementales antérieurement gérées par l'État, d'autre part de la décentralisation de services réguliers inter-régionaux qui étaient antérieurement en substitution des transports ferrés dits transports express régionaux ou TER, mais gérés indépendamment de la Société Nationale des Chemins de fer Français, la SNCF. En effet pour les liaisons interrégionales en substitution des TER, l'article 21-5 de la loi d'orientation des transports intérieurs a explicitement prévu une compétence régionale puisque « lorsqu'une liaison se prolonge au-delà du ressort territorial de la région, celle-ci peut passer une convention avec une région limitrophe » ; mais l'alinéa suivant restreint cette possibilité aux seules liaisons de substitution faisant l'objet d'une convention avec la SNCF. Le même avis du Conseil d'État rappelait enfin qu'il n'appartenait pas à l'État d'organiser un service régulier à l'intérieur d'un département ou d'une seule région, sauf s'il pouvait présenter exceptionnellement un caractère d'intérêt national au titre de la satisfaction des besoins d'intérêt général et en cas de carence des autorités normalement compétentes.

Le projet de décret relatif à l'application de l'article 29-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs (cabotage sur le territoire national de services internationaux de voyageurs) retient une définition beaucoup plus précise avec l'utilisation cette fois du verbe « avoir » : « Ont le caractère de dessertes régulières d'intérêt national effectuées à l'occasion d'un service régulier de transport international de voyageurs, les services réguliers non urbains qui concernent deux ou plusieurs régions et qui empruntent le même itinéraire et les mêmes points d'arrêt que ceux du service régulier international auquel ils se rattachent ».

La réglementation en vigueur prévoit aussi la possibilité pour l'État de faire assurer à leur demande par les régions, les départements ou les communes tout ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre d'un service d'intérêt national sous réserve, le cas échéant, de l'accord des régions et départements concernés. De même un conseil régional peut faire assurer à la demande des départements tout ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre d'un service d'intérêt régional et

un conseil général peut appliquer la même disposition au profit des communes ou groupements de communes pour des services réguliers ou des services à la demande relevant de sa compétence.

Ce rappel du paysage administratif doit être aussi complété par les transferts de compétence intervenus depuis 1982 :

- transferts aux départements en 1983 hors périmètres de transports urbains de la compétence relative au financement et à l'organisation des transports scolaires ;
- reprise par les départements et les régions en 1988 des services de transports réguliers non urbains de personnes exploités dans le cadre d'autorisations unilatérales délivrées par l'État sur le fondement du décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 modifié relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers ;
- transfert aux conseils régionaux en 2002 de la compétence d'organisation des services ferroviaires régionaux et des services routiers de substitution de ces services ferroviaires et reconnaissance pour les régions de la possibilité de passer des conventions avec le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) ou une région limitrophe pour les liaisons se prolongeant au delà du ressort territorial de la région, y compris les services routiers de substitution ;
- enfin en 2004 (loi n°2004-809 du 13 août 2004) décentralisation de l'organisation et du financement des transports de voyageurs en Île-de-France à travers la transformation du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en établissement public territorial présidé par le président du conseil régional.

Ces transferts de compétences ont été accompagnés d'un transfert de ressources concomitant aux collectivités concernées à la hauteur des sommes précédemment consacrées par l'État à l'exercice de ces compétences (transports scolaires en province, services régionaux de voyageurs de la SNCF avec un complément de dotation matériels roulants, compensation versée à la région Île-de-France au titre de ses charges nouvelles et d'une dotation matériels roulants et versement au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) d'une dotation forfaitaire au titre des transports scolaires dans cette région). En revanche la décentralisation des transports routiers non urbains de voyageurs en province via la transformation en convention d'une durée de 10 ans des autorisations préexistantes délivrées sur le fondement des dispositions du décret du 14 novembre 1949 ne s'est pas accompagnée d'un transfert de ressources aux conseils généraux ou de la création d'une ressource dédiée hors des dotations liées aux transports scolaires qui il est vrai représentent une part prépondérante du chiffre d'affaires global des transports non urbains ; en effet l'État n'y avait affecté auparavant aucune ligne budgétaire justifiant d'un transfert.

En ce qui concerne l'État, ses interventions en qualité d'autorité organisatrice des dessertes d'intérêt national se limitent aux quelques liaisons dont il a confié l'organisation à des collectivités territoriales et à l'exercice à venir de délivrance d'autorisations de cabotage sur le territoire national de services routiers internationaux de transports de voyageurs. Pour ce type de services, il convient de relever dans les projets de textes réglementaires transmis au Conseil d'État les dispositions très strictes en termes de chiffres d'affaires et de passagers transportés sur les dessertes intérieures de ces services qui confirment bien le caractère accessoire et subsidiaire de ces services et la possibilité d'externaliser la délivrance de ces autorisations administratives à des organismes agréés.

1.1.3 Les règles constitutionnelles

Le principe de compensation financière des transferts de compétences a été posé par la loi du 2 mars 1982, avant de recevoir une consécration constitutionnelle avec son insertion au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel « tout transfert entre l'État et les collectivités

territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Il existe donc deux dispositifs sensiblement différents :

- la compensation des compétences transférées par l'État ;
- le financement des compétences créées ou étendues.

a) En matière de compensation des transferts de compétences, la compensation est soumise par le Code général des collectivités territoriales (article L.1614-1) au respect de cinq principes : intégralité de la compensation, concomitance de la compensation, évolution de la compensation, contrôle de la compensation par la commission consultative sur l'évaluation des charges et conformité des compensations de transferts à l'objectif d'autonomie financière des collectivités. Ces dispositions ne sont donc pas susceptibles de s'appliquer lorsque l'État ne finance pas directement les services transférés.

b) En revanche la question est plus délicate pour le régime des compétences créées ou étendues, directement confiées aux collectivités, sans avoir été exercées auparavant par l'État : cette disposition codifiée dans la Constitution prévoit que toute « création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Cette disposition est moins protectrice puisque l'État ne procède qu'à une estimation et non à une évaluation et que la loi ne prévoit pas de seuil ; mais la compensation budgétaire doit être suffisamment élevée pour ne pas dénaturer le principe constitutionnel de libre administration.

Dans une décision du 13 Janvier 2005 (décision 2004-509), le Conseil constitutionnel a défini les principes du dispositif prévu au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution pour bénéficier d'un accompagnement budgétaire de l'État : **les compétences considérées doivent être obligatoires, entièrement nouvelles ou entraîner un accroissement de périmètre ou de volume.** L'exercice par les conseils régionaux d'une compétence facultative ne tomberait donc pas dans le champ de l'attribution de ressources nouvelles aux collectivités concernées.

1.2. Recensement des lignes routières existantes

1.2.1 Les lignes routières déclarées d'intérêt national

Sont actuellement considérées comme d'intérêt national les seules liaisons pour lesquelles l'État s'est déclaré explicitement autorité organisatrice même si une autre interprétation de la loi, en suivant les règles nouvellement édictées pour le cabotage, permettrait de requalifier en liaisons d'intérêt national sur le fondement de critères institutionnels, des liaisons interdépartementales ou régionales avec des origines-destinations dans deux régions différentes.

Or, hormis le cas de quelques lignes au départ de Grenoble aujourd'hui abandonnées par l'État et reprises à son compte par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et hormis l'expérimentation avortée de 1990, l'État n'a jamais pris une telle initiative sauf à la demande exprès :

a) d'une part de la région Picardie, pour assurer des liaisons entre cette région et la plateforme aéroportuaire de Roissy, à savoir :

- une liaison régulière Creil-Senlis-Roissy (2001) ;
- une liaison régulière Soissons-Crépy-Roissy (2008) ;

ces liaisons ont fait l'objet d'une délégation formelle de pouvoir de l'État à la région Picardie qui les organise dans les mêmes conditions que les lignes régionales internes à la région ;

b) d'autre part du syndicat mixte gestionnaire de l'aéroport de Beauvais-Tillé pour ses liaisons avec Paris (Porte Maillot).

La liaison Beauvais-Tillé-Paris avait été créée dès 1987 sous la forme d'une « ligne privée de transport de passagers par cars », mais ne satisfaisait pas aux règles relatives à cette catégorie de transport ainsi que l'avait soulevé la Chambre régionale des comptes de Picardie dans un rapport de 2007. La délégation donnée par l'État au syndicat mixte en 2007 a donc permis de régulariser une situation existante.

Face à une situation strictement semblable, le Conseil général de la Marne considère pour sa part que l'organisation de liaisons entre l'Europort de Vatry et Marne-la-Vallée (Euro-Disney) relève de sa compétence de droit commun d'autorité organisatrice, sous la seule réserve que les autres conseils généraux concernés n'y voient pas d'objection.

Les seules lignes déclarées aujourd'hui d'intérêt national sont donc des lignes interrégionales entre la Picardie et l'Île-de-France.

1.2.2. Les lignes routières interrégionales organisées par les régions

Les services réguliers non urbains de transport de voyageurs par route interrégionaux pour lesquels une ou plusieurs régions sont autorités organisatrices, sont essentiellement des lignes interrégionales en substitution de transports express régionaux TER pour lesquelles la SNCF est autorité organisatrice « déléguée » au titre de ses conventions avec les régions. En règle générale (excepté quelques lignes dans deux régions), les régions n'ont pas souhaité reprendre directement l'organisation de ces services. Et même dans les cas de gestion directe du service, une convention spécifique peut être passée avec la SNCF pour sa commercialisation (cas de la région Pays-de-la-Loire).

Les services les plus nombreux sont donc les services réputés « en substitution de lignes ferroviaires » qui permettent une desserte relativement fine du territoire puisqu'ils représentent environ 3% des voyageurs-kilomètres, mais presque 20% des kilomètres offerts par la SNCF (cf.

annexe donnant la liste de ces liaisons). Presque toutes les régions ont à ce titre au moins un service dépassant les limites régionales, ces services étant en règle générale gérés de manière pratique par une seule des deux régions.

Au delà de ces lignes régulières « héritées » de la décentralisation, les régions ont pu être amenées à développer en gestion directe de nouvelles offres, très rarement en substitution de lignes ferroviaires existantes, mais plutôt en complémentarité de ces lignes, qu'il s'agisse de rabattement vers des gares desservies par des trains à grande vitesse TGV ou des aéroports, ou de compléments d'offre permettant notamment d'assurer une desserte en période creuse, là où la demande ne justifie pas de prévoir une circulation ferroviaire.

En règle générale ces compléments d'offres sont gérés par une seule région, avec un accord formel ou informel de l'autre région. Dans les cas que la mission a été amenée à examiner, ce n'est que lorsqu'il y a une participation financière des deux régions que l'accord entre elles est réellement formalisé.

1.2.3 Les lignes routières interdépartementales organisées par les départements

Presque tous les départements ont « hérité » de lignes régulières interdépartementales lors de la décentralisation, qui relevaient antérieurement de l'ancien décret dit de 1949.

Les conseils généraux ont développé ces lignes, qui, pour les départements « limitrophes », peuvent avoir le caractère interrégional.

Compte tenu de la compétence de droit commun des départements en matière de transport par route ce sont les services réguliers interrégionaux de transport par route les plus nombreux (l'annexe donne quelques exemples, ces liaisons étant particulièrement nombreuses). En règle générale ils sont gérés par un seul département et l'accord du département limitrophe est rarement formalisé (un simple accord verbal paraît assez courant) sauf lorsque, dans quelques cas, il y a partage de financements.

L'économie de ces services est très souvent assurée essentiellement par le transport scolaire, et la part de l'utilisateur n'intervient alors que marginalement dans l'équilibre financier de ces dessertes, à tel point que quelques départements ont développé des tarifications pour l'utilisateur à caractère symbolique, indépendantes de la distance : tarification à un ou deux Euros. Ces pratiques peuvent être de nature à gêner la stratégie de transport de la région qui doit faire face à des transports de masse beaucoup plus coûteux. Mais il apparaît qu'aucune région n'est pour le moment intervenue pour requalifier de « régionales » certaines liaisons interdépartementales développées par les départements.

1.2.4 La nécessité de régulariser le cadre juridique de ces liaisons

De ce qui précède, il apparaît que les services réguliers de transport de voyageurs par route dépassant le cadre régional sont très nombreux, et ont été développés par les départements et les régions de manière empirique sous forme d'« arrangements locaux » notamment à partir des services « hérités » de la décentralisation et sans que se soit posée la question d'un quelconque risque de requalification de ces liaisons en service d'intérêt national. Il serait d'ailleurs paradoxal qu'une lecture stricte des articles de la loi d'orientation des transports intérieurs amène à considérer qu'une même liaison a un caractère régional si elle est organisée via une convention avec la SNCF et un caractère national si elle fait l'objet d'une organisation directe par les régions concernées.

Ces pratiques correspondent aux besoins concrets exprimés par les usagers, et il conviendrait que

les textes soient aménagés pour leur assurer une meilleure sécurité juridique, notamment sur deux points :

- autoriser expressément les départements et les régions à organiser des liaisons interdépartementales et interrégionales, sous la seule réserve qu'il n'y ait pas opposition de la région ou de l'État fondée sur la mise en cause de l'équilibre d'un service public pour lequel ils sont autorités organisatrices ;
- préciser que ces services peuvent être organisés par un seul département ou une seule région, sous la seule réserve que l'autorité organisatrice ait vérifié auprès des autorités organisatrices du ou des autres départements et régions qu'elle n'émettent pas d'opposition fondée là aussi sur la mise en cause de l'équilibre d'un service public pour lequel ils sont autorité organisatrice.

Ces règles devraient pouvoir s'appliquer y compris pour les relations avec l'Île-de-France sous la seule réserve que soit précisé qu'un service organisé par une autorité organisatrice extérieure à l'Île-de-France relève des seules règles notamment tarifaires relatives à cette autorité organisatrice.

1.3 L'expérimentation de 1990 : quelques enseignements d'un échec

Préalablement à la décentralisation de l'organisation des transports non urbains, de nombreux services interurbains sur autoroutes avaient été créés après instruction au niveau central et consultation des comités départementaux des transports et des commissions mixtes interdépartementales : Nice-Aix-Marseille, Caen-Rouen, Caen-Le Havre, Grenoble-Nice, Grenoble-Vienne, Vesoul-Besançon. Les études de suivi réalisées sur ces lignes à courte distance avaient démontré à l'époque l'existence d'une induction de trafic et un report modal en provenance de la voiture particulière. Ces services ont été repris après 1988 par les nouvelles autorités organisatrices régionales et départementales, les autorisations précédentes valant convention pour une durée de 10 ans.

Pendant la période de mise en place de la décentralisation, il n'y a pas eu de demande de création de dessertes express pouvant être qualifiées d'intérêt national. C'est à l'occasion de la grève générale de la SNCF de 1986-1987 que certains transporteurs routiers qui avaient mis en place des services de remplacement à longue distance empruntant les autoroutes ont estimé qu'il convenait de pérenniser ces dessertes. Bien qu'une catégorie de services d'intérêt national ait été prévue par la loi d'orientation des transports intérieurs, aucune exploitation de ce type n'avait été mise en place à l'exclusion de lignes sur autoroute internes à une région ou à un département. De nombreuses demandes de création de lignes ont donc été faites à partir de 1988 notamment par le groupement FRANCELIGNES créé pour la circonstance par GTI ; un second groupement, CONVERGENCES, a également été constitué en 1990 autour de TRANSCET, VERNEY et SCETA (opérateur routier de la SNCF).

Avant la constitution de ces groupements, trois dossiers de créations de lignes avaient été présentés au Ministère : Toulouse-Marseille, Perpignan-Marseille et Toulouse-Perpignan aboutissant à un véritable réseau structurant de lignes à moyenne distance entre les régions Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur ; ces dossiers ont fait l'objet d'une évaluation à partir d'une méthodologie mise au point par l'INRETS et après consultation des collectivités concernées. Ces liaisons n'ont pas été finalement retenues compte tenu de l'opposition de la SNCF, arguant de la dégradation de la situation économique des dessertes ferroviaires existantes sur les mêmes parcours que cela entraînerait.

La direction des transports terrestres a été amenée à produire plusieurs circulaires de 1988 à 1990

(14 mars 1988, 22 mars 1990, 2 août 1990) pour définir le cadre légal de ces liaisons dont certaines avaient été ouvertes sur le fondement de simples autorisations de services occasionnels : déconcentration de la demande d'instruction au niveau des services déconcentrés régionaux, recours à la méthodologie d'évaluation de l'INRETS, lancement d'une consultation sur la base d'un cahier des charges, consultation des collectivités concernées et de la SNCF, principes de conventions aux risques et périls du transporteur d'une durée de deux ans.

Après avoir fait la sélection parmi les demandes faites par les transporteurs entre celles qui pouvaient être organisées à l'échelon local et celles à organiser par l'État, la direction des transports terrestres a décidé de lancer une consultation pour trois lignes expérimentales à moyenne ou longue distance : Caen-Rennes, Calais et Lille Saint-Quentin-Reims et Stiring-Forbach-Strasbourg. La première liaison a dû être rapidement abandonnée à la demande des élus de Basse-Normandie qui redoutaient la fermeture de la ligne ferroviaire existante ; les appels d'offres lancés pour les deux autres lignes après consultation et avis des collectivités ont abouti à des propositions des deux groupements faisant apparaître des déficits d'exploitation qui ont amené la direction des transports terrestres à réduire la consistance du service proposé. La seconde consultation s'est révélée aussi infructueuse que la première, les transporteurs n'acceptant pas de s'engager sans l'appui financier de l'État ou des collectivités locales. La direction des transports terrestres a essayé ensuite de faire assurer, sans succès, ces liaisons dans un cadre décentralisé, soit sous forme d'une délégation de compétence, soit sous forme d'un conventionnement conjoint par les conseils régionaux concernés après inscription à leurs plans de transport respectifs.

Quelques enseignements peuvent toutefois être tirés de ce qui restera un échec : faible volume des clientèles régulières à longue distance, nécessité d'une aide financière des collectivités ou de l'État, nécessité pour l'État de tenir compte de l'équilibre financier des lignes transversales de son établissement public SNCF, difficultés pour l'État et ses services à assurer un véritable rôle d'autorité organisatrice et souhait de l'État de faire jouer ce rôle par les régions.

Cet épisode d'histoire administrative explique aussi que la profession après s'être fortement mobilisée entre 1986 et 1991 pour ouvrir ce marché (constitution de deux groupements, création d'une flotte d'autocars avec livrée spécifique, études de marché et de commercialisation approfondies) n'ait plus eu d'attitude très revendicative dans le domaine des services nationaux durant la décennie suivante.

2. État de la demande des professionnels, positions des associations d'usagers et des autorités organisatrices, et appréciation des marchés

2.1 Les professionnels

Les professionnels consultés ne sont pas parvenus, ainsi qu'en fait foi la contribution de l'Union des transports publics et ferroviaires, à dégager une position commune, et n'ont pas, à une exception près, fourni un schéma de développement comportant une analyse économique.

2.1.1 La Fédération nationale des transports de voyageurs

Dans un premier temps, il est apparu que la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) n'avait pas considéré que le développement de nouvelles lignes nationales apparaissait comme un enjeu majeur pour ses membres qui le plus souvent ont une implantation départementale ou régionale forte. A ce titre une meilleure utilisation de l'autocar en complémentarité, voire dans certains cas en substitution, des services ferrés régionaux TER lui était apparue un sujet beaucoup plus d'actualité et mobilisateur.

La mission du CGEDD a été donc l'occasion pour cette fédération de préciser sa position sur le sujet : d'une part en apportant une contribution spécifique en date du 7 juillet 2010 (jointe en annexe), d'autre part par un article de son président, monsieur Michel SEYT, dans la revue « Ville Rail et Transports » datée du 28 juillet 2010, soit, après la réunion de travail qu'il a eue avec la mission.

A partir de quelques exemples de lignes régionales ou interrégionales existantes telles que Nantes-Poitiers, Marseille-Grenoble ou Reims-Troyes, la Fédération considère dans sa contribution qu'il convient en priorité de promouvoir l'offre interrégionale alternative à la voiture particulière en rendant plus simples et plus souples les procédures à la disposition des collectivités locales.

C'est dans l'article de la revue « Ville Rail et Transports » sus-cité que le président de la fédération est nettement, selon ses propres termes, plus « audacieux » en préconisant, tout en tenant compte d'une indispensable régulation notamment pour ne pas porter atteinte aux lignes de service public existantes, d'ouvrir quelques expérimentations de services réguliers au delà de 300/400km sur la base d'un régime juridique d'exploitation à définir (autorisation ou conventionnement « souple ») qui ne comporterait ni subventions ni droits exclusifs.

Les exemples donnés dans l'article sont Caen-Rennes, Lyon-Bordeaux, Clermont-Ferrand-Montpellier ou Lille-Metz.

Malgré ses demandes la mission n'a pas pu obtenir d'études de faisabilité de telles liaisons.

2.1.2 Les opérateurs nationaux

Soit que de telles études n'aient jamais été réalisées, soit que les groupes nationaux ne souhaitent pas les dévoiler à la mission, cette dernière n'a pas pu obtenir des grands groupes nationaux rencontrés une appréciation des relations à longue distance (300/400km) pour lesquelles une offre nouvelle sans subvention pourrait s'avérer pertinente de leur point de vue.

Elle a même été étonnée de ce qui lui est apparu comme une absence de réflexion approfondie sur les conditions pratiques optimales devant être étudiées, tels que les lieux les plus adaptés pour la

prise en charge et la dépose des voyageurs, les conditions de « visibilité » et de commercialisation de l'offre notamment à partir des supports Internet, etc...

La contribution la plus approfondie et la plus explicite en la matière a été celle d'un groupe gestionnaire d'infrastructure, mais dont les représentants ont bien précisé qu'ils ne se positionnaient pas en tant qu'éventuels candidats à une exploitation de services réguliers.

Certes les gestionnaires en France du label Eurolines sont prêts à mener des expérimentations dans le cadre de l'ouverture du cabotage adossé à une ligne internationale, mais de façon très prudente et progressive dans le temps. Ils ont en effet précisé, d'une part que les liaisons de moyenne distance (300/400km) leur apparaissent un métier assez différent de la longue distance, qui, hors la liaison Bruxelles-Paris, est au cœur de leur clientèle ; et d'autre part qu'il leur apparaît indispensable de veiller à ce qu'un cabotage n'altère pas la qualité de la ligne longue distance à laquelle il serait adossé. Ce groupement d'entreprises a toutefois produit à la mission une cartographie des liaisons de cabotage national qui pourraient faire l'objet d'une demande d'autorisation après publication du décret d'application de l'article 29-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs.

2.1.3 L'Union des transports publics et ferroviaires

L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) n'a pas pu dégager une position conjointe de ses membres et a donc juxtaposé une position de ses adhérents routiers et une position de la SNCF (contribution jointe en annexe).

Les adhérents routiers indiquent leur souhait d'une expérimentation très ouverte comportant non seulement des services pour lesquels il n'existe pas d'offre ferroviaire, mais aussi des services en concurrence de services ferroviaires existants.

La SNCF a par contre marqué son hostilité à toute expérimentation qui n'aurait pour elle d'« expérimentation » que le nom puisque la « déstabilisation » d'une liaison ferroviaire existante ne pourrait qu'être « irréversible ». Elle est ouverte au développement d'offres réellement complémentaires dès lors que l'efficacité socio-économique et écologique de l'autocar par rapport au mode ferroviaire est démontrée au cas par cas.

Malgré ses demandes répétées la mission n'a pas pu obtenir de l'UTP la liste des quelques liaisons qui lui paraîtraient les plus pertinentes à expérimenter de son point de vue.

2.1.4 La SNCF

Le président de la SNCF, lors de l'entretien qu'il a accordé à la mission, a d'abord rappelé combien ces questions pouvaient faire l'objet de controverses passionnées et que tout ce qui permettrait d'objectiver les complémentarités entre modes irait dans le bon sens.

Quand le ferroviaire est pertinent, il lui apparaît qu'il appartient à l'entreprise nationale d'offrir une segmentation des tarifs qui permettent à toutes les catégories de pouvoir bénéficier de ce moyen de transport le mieux adapté, d'autant que le coût marginal d'un passager supplémentaire est dérisoire. Une offre concurrente moins respectueuse de l'environnement serait alors contraire à l'intérêt public.

Mais le ferroviaire est bien adapté au transport de masse, et il existe une vraie place pour les autres modes de transport en commun qu'il convient aussi de développer par rapport à l'utilisation du véhicule individuel.

Le président de la SNCF est donc ouvert à une approche en termes de complémentarité, complémentarité spatiale – en offrant de nouvelles liaisons là où il n'y a pas d'offre ferroviaire

adaptée -, ou complémentarité dans le temps – en offrant, à côté d'une offre ferroviaire bien adaptée aux périodes et horaires de grandes migrations, une autre offre diversifiée aux périodes dites creuses. Il est en revanche opposé à une offre « low cost » routière concurrente des offres à grande vitesse ou grandes lignes, estimant que ce serait un « gâchis » de l'argent public investi dans l'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant.

Une « expérimentation » ne paraît absolument pas adéquate à la direction de la SNCF, puisqu'elle ne peut, de son point de vue, qu'avoir des effets irréversibles ; elle considère donc qu'il appartient aux pouvoirs publics d'examiner les cas où une offre complémentaire peut s'avérer opportune. Compte tenu de l'implication très forte des régions dans les transports à moyenne distance, de la concurrence que des lignes à moyenne distance pourraient créer à des dessertes régionales ou interrégionales qu'elles financent d'ores et déjà, et du fait qu'elles sont aujourd'hui des autorités reconnues pour la qualité de leurs analyses sur l'intérêt global des différents modes, il lui paraît que c'est d'abord dans un cadre interrégional que doit s'examiner cette complémentarité plutôt qu'au niveau national. L'État a plutôt vocation à en être le garant et n'intervenir qu'en cas de carence. Ces analyses régionales du point de vue du président de la SNCF ne doivent pas se limiter aux seules régions limitrophes mais devraient pouvoir concerner également la longue distance.

Il est certain qu'aujourd'hui la crédibilité des régions pour procéder à des arbitrages entre modes est assez largement reconnue par les acteurs tant syndicaux qu'associatifs, alors que celle de l'administration centrale du ministère est de ce point de vue faible.

2.2 La Fédération nationale des associations d'usagers des transports

La Fédération nationale des associations d'usagers des transports considère que la priorité doit être donnée à l'amélioration des prestations ferroviaires, et que la plupart des études dites de complémentarité sont faussées par défaut d'une offre ferroviaire adéquate, et une sous-utilisation en heures creuses des moyens en tout état de cause mis en place pour satisfaire les trafics en heures de pointe.

Selon la Fédération, la substitution d'autocars à des trains se traduirait par :

- des baisses de qualité des services (vitesse, correspondances, lisibilité des horaires, confort, ainsi que, paramètre très important, régularité) à moyenne et longue distance, mais aussi à moyenne distance ;
- une grande difficulté pour gérer des relations directes ou des correspondances de qualité et superposer sur les mêmes trains des trafics à longue ou moyenne distance selon le principe du cabotage ;
- une augmentation des coûts des dessertes ferroviaires subsistantes ;
- et globalement un transfert de trafic partiel sur l'autocar, mais aussi très largement vers la voiture.

Sur ce dernier point, la mission a recherché s'il existait effectivement des études permettant d'appréhender une désaffectation du transport au commun lorsqu'un autocar est substitué à un train, désaffectation pouvant être estimée à environ 50% voire jusqu'au deux tiers de la clientèle selon la Fédération nationale des associations d'usagers des transports.

La mission n'a pu mettre en évidence que des études relativement anciennes datant des années 1970, estimant à environ 1/3 la perte de trafic entre le train et l'autocar de substitution, mais avec certes des trains moins attractifs qu'aujourd'hui, mais surtout des autocars ne présentant pas du tout le même niveau de confort.

La mission considère qu'il serait très utile qu'une telle étude soit actualisée pour une meilleure appréciation de la complémentarité entre les modes et les choix optimaux notamment en termes environnementaux.

2.3. Des autorités organisatrices a priori pas concernées ou peu motivées par l'organisation à leur niveau de lignes routières régulières à moyenne ou longue distance

La mission a conduit quatre réunions formelles avec les régions Bretagne, Champagne-Ardenne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes, ainsi qu'avec les conseils généraux des chefs lieux de ces régions.

Les entretiens ont porté sur l'appréciation par les conseils régionaux de l'existence de marchés spécifiques de liaisons routières régulières par autocars entre métropoles régionales et sur leur volonté ou non d'être les autorités organisatrices de telles liaisons.

Les conseils régionaux que nous avons consultés ont exprimé des positions qui vont de l'opposition résolue au scepticisme, estimant que leurs compétences doivent être entendues au sens strict d'organisation et de financement des services ferroviaires régionaux et des services routiers réguliers inscrits à leur plan de transport, comme ceux par exemple organisés de façon très volontariste par la région PACA : leurs priorités portent donc bien dans un contexte budgétaire contraint sur le financement des conventions avec la SNCF, sur les créations d'offres qu'elles ont mises en place et sur les programmes de renouvellement du matériel roulant.

Ils estiment donc à la fois que l'organisation de telles liaisons ne relève pas à ce stade de leurs missions mais qu'ils sont l'échelon administratif le plus pertinent pour apprécier l'organisation de liaisons de proximité entre régions limitrophes (par exemple entre Lyon et Marseille où l'utilisateur dispose déjà de l'offre ferroviaire grande vitesse ou de liaisons TER à tarification moindre) et pour gérer avec les départements concernés les multiples arrangements locaux en matière de liaisons routières interdépartementales ou transrégionales à condition d'avoir une collectivité chef de file unique intervenant pour le compte des autres collectivités dans le cadre de conventions ad hoc.

Plusieurs autres observations ont pu par ailleurs être recueillies qui éclairent ce qui précède :

- L'ouverture d'un réseau de lignes routières régulières entre régions pourrait s'avérer, de leur point de vue, comme un prétexte à un démantèlement des lignes ferroviaires nationales de la SNCF organisées dans le cadre des liaisons « intercités », alors que ces mêmes collectivités rappellent leur attachement à ces lignes nationales et leur refus d'en reprendre l'exploitation dans un cadre décentralisé.
- Certains ont également manifesté leur souci de ne pas ajouter de la congestion routière dans les centres urbains ou les hypercentres d'agglomération en fonction de l'accessibilité aux gares routières existantes. Cette contrainte exclut d'elle-même quasiment toute possibilité d'organiser des services réguliers au départ ou à destination de Paris où il n'existe que des équipements dédiés aux lignes internationales (porte de Bagnole), au stationnement des services occasionnels (parking du Louvre), ou à la desserte du quartier de la Défense par les bus de la RATP et les services routiers express à destination de Mantes. En région parisienne, d'éventuelles liaisons de ce type ne pourraient donc être organisées qu'au départ des pôles d'échanges multimodaux existants en première ou deuxième couronne ce qui pourrait s'avérer pénalisant pour nombre d'utilisateurs.
- Hors Île-de-France, d'autres agglomérations disposent certes de gares routières modernes, mais elles sont en règle générale situées en hypercentre à proximité de gares SNCF.

2.4 Des marchés de la mobilité longue distance encore mal connus et peu étudiés

2.4.1 Analyse de la mobilité longue distance

L'analyse de la mobilité longue distance des Français montre la part prépondérante de la voiture particulière, avec une progression des parts modales du train et de l'avion, et la part marginale de l'autocar.

Cette analyse continue de la mobilité à longue distance repose sur des enquêtes périodiques de suivi de la demande touristique auprès d'un panel de 20 000 personnes : ces voyages s'entendent comme des voyages à plus de 100 km, avec ou sans nuitée, et quelque soit le mode utilisé. La répartition modale en nombre de voyages était évaluée en 2007 à 72,1% pour la voiture, 16% pour le train, 6,2% pour l'avion et 2,9% pour l'autocar ; en kilomètres parcourus, la répartition était de 48,8% pour la voiture, 11,6% pour le train, 34,6% pour l'avion et 2,7% pour l'autocar.

Ces tendances sont globalement confirmées par les premières exploitations de l'enquête nationale transports déplacements de 2008 et au vu des principales évolutions depuis 1994, date de la dernière enquête nationale : 358 millions de voyages sont réalisés annuellement, soit une mobilité individuelle moyenne de 6,38 voyages annuels ; 80% de ces voyages sont effectués pour motifs personnels ; les visites aux parents et amis sont le premier motif de voyage, suivis par les vacances et les voyages vers une résidence secondaire, les voyages professionnels au sens strict, et enfin les loisirs. 75,2% des voyages sont effectués en voiture, 17,1% en train, 5,8% en avion et 2% en autocar. La durée moyenne d'un voyage est de 4,1 nuitées hors du domicile ; la destination principale est à 367 km du domicile et la distance moyenne parcourue est de 945 km ; les voyages les plus longs sont les voyages pour vacances (9,5 nuitées) et ceux pour raisons professionnelles les plus courts (1,3 nuitée).

En 2008, l'usage des différents modes pour les déplacements longue distance est relativement spécialisé : la voiture est plutôt associée aux motifs personnels, le train aux motifs professionnels et l'avion et l'autocar aux vacances et loisirs.

En matière de partage modal pour les voyages à longue distance, la part modale de la voiture entre 1994 et 2008 recule de 2 points tandis que celle du train progresse de 3 points ; la part modale de l'avion progresse légèrement de 5,1% à 5,75% et celle de l'autocar est en net recul, de 4,4% à 2,5%.

L'usage du train pour les besoins de mobilité à longue distance progresse donc quel que soit le motif, mais cette évolution est surtout remarquable pour les motifs professionnels pour lesquels il se substitue de plus en plus à la voiture particulière et à l'avion. La part modale de la voiture ne progresse que pour les déplacements de loisirs, se substituant notamment à l'autocar qui était autrefois davantage utilisé à cette fin.

2.4.2 Les premiers enseignements d'une étude du SETRA sur la pertinence comparée des modes routiers et ferrés du point de vue des usagers

Dans le cadre du présent rapport, la mission, avec l'accord de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, a confié une étude spécifique au service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) pour comparer du strict point de vue des usagers les services ferrés existants et de possibles services routiers réguliers, l'objectif étant de caractériser les principales origines destinations en fonction de l'écart de pertinence pour le seul usager entre les deux modes. La pertinence de la création d'une offre routière a été évaluée par des fonctions de coûts généralisés utilisant les caractéristiques de l'offre ferroviaire et de l'offre routière à partir des temps de parcours, des ruptures de charges et des conditions d'accès aux centres de génération du trafic et de départ de ces centres vers le réseau interurbain. Les résultats des

simulations effectuées sur 17 origines destinations sont présentés de façon synthétique en annexe : ils montrent en première analyse que peu d'origines-destinations présenteraient un avantage comparatif déterminant pour l'utilisateur d'une liaison routière en fonction de l'approche retenue de coûts généralisés, la variable tarifaire étant compensée au détriment de la liaison routière par la valeur temps résultant de la durée de trajet et des conditions d'accès au réseau interurbain.

2.4.3 Quelles liaisons pour quelles clientèles?

Dans les exemples européens ou sur les liaisons internationales, les transports par autocar s'adressent a priori à des personnes dont la valeur du temps est faible (ce qui pourrait amener à nuancer les résultats de l'étude du service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements – SETRA - à partir des coûts généralisés), prêtes à voyager plus longtemps pour réduire le coût de leurs voyages, et dont aujourd'hui le déplacement est freiné par ce coût. La faiblesse des prix pratiqués par les transporteurs routiers rapproche naturellement leurs offres d'un produit « low cost » qui convient à ceux qui cherchent le transport le moins cher : ainsi sur Paris-Londres, le prix plancher du train est de l'ordre de 88 euros pour 2h15 de trajet en réservant longtemps à l'avance ; sur les lignes EUROLINES, le même trajet est offert à 35 euros, certes avec un temps de parcours de 8h30. Malgré ce désavantage manifeste en terme de temps de trajet, EUROLINES a des clients, à revenus modestes, qui ne voyageraient sans doute pas s'il n'y avait que le choix entre le train, l'avion et la voiture.

Certaines expériences étrangères de transport intérieur par autocar ont montré aussi que ce mode de transport peut présenter un complément ou une alternative à l'offre ferroviaire ; il existe par exemple entre Madrid et Séville une liaison par autocar avec 11 liaisons quotidiennes qui propose un service de qualité moindre à moindre prix par rapport à la ligne à grande vitesse.

Une catégorie de clientèle, suivant les opérateurs, plus prometteuse, pourrait être constituée d'utilisateurs de liaisons transversales mal desservies par le train, soit que le service ferroviaire ne soit pas plus rapide que la route, soit que le trajet requiert des changements compliqués voire des correspondances entre deux gares parisiennes qui non seulement allongent le temps de trajet mais le rendent très inconfortable, soit enfin que la fréquence offerte sur la liaison soit très faible.

En ce qui concerne les potentiels de liaisons à assurer par services réguliers par autocars, il est généralement admis, au moins au plan théorique, que des services de transport par autocars seraient, du strict point de vue économique, compétitifs par rapport à des services ferroviaires sur des liaisons à faible trafic pour lesquelles l'exploitation d'une ligne ferroviaire est plus coûteuse. Le coût kilométrique d'exploitation d'un autocar est en effet environ quatre fois moins important que celui d'un train régional et il y a lieu de penser que sur des liaisons à très faible trafic une complémentarité (dessertes en période creuse par exemple), voire le remplacement, de services de transport ferroviaire par une ligne régulière d'autocar pourrait avoir une certaine pertinence en offrant aux usagers un service plus cadencé à moindre coût. De telles solutions mériteraient d'être examinées pour certaines liaisons interrégionales soit à faible trafic, soit présentant des fréquences trop faibles. Une telle orientation pourrait même présenter, dans certains cas, et notamment lorsque ces liaisons sont assurées par des motrices thermiques, un avantage environnemental, sous réserve d'un examen plus approfondi de la part des usagers susceptibles alors de se replier sur d'autres moyens de transports (voitures particulières).

Enfin, il est aussi possible d'envisager une nouvelle offre de mobilité avec des liaisons par autocars à haut niveau de confort et de service : ce créneau porterait sur un transport routier haut de gamme, avec services (vidéo à la demande, Wifi, nourriture, toilettes, réservations de taxis à l'arrivée) à l'instar de ce qui est proposé en Espagne par le transporteur ALSA ou pour la desserte de l'aéroport de Lyon à partir de Grenoble, et pourrait s'avérer pertinent lorsque l'offre ferroviaire apparaît, en

terme de qualité de service, médiocre. Mais ces liaisons pour être attractives devraient garantir les temps de parcours et éviter de ce fait de s'insérer dans la circulation urbaine, ce qui n'est pas compatible avec une desserte à partir de gares routières de cœur d'agglomération. Des solutions alternatives pourraient consister à reproduire la création de gares autoroutières comme celle de Briis-sous-Forges sur l'A10, voire à créer des gares autoroutières sur des aires de service.

Un gestionnaire d'autoroutes, reçu par la mission à sa demande, a indiqué que face à ce problème d'entrée dans les zones denses, il conviendrait d'examiner l'opportunité d'organiser les poses et déposes de passagers de services réguliers longue distance au niveau des parcs-relais des réseaux de métro ou de tramway, voire à proximité des aires de service du réseau autoroutier, afin de réduire à la fois les phénomènes de congestion routière en hypercentre et les temps d'attente des usagers.

Il n'en reste pas moins que les opérateurs (FNTV, UTP, grands opérateurs nationaux) restent très silencieux sur la clientèle qu'ils pourraient viser, le marché qu'ils pourraient développer, ainsi que sur le modèle économique qui leur paraîtrait le mieux adapté à la France, en fonction de la qualité du transport ferré de voyageurs développé notamment avec le TGV et le renouvellement des matériels dédiés aux TER.

3. Organisations de services routiers longue distance en Europe

Les analyses qui suivent sont globalement tirées des contributions fournies à la demande de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer par les services économiques des ambassades et d'une contribution présentée par Didier Van De Velde à un colloque organisé par l'OCDE à Madrid en novembre 2009 sur les perspectives du transport interurbain de personnes en Europe.

3.1 Structure des marchés

3.1.1 Champ et définitions

Les services de transport routier de voyageurs sont des services interurbains réguliers de transport de voyageurs par autocar, à l'exclusion, donc, des segments des autocars touristiques, des autocars de louage ainsi que des voyages organisés. Les services décrits ici sont des services réguliers qui sont ouverts à tous et assurés selon un horaire publié, comme les autres transports publics locaux ou les services ferroviaires.

Les « services d'autocars interurbains », également appelés « autocars express » ont comme caractéristique commune de répondre aux besoins de transport à l'extérieur des agglomérations, en général d'une ville à une autre, souvent pour atteindre des localités mal desservies par le chemin de fer. Ces services sont habituellement assurés par autocar et non par autobus, bien que la distinction entre « autocar » et « autobus » n'existe pas dans toutes les langues européennes.

La définition exacte des services d'autocars interurbains varie également d'un pays à l'autre. Cela ne présenterait guère d'intérêt si ce n'est que la définition que l'on donne aux services en question en détermine également le type de réglementation. La distance est souvent l'un des principaux critères qui assujettira un service au régime de réglementation des services d'autocars interurbains, mais c'est un critère qui peut varier beaucoup. Ainsi, elle doit être supérieure à 15 miles au Royaume-Uni, mais à 100 kilomètres en Suède. D'autres pays appliquent une distinction administrative (comme en France où les services interurbains s'entendent comme services hors périmètres de transport urbain). En Italie et en Norvège, par exemple, un service est défini comme interurbain s'il a un caractère interrégional. La Suède combine les deux types de définitions.

3.1.2 Structuration et organisation des marchés

Sur le plan organisationnel, les services de transport de voyageurs peuvent être subdivisés en deux grandes catégories. La première correspond aux régimes fondés sur l'initiative du marché, c'est-à-dire ceux dans lesquels ce sont essentiellement les opérateurs de transport qui définissent leur propre conception des marchés à desservir. Dans ce type de régime, les opérateurs sont libres de suggérer de nouveaux services et de demander l'autorisation de les assurer. Dans sa forme pure, la demande d'autorisation est une simple formalité. L'« autorisation » d'assurer le service est alors accordée sans que les autorités des transports procèdent à une analyse pour déterminer si, par exemple, le marché « a besoin » d'un service supplémentaire, si un autre opérateur déjà en place fournit des services comparables ou si les tarifs sont appropriés. Mais ce régime peut également être associé à diverses formes d'intervention réglementaire ayant pour but de limiter le libre accès au marché par certaines exigences, telles que le non-parallélisme avec des services déjà offerts, l'intégration tarifaire, la protection des droits des chemins de fer.

La seconde catégorie regroupe les régimes fondés sur « l'initiative de l'autorité publique », dans lesquels c'est à l'autorité organisatrice des transports de créer les services de transports. Celle-ci peut alors ou bien fournir les services elle-même, à l'aide de son personnel propre ou par

l'intermédiaire d'une société qu'elle contrôle, ou bien concéder ces services à un opérateur de son choix, habituellement par voie d'appel d'offres. Ces régimes se distinguent essentiellement de ceux fondés sur l'« initiative du marché » par le fait qu'ils rendent plus difficile toute initiative spontanée des acteurs du marché puisqu'ils doivent passer par une autorité organisatrice. En effet, formellement toute décision de créer un service émane de l'autorité. Si celle-ci ne prend aucune initiative, il ne se passe rien et il ne peut légalement rien se passer. Le secteur privé peut être associé au processus, mais il faut pour cela au préalable qu'il convainque l'autorité organisatrice de la nécessité d'un service de transport, puis que celle-ci en définisse les caractéristiques (de façon plus ou moins détaillée) et enfin organise, si la réglementation interne l'exige (notamment s'il y a subvention ou droits exclusifs), une procédure de mise en concurrence (appel d'offres ou appel à projets) pour attribuer le service à un opérateur sur une base contractuelle et pour une durée déterminée. Ce type de contrat, qui suivant les réglementations peut être une concession, une délégation de service public ou un marché public, comprend souvent une clause d'exclusivité et peut contenir des clauses de compensation financière.

Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, l'initiative du marché dérèglementé prédomine dans l'Europe du Nord (Grand-Bretagne, Suède, Norvège). L'Europe du Sud (France, Espagne) privilégie l'initiative de l'autorité publique. L'Allemagne et l'Italie ont formellement un régime d'autorisation, mais dans les deux cas avec une pratique restreignant drastiquement l'initiative privée (prolongation du régime des concessions qui devait s'achever à la fin 2010 jusqu'en fin 2013 pour l'Italie ; clauses de non-concurrence des services existants, notamment ferroviaires en Allemagne).

Formes d'organisation dans le transport interurbain par autocar en Europe

INITIATIVE DE L'AUTORITÉ		INITIATIVE DU MARCHÉ	
Secteur public	Concessions privées	Réglementé	Dérèglementé
<p>France : pas de services longue distance de transport par autocar sauf accords locaux entre autorités organisatrices pour les services concernant deux régions ou deux départements.</p>	<p>Espagne : concessions exclusives octroyées de plus en plus par voie d'appel d'offres à des opérateurs privés, au niveau national et régional.</p> <p>Italie : régime de concessions exclusives ; marché théoriquement en voie d'ouverture, mais la date d'effet de cette ouverture a été repoussée du début 2011 au début 2014.</p>	<p>Allemagne : régime fondé sur l'initiative du marché en théorie, mais dans lequel il n'existe pratiquement aucune possibilité d'entrée en raison de la protection du monopole des chemins de fer.</p> <p>Pologne : marché théoriquement ouvert, mais les opérateurs historiques détiennent les gares routières sans obligation d'ouverture à de nouveaux entrants.</p>	<p>Grande-Bretagne : marché ouvert, libre concurrence ; pas de protection des chemins de fer.</p> <p>Suède : marché ouvert, mais une certaine intervention réglementaire des autorités régionales des transports ; pas de protection des chemins de fer.</p> <p>Norvège : marché ouvert, mais une certaine intervention réglementaire des autorités régionales des transports ; pas de protection des chemins de fer.</p>

L'Espagne est le seul pays de cet échantillon à fonder son régime sur un système de concessions accordées par voie d'appel d'offres.

Les opérateurs assurent leurs services à l'aide de leurs propres véhicules et personnels, mais ont souvent recours également à des sous-traitants (comme le fait *National Express* au Royaume-Uni). Cette pratique s'observe dans la plupart des pays analysés. Elle permet d'ailleurs à des opérateurs familiaux de taille relativement petite de participer aux grands réseaux de services.

Une autre caractéristique dominante de ce marché est la coopération des opérateurs en matière d'information et de vente des billets et une intervention des autorités publiques nationales pour constituer des sites internet d'information ou de planification d'itinéraires. Les opérateurs, conscients de l'existence d'effets de réseau du côté de la demande dans leur secteur d'activité, regroupent leurs produits sous une marque attractive, ce qui leur permet d'assurer ensemble une couverture de services plus large et de proposer une gamme de produits plus attractive qu'isolément.

3.1.3 Performances et marchés desservis

La libéralisation et la déréglementation du secteur du transport par autocar s'est réalisée à la satisfaction des autorités nationales dans les pays d'Europe du Nord qui les ont menées à bien. Certains ont opté pour une approche globale comme le Royaume-ni en 1980, tandis que d'autres ont adopté une approche graduelle, comme la Suède, ou pragmatique, comme la Norvège.

Contrairement à la plupart des autres services de transport public, les services d'autocars interurbains sont exploités sur une base commerciale et en règle générale sans subventions publiques.

Un autre aspect notable du secteur du transport par autocar, évoqué dans plusieurs publications de ces pays, est le fait qu'il produit peu de pollution par voyageur-kilomètre et offre un niveau de sécurité en termes d'accidents qui reste du même ordre de grandeur que celui du transport ferroviaire ou aérien, et est nettement plus favorable que le véhicule particulier. Les tenants de la déréglementation associent alors cet argument à la constatation que dans les pays qui ont supprimé la protection dont bénéficiaient les chemins de fer et déréglementé le secteur du transport par autocar, ce dernier a pu attirer en général davantage d'automobilistes que d'usagers des chemins de fer, pour conclure finalement que la déréglementation du transport par autocar serait globalement bénéfique du point de vue de la politique des transports.

Cette approche est toutefois contestée par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (cf. ci-dessus), et il n'a été trouvé aucune étude probante récente en la matière, alors que les études plus anciennes, datant des années 1970, montraient le contraire.

Les petits pays européens, de par leur taille même, ont des services d'autocars interurbains limités voire inexistants. C'est le cas des Pays-Bas, de la Belgique ou de la Suisse. Le Danemark possède quelques relations interurbaines par autocar entre Copenhague et le Jutland. Il convient de noter que les services ferroviaires sont en général excellents dans ces pays pour les distances considérées. Ces pays sont en revanche bien desservis par *Eurolines*.

3.2 Les pays examinés

3.2.1 Royaume-Uni

Le marché britannique a été entièrement déréglementé par une loi de décembre 1980 sur les transports : tout opérateur d'autocar est libre d'ouvrir un service et d'en fixer la fréquence et les tarifs.

La seule condition à remplir pour créer un service est d'en faire la déclaration 28 jours avant son lancement. NATIONAL EXPRESS est le principal autocariste, malgré l'arrivée en 2003 de MEGABUS et en 2006 de « FIRST GROUP ». L'autocar joue un rôle important dans la mobilité au Royaume-Uni, mais il est difficile d'en évaluer la part modale (estimée à 6 %), car les statistiques intègrent les services locaux. Il existe plus de 1000 destinations dans toutes les régions du pays et chaque grande ville dispose d'un terminus d'autocars. A Londres la gare de Victoria exploitée par Transport for London, l'autorité organisatrice, accueille la plupart des cars qui arrivent dans la capitale et elle constitue la base de l'opérateur NATIONAL EXPRESS.

Le portail électronique « TRANSPORT DIRECT » créé par le Ministère des Transports permet de disposer d'un outil de planification d'itinéraires.

Ces services sont exploités sans aide publique, et sans intégration véritable avec l'offre ferroviaire.

3.2.2 Suède

La Suède définit comme interurbains les services d'autocars parcourant une distance d'au moins cent kilomètres et franchissant au moins une frontière provinciale. Ce marché est aujourd'hui complètement déréglementé et non subventionné. La déréglementation s'est déroulée en deux temps. On a d'abord renversé la charge de la preuve. A compter de 1993, c'était les chemins de fer nationaux -SJ- et les autorités des provinces qui devaient prouver que l'ouverture d'une ligne d'autocar porterait gravement préjudice à la rentabilité des chemins de fer et du transport régional par autobus (sous contrat et subventionné), alors que c'était jusque là au nouvel entrant qu'il incombait de prouver le contraire. La seconde étape, qui a eu lieu en 1999, a été la déréglementation complète du marché, à ceci près toutefois qu'une autorité provinciale de transport de voyageurs pouvait encore interdire dans certains cas à des autocaristes d'embarquer ou de débarquer des voyageurs, lorsqu'il s'agit de trajets effectués uniquement sur le territoire relevant de sa compétence.

Un système d'information centralisée pour coordonner l'information multimodale et la vente de billets existe également dans ce pays depuis 1993.

3.2.3 Espagne

Les concessions de services interurbains sont octroyées par l'administration centrale du Ministère compétent sur une base d'exclusivité et sont d'une durée qui varie de 8 à 20 ans (les concessions de transport interurbain régional par autobus étant octroyées par les autorités régionales). Dans les deux cas, les contrats sont aujourd'hui essentiellement attribués par voie d'appel d'offres, bien que la passation de marchés par entente directe soit possible dans certains cas, mais principalement en ce qui concerne les transports urbains. Jusqu'en 1990, les services interurbains étaient sous contrôle public et les concessions étaient attribuées directement, sans appel d'offres. Une réforme a été engagée avec la décentralisation vers les Communautés autonomes (régions) et la refonte de la législation relative au transport de voyageurs (en 1987 et 1990). Les 113 concessions actuelles de services interurbains (dont aucune n'a fait l'objet d'un appel d'offres) ont pu être prolongées

jusqu'en 2007 au moins, et la plupart l'ont été jusqu'en 2013 et certaines jusqu'en 2018. De nouvelles concessions ont été accordées par voie d'appel d'offres pour la prestation de services sur les itinéraires mal desservis ou pour remplacer les liaisons exploitées illégalement. Ces services ne sont pas subventionnés.

L'autocar a toujours occupé une place importante sur le marché espagnol du transport public interurbain. Même si on ne dispose pas de statistiques fiables à ce sujet, on estime que le marché des services d'autocars serait quatre fois plus important que celui des services ferroviaires en termes de voyageurs-kilomètre. La poursuite du développement du réseau espagnol à grande vitesse pourrait toutefois faire évoluer la situation, tout comme l'ont fait les compagnies aériennes à bas coût. Le rapport annuel 2008 de *National Express*, propriétaire d'ALSA, mentionne ces pressions concurrentielles, ainsi que les mesures prises par l'opérateur pour faire face à la concurrence des compagnies aériennes à bas coût et du rail à grande vitesse (variation des fréquences, adaptation des tarifs, modification du réseau en vue de proposer des services complémentaires). Par ailleurs, ALSA a également annoncé le lancement de nouveaux services haut de gamme, avec une nouvelle formule repas, et sera le premier transporteur en Espagne, tous modes confondus, à offrir une connexion WIFI à bord de ses véhicules.

3.2.4 Italie

Le marché italien des services d'autocars interurbains se décompose en services nationaux et services régionaux. Les services nationaux (*linee extraurbane statale*) sont assurés sur une base commerciale pour les itinéraires de 200 à 1200 kilomètres entre grandes agglomérations situées dans des régions différentes. Le régime juridique applicable à ces services a été récemment modifié par une loi de novembre 2005 visant à ouvrir le marché. Les services ne sont pas subventionnés. Les autocaristes devront désormais demander une autorisation, d'une validité de cinq ans, auprès du Ministère avant de lancer un nouveau service. Le régime antérieur ne permettait pas la concurrence, mais le nouveau régime d'autorisations devrait la rendre possible. Cependant, elle ne s'est encore guère développée, et les changements successifs de gouvernement semblent avoir retardé la déréglementation.

La loi 285/2005 prévoyait un régime de transition de quatre ans jusqu'au 31 décembre 2010. Ce délai a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2013 et les concessions accordées sur le fondement de la loi 1822/1939 resteraient valides et exclusives ; et certains n'excluent pas qu'une nouvelle prorogation soit envisagée.

3.2.5 Norvège

Le régime de réglementation actuel des services d'autocars interurbains, en place depuis 2003, équivaut à une déréglementation presque totale, résultat d'une libéralisation graduelle entreprise dans les années 90 à l'issue de nouvelles initiatives de coopération engagées par les opérateurs en place à la fin des années 80. Les services express se sont développés à partir des opérateurs existants, qui ont créé de nouveaux services de transport, plus rapides et attractifs, franchissant les frontières administratives traditionnelles.

Les autorisations de desserte, qui étaient auparavant délivrées par l'administration centrale, ont été décentralisées et déléguées aux provinces. En pratique, toutes les demandes d'autorisation sont satisfaites dès lors que les normes de qualité de service sont respectées. Les provinces peuvent toutefois imposer certaines dispositions réglementaires pour protéger des services de transport public locaux subventionnés. Il apparaît toutefois que les provinces ont souvent adapté les services

locaux à l'existence de services express et choisissent de financer des compléments spécifiques aux services express, afin de répondre à des besoins locaux comme le transport scolaire ou des prolongements d'itinéraires.

La plupart des services d'autocars interurbains norvégiens sont actuellement organisés par NOR-WAY BUSSEKSPRESS, une organisation de commercialisation appartenant à 40 opérateurs qui exploitent les différentes lignes d'autocars.

Les services express sont pour l'essentiel exploités sur une base commerciale et le marché est ouvert. Le plan national de transport 2010-2019 confirme l'utilité de ces services comme complément du système de transport public.

3.2.6 Pologne

L'administration nationale des transports routiers qui était le principal transporteur de voyageurs par route bénéficiait jusqu'en 1990 d'un monopole de droit et de fait. Cet opérateur historique continue d'assurer 75% des lignes régulières par autobus et autocar et a conservé la propriété des gares routières.

Le début des années 1990 a vu naître plusieurs petits opérateurs privés (comme POLSKI EXPRESS) sur le marché d'autobus express à longue distance qui offre des avantages comparatifs certains en termes de prix, de durée de voyage et de confort par rapport à l'offre ferroviaire.

La législation actuelle permet aux opérateurs de transport d'exercer leur activité à condition d'obtenir une licence (attestant de leurs capacités) et une autorisation pour ouvrir une ou plusieurs lignes.

L'autorisation est délivrée pour cinq ans par l'autorité compétente en fonction du trajet prévu.

Par ailleurs, en 1995, pour faire contrepoids à Polski Express, 21 entreprises de l'opérateur historique PKS et quelques entreprises privées se sont associées pour créer Polbus-PKS, une société de commercialisation inspirée du modèle de NOR-WAY Bussekspress. Polbus-PKS a pour but d'offrir un réseau moderne de transport par autocar pour les services intérieurs à l'aide d'un système unifié de vente et d'information pour tous les services de ses membres, à l'échelle du pays. L'entreprise offre des services interurbains, surtout pour les itinéraires sur lesquels le rail n'était pas attractif.

3.2.7 Roumanie

Ce pays possède une flotte importante d'autocars de transport de voyageurs.

Les transports intérieurs longue distance relèvent du Ministère des transports et des infrastructures, via un organisme technique spécialisé, l'Autorité routière roumaine. Les transports interrégionaux s'effectuent sur la base d'une liberté théorique de trajet accompagnée d'un graphique de circulation.

Les conditions de réalisation de ces liaisons (horaires, fréquences) ne sont pas laissées à la libre appréciation des opérateurs, mais sont arrêtées dans les programmes de transport, à l'exception des tarifs. Les horaires et les fréquences sont fixés par l'autorité compétente et font l'objet d'appels d'offres d'attribution. Les tarifs d'exploitation sont libres et de la responsabilité exclusive des opérateurs de transport.

Le marché roumain du transport intérieur longue distance par autocar est réglementé jusqu'à la phase d'élaboration des programmes de transport, qui représentent l'effort conjugué des autorités publiques centrales et locales, sur la base des propositions des opérateurs de transport, puis

libéralisé à partir de cette étape. Après l'adoption des programmes de transport, l'accès à ce marché est libre, étant conditionné seulement par le respect des critères d'attribution.

Il existe des dispositions dans la législation roumaine concernant l'harmonisation de l'offre routière avec l'offre ferroviaire, mais elles n'ont pas été mises en œuvre et l'harmonisation du transport routier avec le transport ferroviaire ne s'est pas réalisée en réalité.

Une politique intégrée plus soutenue transport ferroviaire-transport routier du Ministère des Transports se heurte à l'état précaire des infrastructures ferroviaires. Au 1^{er} janvier 2010, plus de 40 % des 13 427 km de voie ferrée et plus de 80 % des 10 400 km de caténaires nécessitaient des réparations majeures. Sur les 4 216 ponts de voie ferrée, plus de 95 % nécessitaient des réparations et plus de 20 % avaient une durée de vie expirée.

Actuellement la Roumanie travaille sur la révision de la loi des transports, en vue de son harmonisation avec le règlement européen n°1073/2009, qui a modifié le règlement 684/1992, établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus. La nouvelle loi des transports stipulera que l'Etat peut autoriser les entreprises de transport public routier de personnes à assurer des dessertes intérieures régulières d'intérêt national, à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs.

3.2.8 Allemagne

Le principe réglementaire fondamental qui régit le marché allemand des services d'autocars express est celui de la libre initiative des opérateurs de transport. Le marché est cependant rigoureusement encadré par la législation nationale sur les transports publics, qui restreint la concurrence directe sur les itinéraires entre opérateurs de transport et assure une protection certaine aux opérateurs historiques et notamment à la Deutsche-Bahn. La prestation de nouveaux services plus ou moins parallèles n'est autorisée que lorsque ceux-ci représentent une amélioration sensible par rapport aux services déjà offerts.

Aujourd'hui, il existe en Allemagne un vaste réseau interurbain de 43 opérateurs de transport par autocar dont la partie occidentale de Berlin est le pivot. La plupart de ces services remontent à la division du pays. Ils assuraient les liaisons entre Berlin Ouest (République Fédérale d'Allemagne), enclavée dans le territoire de la République Démocratique Allemande, et les autres villes de la RFA. Ces liaisons sont exploitées par Berlin Linien Bus, une entreprise conjointe qui regroupe divers autocaristes et appartient en partie à la Deutsche Bahn. La plupart des liaisons sont assurées quotidiennement. Chaque trajet doit avoir Berlin comme point de départ ou de destination, et il n'y a pas d'autre point d'embarquement ou de débarquement possible. Pour les liaisons longues distances, la mission de service public étant assurée par la Deutsche Bahn, aucune subvention n'est versée aux exploitants d'autocar.

En Allemagne les chemins de fer, qui sont favorisés par la loi, sont considérés comme prioritaires pour assurer les lignes interurbaines.

L'Allemagne n'a pas dérégulé les activités de transport interurbain par autocars. Entrée en vigueur en 1961, la loi allemande sur les transports de passagers régit les activités des transports en commun (intra et interurbains). Depuis sa création, la loi n'a subi que de légères modifications. Toute création de ligne est soumise à un cahier des charges précis, doit faire l'objet d'une nécessité et doit être reconnue comme utile par les pouvoirs publics. De même, la société qui souhaite exploiter une liaison interurbaine d'autocar est également soumise à de nombreuses conditions (accès à la profession, autorisation des pouvoirs publics, assurance, solvabilité...).

Dans chaque Land il existe une autorité compétente pour octroyer des autorisations de création de ligne. Désignée conjointement par le ministère fédéral des transports et le ministère des transports

du Land, les autorités compétentes ont la possibilité de délivrer aux sociétés basées dans leur circonscription l'autorisation d'ouvrir une liaison interurbaine, même si la liaison sort de leurs frontières, on parle alors du principe du lieu d'établissement , .

Une entreprise intéressée par l'ouverture d'une nouvelle ligne, doit solliciter une autorisation auprès de l'autorité compétente du Land, puis présenter un cahier des charges descriptif qui mentionne les itinéraires, les fréquences minimum, les tarifs, etc.

Le demandeur doit impérativement démontrer que la ligne n'est pas encore desservie par d'autres moyens de transport (ferroviaire notamment) et que la création d'une nouvelle ligne ne s'inscrit pas en défaut par rapport au programme d'infrastructure, de transport et de circulation de la commune/du Land/et du gouvernement fédéral.

Plusieurs évolutions sont en revanche actuellement à l'étude :

- selon les règles actuelles, le nouvel entrant potentiel sur le marché doit prouver que son offre apporte une amélioration essentielle de la liaison existante, appréciée à partir de plusieurs critères (prix, durée du trajet, fréquence). La jurisprudence pourrait évoluer rapidement sur cette matière, en admettant qu'une offre n'améliorant qu'un seul critère serait à elle seule suffisante pour produire une amélioration de la prestation de transport ;
- la loi sur le transport de personnes pourrait être rapidement révisée pour autoriser l'ouverture du marché des bus à longue distance.

4. Propositions pour une évolution progressive du cadre juridique d'organisation de ces liaisons

S'agissant de marchés encore largement virtuels, et dans le cadre des règles législatives et réglementaires rappelées ci-dessus, y compris pour les transferts, créations ou extensions de compétences, il convient de retenir une approche progressive et réversible avant d'opter pour des choix définitifs d'organisation ou de les combiner : autorisations ou conventions de services publics ; soumission ou non aux dispositions du règlement européen sur les obligations de service public.

Il est donc apparu nécessaire à la mission de commencer par sécuriser les arrangements locaux passés entre collectivités, de favoriser les initiatives des collectivités en admettant que des liaisons de moyenne distance puissent être organisées par les régions, et enfin d'évaluer les effets de la mise en place du nouveau régime de cabotage national tel que prévu par l'article 29-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs sur la base d'un simple régime d'autorisation.

4.1 Redéfinir les liaisons d'intérêt national?

On peut s'interroger sur l'absence de qualification formelle des liaisons d'intérêt national, certains considérant qu'il s'agit des seules liaisons que l'État déclare comme telles, d'autres continuant de retenir comme critère déterminant celui de liaisons desservant au moins deux régions limitrophes comme cela est exigé pour les services de cabotage assurés par des services internationaux de transport routier de voyageurs.

Or les liaisons desservant aux moins deux régions limitrophes peuvent relever du prolongement accessoire d'une ligne hors du périmètre régional comme cela a pu être fréquemment relevé dans la pratique des arrangements locaux entre autorités organisatrices, le plus souvent en continuité, soit des autorisations unilatérales accordées par l'État au titre du décret précité du 14 novembre 1949, soit des lignes de substitution de transports ferroviaires.

La mission a examiné en la matière deux analyses sans dégager de position commune :

4.1.1 Scénario de compétences régionales et nationales disjointes

La première analyse considère qu'il est indispensable de conserver une compétence exclusive de l'État, disjointe des compétences éventuelles des régions et départements, et propose alors, qu'à défaut de combiner, comme d'autres pays l'ont fait, critère administratif et longueur des lignes, de réserver le caractère d'intérêt national à celui des seules liaisons intéressant plus de trois régions limitrophes, les liaisons intéressant deux ou trois régions pouvant être rangées dans une catégorie de liaisons « interrégionales » comme cela a pu déjà être admis par la loi d'orientation des transports intérieurs pour les services ferroviaires régionaux et leurs services routiers de substitution et relever à ce titre d'une organisation décentralisée. Il faudrait alors modifier en ce sens les articles 21-5 et 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs dans le cadre d'un régime d'extension de compétences des conseils régionaux.

Les liaisons de plus longue distance, c'est à dire intéressant plus de trois régions, Syndicat des transports d'Île-de-France compris, paraissent à ce stade, et sans préjudice des évolutions à venir de la clarification des compétences des collectivités locales ou de l'évolution du statut juridique des lignes nationales de la SNCF dites d'équilibre du territoire, devoir continuer à relever d'une

organisation à l'initiative du seul État, au titre des compétences qu'il exerce à l'égard de la SNCF sur les trains d'équilibre du territoire et de l'ouverture prochaine du cabotage national des services internationaux de voyageurs.

4.1.2 Scénario de compétences interrégionales et nationales

L'autre analyse considère a contrario que la rédaction actuelle de l'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs et l'interprétation qu'en a faite le Conseil d'État, en utilisant le verbe « pouvoir » et non le verbe « être », est tout à fait satisfaisante et qu'il n'y a pas lieu à instituer une compétence exclusive de l'État, disjointe de celle des collectivités locales. Dans cette deuxième conception, continuent à être considérées comme d'intérêt national, à l'instar de ce qui se pratique aujourd'hui, l'ensemble des liaisons déclarées telles par l'État (et notamment à ce titre toutes les liaisons dites d'aménagement du territoire inscrites dans la convention avec la SNCF pour lesquelles l'État s'est expressément déclaré autorité organisatrice de transport), de la même façon que sont d'intérêt régional les seules liaisons déclarées telles par le Conseil régional et inscrites à ce titre au plan régional. Cette seconde interprétation ne nécessiterait aucune modification de l'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs, avec le cas échéant, et dans le seul but d'éviter toute contestation, la suppression du mot « limitrophe » au premier alinéa de l'article 21-5 de ladite loi.

Dans les deux scénarii, la compétence nationale n'est pas exclusive de la possibilité pour l'État, comme c'est déjà le cas en droit positif, de déléguer tout ou partie de l'organisation des liaisons d'intérêt national aux collectivités territoriales demanderesse.

4.2 Conventions ou autorisations?

L'expérience antérieure dans ce secteur ou des secteurs connexes des problèmes qu'ont posée la reconnaissance par la jurisprudence de droits patrimoniaux associés à certaines autorisations, ou l'expérience de conflits entre opérateurs constatés notamment outremer ne plaident pas pour un régime d'autorisation pour un marché au mieux en création. Et cela d'autant plus que les investissements initiaux à mettre en place par une entreprise « pionnière », en terme d'information du public, de mise en place d'une billettique adaptée, et le cas échéant d'aménagement de gares routières serait relativement important pour le seul « premier entrant ».

Introduire un régime d'autorisations délivrées par les régions ou par l'État pour ces liaisons serait par ailleurs un véritable bouleversement de l'esprit actuel de la loi d'orientation des transports intérieurs et ses conditions de mise en œuvre. A défaut de la création d'une véritable autorité de régulation multimodale, cela ne pourrait qu'entraîner un déséquilibre dans l'offre de transport telle que prévue dans les schémas départementaux et régionaux de transport. Au moment où l'État s'apprête à conventionner avec la SNCF les trains d'équilibre du territoire pour une période deux ou trois ans, il paraît difficilement concevable de sortir du cadre de la loi d'orientation des transports intérieurs et du régime de conventions à durée déterminée applicables à l'ensemble des services de transports non urbains de personnes, d'autant que sans maîtrise adéquate un tel bouleversement ne pourrait qu'aggraver le déficit des activités TER et autres lignes nationales de la SNCF et ainsi peser sur le contribuable.

Le cadre juridique de conventions à durée déterminée avec droits exclusifs paraît donc à retenir, au moins dans une première étape de création, que ce soit pour l'organisation par les conseils régionaux de liaisons interrégionales ou pour des services organisés par l'État.

Le régime prévu pour les autorisations de cabotage n'est en effet en aucun cas transposable, s'agissant de l'accessoire d'une activité de transport international relevant d'un autre régime.

4.3 Favoriser les initiatives des collectivités locales

Il convient en tout état de cause de donner un cadre juridique certain aux arrangements locaux constatés entre autorités organisatrices pour les liaisons dépassant les périmètres administratifs des régions ou des départements.

4.3.1 Les liaisons interdépartementales

Comme rappelé au premier chapitre, la compétence de droit commun pour l'organisation des transports non urbains relève des départements à l'exclusion des services d'intérêt régional et des services d'intérêt national. Les services d'intérêt régional au sens du décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports non urbains de personnes sont ceux qui d'une part concernent au moins deux départements au sein d'une même région et qui d'autre part sont inscrits au plan régional de transport : les liaisons départementales avec un point de destination dans un autre département limitrophe et qui ne sont pas inscrites au plan régional peuvent donc être organisées par les départements concernés par voie de convention entre autorités organisatrices au titre des dispositions générales du Code général des collectivités territoriales relatives à la coopération interdépartementale (article L.5411-1).

Le recours à la constitution d'un syndicat mixte tel que prévu à l'article 30-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs est toujours possible pour « organiser en lieu et place de ses membres des services publics réguliers ainsi que des services à la demande » ; toutefois le formalisme lié à la constitution d'un établissement public de coopération paraît exorbitant par rapport à l'enjeu.

En outre le support législatif de l'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs relatif à la qualification des services d'intérêt régional paraît suffisant pour traiter des cas de complémentarité ou de concurrence avec les services ferroviaires régionaux puisque l'inscription de ces services interdépartementaux au plan de transport régional aura pour effet d'imposer la région comme cosignataire avec les départements concernés de la convention d'exploitation avec l'entreprise.

Il peut toutefois apparaître opportun de sécuriser ces liaisons interdépartementales en prévoyant un complément à l'article 30 du décret du 16 août 1985 précité sous forme d'un alinéa qui pourrait être ainsi rédigé :

« A défaut d'inscription au plan régional de transport ou de qualification de la liaison comme d'intérêt national, les services publics réguliers et les services publics de transport à la demande de transports routiers de personnes intéressant deux ou plusieurs départements peuvent être organisés par voie de conventions entre les conseils généraux concernés ».

ou, si l'on souhaite encore mieux faciliter l'exercice de cette compétence par les conseils généraux, et être plus proche des pratiques informelles actuelles :

« A défaut d'inscription au plan régional de transport ou de qualification de la liaison comme d'intérêt national, les services publics réguliers et les services publics de transport à la demande de transports routiers de personnes intéressant deux ou plusieurs départements peuvent être organisés soit par voie de conventions entre les conseils généraux concernés, soit par seulement l'un des conseils généraux, sous la réserve dans ce dernier cas qu'il ait vérifié auprès du ou des autres départements et régions qu'ils n'émettent pas d'opposition fondée sur la mise en cause de l'équilibre d'un service public pour lequel ils sont autorité organisatrice. ».

4.3.2 Les liaisons interrégionales

L'analyse des positions exprimées par les différentes catégories d'acteurs publics rencontrés aboutit, du moins à partir de l'échantillon de collectivités approchées, d'une part à la conviction qu'ont les

conseils régionaux qu'ils sont d'ores et déjà habilités à organiser des liaisons interrégionales à moyenne distance, c'est-à-dire entre deux ou trois régions – et de nombreuses régions en organisent sans qu'il soit apparu qu'il pourrait y avoir lieu à contrôle de légalité –, mais à une absence d'intérêt explicite ou de revendication pour l'organisation à leurs niveaux de liaisons longue distance (au-delà de deux ou trois régions).

S'il est vrai que la contrainte majeure des conseils régionaux porte sur l'évolution de l'équation financière des services ferroviaires régionaux, il n'en demeure pas moins que ces collectivités régionales ont acquis une grande lisibilité et une légitimité incontestable en matière d'organisation et de financement de transports de voyageurs dans ses composantes ferroviaire et routière. Il peut donc apparaître opportun de privilégier les conseils régionaux pour organiser le développement de liaisons routières interrégionales, en complément ou en renforcement des services ferroviaires existants.

Une règle de bon sens voudrait donc que ces dernières liaisons puissent être organisées librement par un ou plusieurs conseils régionaux à leur initiative ou sur demande des transporteurs intéressés. L'analyse des impacts sur l'offre ferroviaire existante, et l'appréciation du risque de déséquilibre d'un autre contrat de service public de transport de personnes nous a paru être le mieux appréciable au niveau des conseils régionaux, à la fois au titre de leurs compétences en matière de services régionaux ferroviaires, mais aussi de leur implication financière dans les programmes de Réseau ferré de France et notamment de lignes à grande vitesse.

Il paraît donc opportun de reconnaître explicitement aux conseils régionaux la possibilité d'organiser des liaisons interrégionales sur demande des transporteurs ou à l'initiative d'au moins un des conseils régionaux concernés.

Compte tenu des interprétations éventuellement divergentes de l'article 29, et de la rédaction restrictive de l'article 21-5 (qui introduit le mot « limitrophe » pour les liaisons TER et par extension pour les liaisons en substitution des TER), certains pourraient considérer qu'il y aurait alors une extension de compétence des conseils régionaux (en complément de leurs compétences d'autorités organisatrices des services publics routiers d'intérêt régional et des services ferroviaires régionaux), mais cette extension peut être envisagée sans formalisme particulier puisqu'elle aurait un caractère facultatif et serait sans création de dépenses nouvelles puisque le régime des conventions correspondantes sera a priori fondé sur la notion de risques et périls du transporteur lors qu'il est à l'origine de la demande de création du service.

S'il paraissait absolument indispensable de lever l'ambiguïté rappelée ci-dessus, il pourrait être proposé de compléter le quatrième alinéa de l'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs relatif aux services d'intérêt national par un complément rédigé suivant l'analyse détaillée aux § 4.1.1 et 4.1.2 :

« Toutefois ces services lorsqu'ils concernent deux ou trois régions limitrophes peuvent être organisés soit par convention entre la ou les régions concernées, ou avec le Syndicat des transports d'Île-de-France, soit par seulement l'un des conseils régionaux ou le seul Syndicat des transports d'Île-de-France, sous la réserve dans ce dernier cas qu'il ait vérifié auprès des autres autorités organisatrices, État et la ou les autres régions concernées, qu'elles n'émettent pas d'opposition fondée sur la mise en cause de l'équilibre d'un service public pour lequel ils sont autorité organisatrice. »

ou :

« Toutefois ces services lorsqu'ils concernent plusieurs régions peuvent être organisés soit par convention entre la ou les régions concernées, ou avec le Syndicat des transports d'Île-de-France, soit par seulement l'un des conseils régionaux ou le seul Syndicat des transports d'Île-de-France, sous la réserve dans ce dernier cas qu'il ait vérifié auprès des autorités

organisatrices, État et la ou les autres régions concernées, qu'elles n'émettent pas d'opposition fondée sur la mise en cause de l'équilibre d'un service public pour lequel ils sont autorité organisatrice. »

4.4 Faut-il lancer un appel à projets pour des liaisons à longue distance?

La problématique n'est pas de lancer une « expérimentation » comme le suggère le président de la Fédération nationale des transports de voyageurs dans un article de la revue « Ville Rail et Transports », mais de plutôt s'interroger sur l'intérêt de lancer un appel à projets.

4.4.1 Premier scénario : lancer un appel à projet au niveau national

Le premier scénario considère que les liaisons de longue distance, c'est à dire intéressant plus de trois régions, Syndicat des transports d'Île-de-France compris, peuvent paraître à ce stade et sans préjudice des évolutions à venir de la clarification des compétences des collectivités locales ou de l'évolution du statut juridique des lignes nationales de la SNCF dites d'équilibre du territoire, devoir continuer à relever d'une organisation réservée à la seule initiative de l'État, au titre des compétences qu'il exerce à l'égard de la SNCF sur les trains d'équilibre du territoire et de l'ouverture du cabotage national des services internationaux de voyageurs.

Mais les positions exprimées à la demande de la mission par les transporteurs sont à tout le moins contrastées : hésitations sur le modèle économique à retenir ou le type de produits à proposer (services low-cost ou services haut de gamme utilisant pour l'essentiel le réseau autoroutier), absence de production d'études de marché, incertitude sur le régime juridique applicable (conventionnement avec droits exclusifs ou simples autorisations administratives). Et les collectivités locales rencontrées se sont montrées peu désireuses de prendre des initiatives au-delà des régions immédiatement limitrophes. L'un des scénarii pourrait donc consister, face à ce qui peut apparaître une certaine apathie des acteurs, alors que sur certaines liaisons un transport collectif routier actuellement en déshérence serait à même de prendre des parts de marché à la voiture individuelle, à envisager une position volontariste de l'État : ce dernier, pour tester véritablement l'intérêt et la viabilité de tels services longue distance, lancerait un appel à projets très ouvert sur le contenu et la qualité des services proposés (notamment en matière de services haut de gamme sur le réseau autoroutier ou a contrario de services à tarification réduite) qui pour être significatif devrait porter au moins sur une liaison longue distance sur la façade atlantique, sur une grande liaison transversale complémentaire à l'offre ferroviaire, et sur des liaisons interrégionales concernant les régions Auvergne, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Midi-Pyrénées. Les résultats définitifs d'études confiées au Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) pourraient permettre de définir les origines-destinations à retenir pour ces expérimentations dont la durée devrait être au moins de trois ans.

Ces liaisons devraient être conventionnées aux risques et périls avec un régime de droits exclusifs ; à la demande des collectivités l'État pourrait leur déléguer tout ou partie de l'organisation de ces liaisons comme le prévoit déjà le droit positif.

4.4.2 Deuxième hypothèse : laisser l'initiative des propositions aux régions

Les premiers résultats, certes partiels, de l'étude confiée au Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) pour tester l'intérêt respectif du train et de l'autocar sur un certain nombre de liaisons à moyenne ou longue distance considérées a priori comme plutôt mal desservies par le train ne font pas émerger de façon évidente les quelques relations pouvant justifier d'une action volontariste de l'État en faveur de l'établissement à sa seule initiative d'une liaison

routière d'intérêt national.

L'État doit évidemment conserver sa faculté d'autorité organisatrice. Mais dans ce second scénario il peut paraître peu opportun que l'État, qu'il s'agisse d'une « expérimentation » ou d'un « appel à projets », prenne l'initiative de créer de nouvelles lignes de services routiers, y compris au détriment le cas échéant du ferroviaire, alors qu'il n'y a pas de demande concrète et étayée des professionnels du transport routier de voyageurs. Dans le cadre des engagements pris par l'État auprès des acteurs du Grenelle de l'environnement, il pourrait paraître paradoxal que ce même État apparaisse comme cherchant à promouvoir le transport routier au moment où il s'apprête à conventionner avec la SNCF les trains d'équilibre du territoire pour une période de deux ou trois ans.

Dans ce contexte, ce second scénario consiste à préconiser d'examiner d'une part le développement éventuel, ainsi que les conditions de réalisation pratique, du cabotage à l'occasion de services internationaux, d'autre part les propositions concrètes des transporteurs dans le cadre d'une facilitation d'organisation des transports interrégionaux, et enfin le suivi de la convention relative aux trains d'équilibre du territoire en cours de concrétisation, avant d'entamer toute « expérimentation » ou tout « appel à projet ».

L'initiative devrait donc dans ce second scénario d'abord venir du terrain, des collectivités locales, des milieux socio-économiques et des transporteurs routiers eux-mêmes, et reposer sur des études de marché fiables prenant en compte les conséquences environnementales et sociales de la création d'une offre nouvelle.

Dans la pratique une ou plusieurs régions, intéressées par le développement de nouveaux services pour desservir leur population ou leurs intérêts économiques, pourraient en faire la déclaration d'intention à l'État, et, à défaut d'opposition de ce dernier, le concrétiser grâce au complément du quatrième alinéa de l'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs proposé au dernier alinéa du § 4.3.2 ci-dessus.

4.5 Assurer un suivi des évolutions

En tout état de cause la mission considère qu'il convient que l'État mette en place les conditions d'un suivi :

- des autorisations de cabotage à l'occasion des services internationaux ;
- du développement éventuel des liaisons interrégionales ;
- des éventuelles complémentarités qui pourraient s'avérer utile dans le cadre de la convention des trains d'équilibre du territoire.

Enfin il conviendrait d'actualiser, ou plutôt de réaliser une étude permettant de chiffrer de façon objective la perte de trafic entre le train et l'autocar de substitution, pour une meilleure appréciation de la complémentarité entre les modes et les choix optimaux notamment en termes environnementaux.

ANNEXES

LETTRE DE MISSION

RECENSEMENT DES LIGNES EXISTANTES

*POSITION DE LA FEDERATION NATIONALE DES TRANSPORTS DE
VOYAGEURS*

POSITION DE L'UNION DES TRANSPORTS PUBLICS ET FERROVIAIRES

PREMIERE SYNTHESE DES TRAVAUX DU SETRA

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Lettre de mission

République Française

*Ministère de l'Ecologie, de l'Energie,
du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat*

Secrétariat d'Etat chargé des Transports

Paris, le **23 DEC. 2009**

Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé des Transports

à

Monsieur Claude MARTINAND
Vice-Président du Conseil Général de l'Environnement et
du Développement Durable

Objet : Services de Transport d'intérêt national

Aux termes de l'article 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, l'Etat est l'autorité organisatrice en charge des services de transports routiers non urbains de personnes, d'intérêt national, c'est-à-dire les services routiers réguliers qui intéressent deux ou plusieurs régions. L'Etat peut toutefois déléguer sa compétence à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales. Une convention doit être passée avec un transporteur routier après mise en concurrence.

Les possibilités ouvertes par la LOTI dans ce domaine ont été peu utilisées.

Dans le cadre de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, l'article 38 offre la possibilité aux autocars d'effectuer des transports de personnes entre deux points du territoire national dans le cadre de services réguliers internationaux. Une autorisation spécifique, délivrée par l'Etat, sera nécessaire. L'instruction de la demande devra permettre de s'assurer que ces dessertes intérieures ne constituent qu'une part accessoire du service et ne compromettent pas l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport de personnes.

*Hôtel Le Play
40, rue du Bac 75007 Paris*

Au-delà de ces nouvelles possibilités, l'Assemblée Nationale avait débattu du sujet, plus vaste, des services routiers réguliers d'intérêt national dans la perspective d'une évolution éventuelle du cadre actuel. A cette occasion, je me suis engagé à confier une étude au Conseil Général de l'environnement et du développement durable afin d'apprécier les enjeux qui s'attachent au développement de ces services routiers.

Aussi, je souhaite que le CGEDD puisse engager cette étude dans les meilleurs délais. Elle pourra comporter trois étapes. Il s'agira d'abord de dresser un état des lieux des lignes régulières nationales existantes en France et du cadre juridique actuellement en vigueur. Vous analyserez ensuite les principaux enjeux qui pourraient justifier le développement de tels services tout au plan économique, social et environnemental et les raisons qui peuvent expliquer leur absence aujourd'hui.

Vous proposerez enfin, en vous inspirant des dispositions applicables chez nos principaux voisins européens, différents scénarii d'évolution du cadre réglementaire français en analysant pour chacun d'eux les avantages et les inconvénients prévisibles.

L'étude devra tenir compte des travaux du « comité des parties prenantes », présidé par le Sénateur Francis Grignon et chargé d'examiner toutes les questions afférentes à l'ouverture à la concurrence des services régionaux de voyageurs.

Le rapport sera transmis au Parlement afin d'éclairer la représentation nationale sur ces questions.

Je souhaite que vous puissiez m'adresser vos conclusions avant le 1er septembre 2010.



Dominique BUSSEREAU

Recensement des lignes existantes

Lignes régulières interrégionales TER Routier SNCF

Région SNCF	Entrprise titulaire du marché	Ligne	inter régional avec :
Alsace	RAPIDES LOR.	Haguenau-Bitche	Lorraine
Alsace	SPRENG	Sarrebourg-Saverne	Lorraine
Alsace	KUNEGEL	Sélestat-Ste Marie aux Mines-St-Dié	Lorraine
Alsace	L KUNEGEL	Mulhouse-Belfort	Franche Comté
Auvergne	Groupement mandaté par SEY T	Bort / Neussargue Aurillac / Laroquebrou Aurillac / Capdenac Neussargues / ST Flour / St Chély St Flour / Massiac / Clermont	Midi-Pyrénées Languedoc- Roussillon
Auvergne	Groupement mandaté par LES CARS TIXIER	Montluçon /Commentry / St Eloy St Eloy / Lapeyrousse, St Eloy / Les Ancizes /St Gervais / Riom Montluçon / St Amand Montluçon / St Germain / Vichy Clermont - Gannat	Centre
Bourgogne	CONNEX ALLIER	Moulins-Nevers	Auvergne
Bourgogne	FONTA IMPE	Digoin-Lamure-Lyon	Rhone-Alpes
Bretagne	TIV	Laval - Fougères	Pays de la Loire
Centre	Dunois Châteaudun	Dourdan - Châteaudun	Île-de-France
Centre	Rapides du Poitou	Châteauroux - Poitiers	Pays de la Loire
Centre	Kéolis Centre	Sancerre - Cosne	Bourgogne
Centre	Kéolis	Tours - Château du Loir	Pays de la Loire
Champagne -Ard.	CARIANE EST	Troyes-Laroche Migennes	Bourgogne
Franche Comté	KUNEGEL	Vesoul/Culmont et Chalindrey	Champagne -Ard.
Haute-Normandie	KEOLIS	Verneuil-Dreux	Centre
Languedoc-Roussillon	Cariane A / Cars la populaire	Montpellier/Millau/St Affrique/ Tournemire/Séverac/Marvejols	Midi-Pyrénées
Languedoc-Roussillon	Cariane A / Cars la populaire	Montpellier/St Affrique	Midi-Pyrénées
Languedoc-Roussillon	Troucelier	Mende-Clermont Ferrand	Auvergne
Limousin	THURET	Guéret-Montluçon	Auvergne
Limousin	MONEGER	Montluçon-Felletin-Ussel	Auvergne
Lorraine	CARIANE EST	Sarrebourg Sarreguemines_Rémilly	via Alsace
Lorraine	CARIANE EST	St Dié - Saales	Alsace
Midi-Pyrénées	VALENCE TOURISME	Agen-Castelsarasin	Aquitaine
Pays de la Loire	Connex - CAA	Saumur - Les Sables d'Olonne	via P. Charentes
Picardie	RTA	Busigny-St Quentin	Nord-pas-de-Calais
Picardie	CAP	lot 1 – Abbeville-Le Tréport	Haute-Normandie
Picardie	CAP	lot 3 – Blangy s/B-Le Tréport	Haute-Normandie
Poitou Charentes	Archambault	Chinon - Thouars	Centre
Poitou Charentes	SCODEC/CAA	Bressuire - Saumur	Pays de la Loire
Rhone-Alpes	Philibert	Ambérieu / Bourg-en-Bresse / Macon	Bourgogne
Rhone-Alpes	Cars Planche	Villefranche / Mâcon Loche	Bourgogne
Rhone-Alpes	Maisonneuve	Lyon / Lamure / Paray le Monial	Bourgogne
Rhone-Alpes	Faure	Roanne / Moulins	Auvergne
Rhone-Alpes	CARS ROANNAIS	Roanne / Le Creusot	Bourgogne
Rhone-Alpes	Keolis Val de Saone	Macon/Bourg en Bresse	Bourgogne
Rhone-Alpes	KVS	Saint Claude - Bourg En Bresse	Franche Comté

Quelques services réguliers de transport par route interrégionaux

Renseignements fournis par les DREAL, hors lignes de substitution de TER et avec indication de l'autorité organisatrice :

CR : Conseil régional

CG : Conseil général suivi du n° du département.

STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France

Alsace

Saverne/Phalsbourg/Sarrebourg (CG67)

Aquitaine

Agen/Pau via Condom (CR)

Agen/Mont-de-Marsan via Barbotan (CR)

Marmande/Barbotan (CR)

Montignac/Terrasson/Brive (CG24)

Périgueux/Angoulême (CG24)

Sarlat/Souillac (CG24)

Agen/Condom (SIVU du Val Baïse ; CG32/CG47)

Auvergne

Decize/Moulins (CG03)

Dornes/Moulins (CG03)

Châteaumeillant/Montluçon (CG03)

Bort-les-Orgues/Mauriac/Aurillac (CG15)

Mauriac/Bort-les-Orgues/Lanobre (CG15)

Saint-Cere/Parlet/Saint-Mamet/Aurillac (CG15)

Maurs/Figeac (CG15)

Decazeville/Maurs/Aurillac (CG15)

Entraygues/Montsalvy/Aurillac (CG15)

Langogne/Landos/Le Puy-en-Velay (CG43)

Chambon-le-Château/Cayres/Le Puy-en-Velay (CG43)

Beuzac/Bas-en-Basset/Monistrol/Saint-Etienne (CG43)

Le Puy-en-Velay/Yssingeaux/Saint-Etienne (CG43)

Sainte-Sigolène/Saint-Didier-en-Velay/Saint-Etienne (CG43)

Saint-Agrève/Montfaucon/Saint-Etienne (CG43)

Issarles/Le Monastier (CG43)

Noirétable/Vallore-Montagne (CG63)

Montbrison/Saint-Anthème (CG63)

Bort-les-Orgues/Larodde/Tauves/Messeix (CG63)

Bort-les-Orgues/Saint-Genes/Champespe (CG63)

Noirétable/Viscomtat/Vollore-Montagne (CG63)

Basse-Normandie

Caen/Le Havre (CG14 et CR Haute-Normandie)

Caen/Honfleur/Le Havre (CG14 et CR Haute-Normandie)

Alençon/Mamers/Nogent-le-Rotrou (CG61)

Bourgogne

Dijon/Fontaine/Gray (CG21)

Dijon/Mirebeau/Gray (CG21)

Beffes/Nevers (CG58)

Sancoins/Saint-Pierre-le-Moutiers/Nevers (CG58)

Louhans/Lons-le-Saunier (CG71)

Macon/Juliéna (CG71)
Sens/Flacey/Troyes (CG89)

Centre

Saint-Amand/Ainay-le-Château (CG18)
Navette du marché de Vallon-en-Sully (CG18)

Champagne-Ardenne

Culmont-Chalindrey/Gray (CR)
Culmont-Chalindrey/Vesoul (CR)
Liart/Laon (CR)
Langres/Is-sur-Tille (CR)
Auvilliers/Hirson (CG08)
Charleville-Mézières/Sedan/Stenay (CG08)
Signy-le-Petit/Hirson (CG08)
Rumigny/Hirson (CG08)
Nogent-sur-Seine/Provins (CG10)
Nogent-sur-Seine/Fontaine-Fourches (CG10)
Troyes/Chaource/Tonnerre (CG10)
Troyes/Bar-sur-Aube/Châtillon-sur-Seine (CG10)
Troyes/Sens (CG10)
Reims/Montcornet (CG51)
Fismes/Bourg-et-Comin (CG51)
Montmirail/Condé-en-Brie (CG51)
Reims/Laon (CG51)
Reims/Soissons (CG51)
Vitry-le-François/Bar-le-Duc (CG51)
Saint-Dizier/Bar-le-Duc (CG52 et CG55)
Sermaize/Bar-le-Duc (CG52)
Chaumont/Neufchâteau (CG52)

Franche-Comté

Lons-le-Saunier/Bourg-en-Bresse (CG39) (liaison sur 3 régions)
Saint-Claude/Mijoux (CG39)
Viry/Oyonnax (CG39)
Condes/Oyonnax (CG39)
Condes/Dortain (CG39)
Luxeuil-les-Bains/Val-d'Ajol/Remiremont (CG70)

Haute-Normandie

Lisieux/Pont-Audemer (CG27)
Evreux/Honfleur (CG27)
L'Aigle/Verneuil-sur-Avre (CG27)
L'Aigle/Conches/Evreux (CG27)
Evreux/Nonancourt/Dreux (CG27)
Evreux/Saint-André-de-l'Eure/Anet (CG27)

Île-de-France (STIF)

Mortefontaine/Dammartin-en-Goele/Vemars (STIF)
Senlis/Saint-Witz (STIF)
Poissy/Mondreville/Dreux (STIF)
Rambouillet/Orsonville (STIF)
Nogent-le-Roi/Rambouillet/Guyancourt (STIF)
Mantes-la-Ville/Dreux (STIF)
Bray-et-Lu/Bonnières-sur-Seine (STIF)

Betz/Meaux (STIF)
Meaux/May-en-Multien/La Ferté-Milon (STIF)
Charly-sur-Marne/Saacy-sur-Marne/Citry/La Ferté-sous-Jouarre (STIF)
Provins/Nogent-sur-Seine (STIF)
Etampes/Pithiviers (STIF)
Cergy/Gisors (STIF)
Cergy/Méru (STIF)
Dourdan/Oysonville (STIF)

Languedoc-Roussillon

Nîmes/Arles (CG30)
Tarascon/Avignon (CG30)
Nîmes/Tarascon/Avignon (CG30)
Alès/Avignon (CG30)
Pont-Saint-Esprit/Avignon (CG30)
Bagnols-sur-Cèze/Avignon (CG30)

Limousin

Aurillac/Argentat (CG19)

Midi-Pyrénées

Auch/Agen (CR)
Monsempron-Libos/Cahors (CR)
Mont-de-Marsan/Toulouse (CR)
Mont-de-Marsan/Tarbes (CR)
Castres/Béziers (CR)
Lavelanet/Chalabre (CG09)
Mur-de-Barrez/Aurillac (CG12)
Rodez/Mende (CG12)
Millau/Meyruies (CG12)
Millau/Le Caylar (CG12)
Toulouse/Salles/Hers (CG31)
Souillac/Brive (CG46)
Vayrac/Brive (CG46)
Tarbes/Pau (CG65)
Lourdes/Pau (CG65)
Ferrières/Nay (CG65)
Castres/Saint-Pons-de-Thomières (CG81)

Pays-de-la-Loire

Nantes/Poitiers via Cholet, Mauléon, Bressuire, Chiché et Parthenay (CR)
Fontenay-le-Comte/Niort (CR, anciennement ligne de substitution TER)
Fontenay-le-Comte/La Rochelle (CR, anciennement ligne de substitution TER)
Alençon/Fresnay-sur-Sarthe (CG72)

Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Sisteron/Grenoble (CR)
Briançon/Grenoble (CR)
Sisteron/Sederon (CG04)
Laragne/Laborel (CG05)
Orange Pierrelatte (CG84)
Orange/Tulette/Valréas via la Drôme (CG84)
Bollène/Tulette/Valréas via la Drôme (CG84)
Bollène/Rochegude/Vaison-la-Romaine via la Drôme (CG84)
Orange/Buis-les-Barronies (CG84)

Rhône-Alpes

Bourg-en-Bresse/Romenay (CG01)

Bourg-en-Bresse/Macon (CG01)

Bourg-en-Bresse/Saint-Julien-sur-Suran (CG01)

Pont-de-Vaux/Macon (CG01)

Belleville-sur-Saône/Macon (CG01)

Le lac d'Issarles/Le Puy-en-Velay (CG07)

Montélimar/Bourg-Saint-Andéol/Pierrelatte/Pont-Saint-Esprit (CG07)

Aubenas/Avignon (CG07)

Aubenas/Alès (CG07)

Aubenas/Langogne (CG07)

Le Chambon-sur-Lignon/Tournon/Valence (CG26)

Pierrelatte/Orange (CG26)

Nyons/Vaison-la-Romaine (CG26)

Nyons/Buis-les-Barronies via le Vaucluse (CG26)

Buis-les-Barronies/Vaison-la-Romaine (CG26)

Grenoble/Gap (CG38)

La Chaise-Dieu/Craponne/Saint-Etienne (CG42)

Position de la Fédération nationale des transports de voyageurs



Depuis la LOTI des progrès considérables ont donc été réalisés dans le domaine de la complémentarité des modes. Les mentalités évoluent, la logique de concurrence entre les modes s'efface progressivement au profit de la logique de la complémentarité. La question du développement de lignes régulières nationales, engagée dès 2007 au plan national, se pose aujourd'hui avec une réelle acuité dont la presse se fait le relais.

1. Les freins législatifs et réglementaires

Il n'existe quasiment pas de lignes régulières longue distance nationales en France. Les liaisons susceptibles de concurrencer celles offertes par la SNCF ne peuvent juridiquement se mettre en place librement.

En matière d'organisation, la LOTI dispose que l'Etat est l'autorité organisatrice des services de transport non urbain routier d'intérêt national, c'est-à-dire des services réguliers qui concernent deux ou plusieurs régions. L'Etat peut toutefois déléguer sa compétence d'autorité organisatrice pour un service régulier d'intérêt national en application de l'article 31 du Décret n° 85-891 du 16 août 1985. Il peut ainsi faire assurer à la demande des régions, départements, communes ou groupements de communes (et avec l'accord de toutes les parties concernées) l'organisation d'un service d'intérêt national dont il aurait approuvé le principe.

Les modalités d'organisation de ces services par l'Etat (ou par d'autres collectivités auxquelles il aurait délégué sa compétence) sont précisées dans des circulaires des 22 mars et 2 août 1990 : après une instruction par la DRE d'implantation de l'entreprise souhaitant mettre en place le service, les collectivités concernées et la SNCF doivent être consultées afin que soient prises en compte les conséquences possibles du service projeté sur l'équilibre financier des dessertes ferroviaires de la SNCF.

En matière d'exploitation, les services réguliers routiers peuvent être exploités, aux termes de la LOTI en régie directement par l'autorité organisatrice ou par une entreprise de transport. Dans ce dernier cas, l'entreprise et l'autorité organisatrice doivent passer une convention à durée déterminée. Ces conventions sont, soit des marchés publics, soit des délégations de service public. **De fait, quand bien même une entreprise aurait l'idée de mettre en place un tel service régulier national (même aux risques et périls), l'autorité organisatrice est tenue, si l'idée l'intéresse (encore faut-il que ce soit le cas), d'exploiter elle-même ce service via une régie, ou au contraire de le mettre en concurrence, au risque dans les deux cas, pour l'entreprise à l'origine de l'initiative, de se retirer ou de se voir obligée de répondre à une consultation face à une ou des entreprises concurrentes conformément aux règles prescrites en matière de passation des contrats publics.**

2. Un intérêt pourtant certain au regard des potentialités sous employées en France de l'autocar

Le développement des transports en commun routiers apparaît comme une solution durable à développer pour des raisons économiques et sociales, mais également environnementales.

La création de lignes régulières d'intérêt national présente pour l'ensemble des acteurs et de la clientèle de multiples avantages :

- ☞ La création d'une offre de transport à prix intermédiaires aujourd'hui quasi-inexistante en transport public pour des lignes ou des trajets adaptés à ce type de service, sans concurrence directe avec les atouts du transport aérien et du transport ferroviaire.
- ☞ Une alternative modale représentant un coût raisonnable car peu consommateur en capitaux et permettant de répondre aux :
 - contraintes budgétaires pesant sur les finances publiques ;
 - contraintes d'infrastructures comme le manque de sillons pour RFF.
- ☞ Une meilleure prise en compte environnementale avec :
 - la réduction du transport en voiture particulière qui en résulterait (la gare autoroutière de Briis-sous-Forge comptabilise journalièrement près de 400 véhicules laissés au parking par les 700 utilisateurs des autocars) ;

- les performances avérées de l'autocar par rapport aux autres modes de transport collectif.

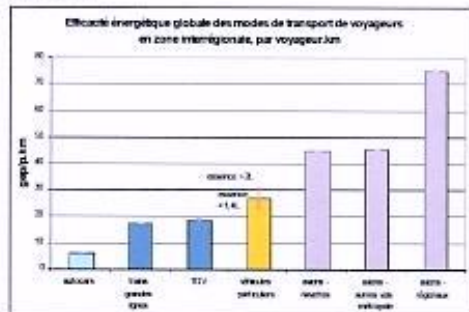
Emission en GES de différents modes de transports terrestres)

	Kg CO ₂ e par place.km	Kg CO ₂ e par véhicule.km
Voiture		
Zone urbaine heure de pointe		0,267
Zone urbaine autres cas		0,243
Zones extra-urbaines		0,153
Bus et autocars (50p.)		
Autobus (urbain)	0,02044	1,022
Autocar (interurbain)	0,02032	1,016
Ferrié		
Train en France en moyenne (500 p.)	0,0096	4,8
TER (200p.)	0,0074	7,48
TGV (500p.)	0,0026	1,3
Train en Ile-de-France (400p.)	0,0053	2,12
Train en Europe en moyenne (500p.)	0,044	22

(Source : Module GES Transports, Entreprises pour l'Environnement et ADEME)

Rapportées au transport de 50 passagers, les émissions de gaz à effet de serre engendrées par la voiture particulière apparaissent 11 à 12 fois supérieures à celles d'un autocar.

Echelle internationale



Graphie 2 : efficacité énergétique globale des modes de transport en zone internationale

(Source : Etude réalisée pour le compte de l'ADEME par DELOITTE – Janvier 2008)



Graphie 3 : comparaison des émissions de GES globales des modes de transport à l'échelle internationale

- Un moyen de transport s'adaptant rapidement aux évolutions des besoins de la clientèle, l'autocar apportant de la souplesse dès lors que la création de nouveaux points d'arrêt est rendue nécessaire.
- L'assurance de voyager en toute sécurité (contrôle technique tous les 6 mois, normes de sécurité rigoureuses) et avec confort via la mise en place de cars à haut niveau de services : voyageurs assis, avec ceintures de sécurité, climatisation, connexion Wifi, toilettes, prestations de services à délivrer à l'intérieur du véhicule tels que boissons, journaux,...

L'anticipation de cette ouverture par l'Etat français apparaît d'autant plus nécessaire que la réglementation européenne procédera, à terme, à une libéralisation dans ce domaine.

La libéralisation ferroviaire constitue certainement aussi une occasion pour les autorités organisatrices de transport de redéfinir leur offre de transport en optimisant le potentiel que recèle chaque mode de transport.



Dernières évolutions sur la libéralisation des secteurs ferroviaire et routier

Routier : Alors que les liaisons régulières d'intérêt national sont quasiment inexistantes en France, des lignes régulières internationales se sont développées au sein de l'Union européenne sous couvert d'autorisations préalables dont les modalités de délivrance sont prévues par les textes européens. Compte tenu de l'état de la réglementation française, le cabotage sur les lignes régulières internationales traversant le territoire métropolitain n'est pas ouvert. Le Paquet routier européen ne remet pas en cause cette situation : le cabotage sur les lignes régulières internationales est autorisé sous réserve qu'il soit accessoire et sous réserve de respecter le droit national en matière d'autorisations.

Ferroviaire : Le 1^{er} janvier 2010 a marqué l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transports internationaux de voyageurs avec autorisation de cabotage consécutif pouvant être limité par les Etats membres, s'il met en péril l'équilibre économique d'un service exercé dans le cadre d'un contrat de service public¹.


La libéralisation du marché intérieur ferroviaire de transport de personnes n'est pas encore programmée. Toutefois le Règlement OSP, applicable depuis décembre 2009, laisse la possibilité aux Etats membres d'autoriser ou non la mise en concurrence des services ferroviaires lourds.

↳ Proposition du rapport Haenel de mise en concurrence ferroviaire expérimentale dans les régions volontaires.

Le Secrétaire d'Etat en charge des Transports a indiqué lors d'un entretien aux Echos du 4 décembre 2008 qu'il ne voyait pas d'inconvénient à ce que le Parlement vote une modification de la « Loi » permettant d'expérimenter l'ouverture à la concurrence dans les régions qui le souhaitent.

3. Un intérêt confirmé au regard du succès rencontré sur certaines liaisons longue distance déjà existantes.

De rares liaisons routières interrégionales fonctionnent actuellement.

Ligne routière interrégionale Nantes –Poitiers
Itinéraire : Express
Véhicule : Bova futura H15 avec accessibilité PMR

Distance : 218,7 km
Voies express : 53.1km A63 et A10
Durée : 02H33
Conventionnement sous forme de marché public par un groupement de commandes constitué des régions Pays de Loire et Poitou-Charentes
Liaison desservant Nantes, Bressuire, Parthenay et Poitiers
1 Aller/retour journalier
Renfort : les lundi, vendredi, samedi et dimanche entre Bressuire-Parthenay / Parthenay-Poitiers
Forte potentialité de développement d'où volonté régionale de conventionnement sous DSP contrarié par les restrictions juridiques de la loi Sapin ne prévoyant pas, contrairement au code des marchés publics, la possibilité de recourir à un groupement de commandes.

Ligne routière interrégionale Marseille- Grenoble
Itinéraire : Express
Distance : 285,8 km
Voies express : 156,5 km (A7/A51/N296/A480)
Durée : 04H35
1 A/R quotidien
Fréquentation en 2008 : 25 027 clients
Service conventionné sous forme de marché public avec prime d'intéressement par la Région PACA, dont l'Etat lui a confié l'organisation au début des années 2000.
Véhicules : autocars de type tourisme accessibles PMR, climatisés avec installation vidéo.


¹ Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire

Ligne routière interrégionale Saint-Affrique-Millau-Montpellier
Distance : environ 142.8 km
2 A/R quotidiens
Durée du transport : 2 H 25
Délégation de service public conventionnée par la Région Languedoc- Roussillon avec accord de la Région Midi-Pyrénées

Ligne Millau- Montpellier
Distance : environ 120 km
6 A/R quotidiens
Durée du transport : 2 H 10
Marché public conventionné par le Département de l'Hérault

Un certain nombre de liaisons routières régionales, caractérisées par un kilométrage assez élevé, rencontrent un engouement certain de la part des voyageurs.

En région PACA

Ligne régulière Marseille- Briançon	Ligne régulière Marseille- Nice
Itinéraire : Express	Itinéraire : Express
Distance : 278.7 km	Distance : 203.6 km
Voies express :160.5 km (A7/A51/N296/N85/N94)	Voies express :194.6 km (A7/A51/AB)
Durée : 04H35	Durée : 04H35
4 A/R quotidiens	5 A/R quotidiens
Fréquentation en 2008 : 300 311 passagers	Fréquentation en 2008 : 81 251 passagers
Services conventionnés par la Région PACA sous forme de marché public avec prime d'intéressement. Véhicules : autocars de type tourisme accessibles PMR, climatisés avec installation vidéo.	
	

En région Franche-Comté

Ligne Vesoul-Besançon
Distance : 50 km
Voies express : 7.5 km (N57)
14 A/R journaliers
190 000 voyageurs dont 58 000 scolaires annuels
Délégation de service public conventionnée par la Région Franche-Comté
550 voyageurs par jour sur les deux types de liaisons routières, une périurbaine et une express
Plus de 70% de fréquentation depuis 2004
Véhicules à haut niveau de service : climatisation, fauteuils espacés inclinables, deux salons équipés de prises micro, presse à bord ; Retransmissions télévisées des informations régionales de la veille. Correspondances assurées en gare de Besançon et de Vesoul avec des TGV et trains régionaux

En région Champagne-Ardenne

Ligne régionale Reims -Troyes
Distance : environ 130 km
Voies express : entre 100 et 110 km
Service réalisé par 3 véhicules de base, portés à 7 les vendredis, samedis, dimanches et lundis (véhicules de type <i>Made</i> et demain <i>Évalis</i> avec toilettes, climatisation et accessibilité PMR)

3 A/R croisés journaliers (avec possibilité de passer une ½ journée à Châlons en Champagne, Reims ou Troyes) par la Nationale passant par Chalon –Durée du transport : 2 H
1 A/R journalier par l'autoroute A26 et A4 – durée de transport : 1H30
45 000 Voyages /an et 400 000 km réalisé par an.
Délégation de service public conventionnée par la Région Champagne- Ardenne
L'absence de dessertes ferroviaires entre les deux pôles universitaires de Reims et Troyes, participe au succès de la ligne.

4. Exemples de liaisons potentiellement pertinentes à créer

Un comparatif modal sur la durée des temps de transport montre la pertinence qu'aurait l'autocar sur certaines liaisons pour le voyageur confronté, en fonction des modes, à des prix prohibitifs, à des ruptures de charge ou à des temps d'attente.

Avertissement préalable : les durées présentées ci-dessous sont des estimations approximatives calculées avec un autocar de +10t avec ABS 2 essieux à partir du site www.autoroutes.fr



- **Régions Bretagne / Pays de Loire** (réseau routier à 4 voies et sans péage)

Liaison RENNES / NANTES

Itinéraire : Express
Distance : 106.9 km
Voies express : 96.1 km (N137)
Durée : 01H35

- **Régions Basse-Normandie / Bretagne**

Liaison CAEN / RENNES

Itinéraire : Express
Distance : 188.1 km
Voies express : 180.7 km (N814/A84/N136/N137)
Durée : 02H19

- **Régions Auvergne / Rhône-Alpes**

Liaison CLERMONT-FERRAND / LYON

Itinéraire : Express
Distance : 206.1 km
Voies express : 199.7 km (N89/A72/A89/N488/N88/A47/N6) actuellement. La prochaine ouverture du barreau de l'Arbresle raccourcira ce kilométrage.
Durée : 02H31

- **Régions Auvergne / Languedoc-Roussillon**

Liaison CLERMONT FERRAND – MONTPELLIER : Absence de ligne ferroviaire directe

Itinéraire : Express
Distance : 335.1 km
Voies express : 323.6 km (A75/A750/N109)
Durée : 03H54

- **Régions Aquitaine / Rhône-Alpes**

Liaison BORDEAUX / LYON où la liaison ferroviaire la plus rapide implique de remonter par TGV sur Paris pour reprendre un TGV vers Bordeaux

Itinéraire : Express
Distance : 588.5 km
Voies express : 555.6 km (N89/A72/A89/A20/ N48B/N8B/A47/N6)
Durée : 6H50

- **Régions Pays de Loire / Aquitaine**

Liaison NANTES / BORDEAUX

Itinéraire : Express
Distance : 347.5 km
Voies express : 183.4 km (A83/A10/A630)
Durée : 3H 58

- **Régions Nord- Pas -de- Calais /Lorraine**

Liaison LILLE / METZ : Absence de ligne ferroviaire directe avec obligation de transiter par la Capitale.

Itinéraire : Express
Distance : 397 km
Voies express : 391.2 km (A1/A26/A4/A31)
Durée : 04H 24

5. Des pistes de régimes juridiques et économiques éventuellement applicables

a. Deux systèmes parallèles devraient pouvoir coexister :

i. La mise en place de lignes routières commerciales sur initiative des opérateurs

Un certain nombre de lignes routières commerciales, identifiées par les opérateurs comme financièrement rentables et exploitées aux risques et périls par l'exploitant, pourraient permettre de développer une offre de services aux voyageurs sur des segments de marché aujourd'hui non investis. Sur initiative des opérateurs, un système d'autorisation - à l'instar de ce qui existe pour les services réguliers internationaux - voire de déclaration sous conditions, pourrait être instauré, sans charge financière supplémentaire pour l'Etat.

En tout état de cause, des expérimentations pourraient être rapidement mises en place.

ii. La mise en place de lignes routières de service public

Les politiques d'aménagement du territoire et la nécessité de favoriser la mobilité des personnes doivent naturellement amener les autorités organisatrices de transport (Etat ou plusieurs régions), via un chef de file ou par groupements de collectivités, à conventionner des services routiers réguliers nationaux par autocar, maillon fort mais sous employé de l'intermodalité. Le support conventionnel entre l'autorité organisatrice de transport et l'exploitant pour l'exécution de ce service public de transport délégué doit alors obligatoirement respecter le Règlement n° 1370/2007 OSP.

Toutefois, l'absence d'initiative publique en la matière ne doit pas empêcher l'initiative privée de pouvoir répondre à une demande de déplacement.

Création d'un réseau de lignes express routières en France

- Interview donnée par M. Hervé MARITON au Journal Les Echos du 06 juillet 2009.
- Dépôt et adoption fin juillet 2009 d'une proposition d'amendement au projet de loi régulation ferroviaire, en Commission des finances dont il est le rapporteur, visant à permettre aux opérateurs, par autorisation nationale sur déclaration, d'assurer des dessertes intérieures régulières d'intérêt national sous réserve de ne pas compromettre l'équilibre économique d'un contrat de service public. Un décret en Conseil d'Etat est également prévu par la proposition d'amendement pour définir les conditions de consultation des AOT concernées.
- Lors du débat en séance publique, M.BUSSEREAU, qui a fait part de l'opposition du Gouvernement sur cet amendement, a proposé de confier au Conseil général de l'environnement et du développement durable le soin de mener une étude d'impact. Sur la base de son rapport, il s'est engagé à ouvrir un débat en ayant tous les éléments.
- En commission mixte paritaire, M.MARITON a défendu à nouveau cet amendement, toutefois sans succès.

b. Une voie complémentaire : l'accélération des possibilités accrues des services en cabotage (ouverture éventuelle du décret en préparation aux dessertes intrarégionales)

La loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, ouvre la possibilité pour l'Etat d'autoriser les entreprises de transport public routier de personnes, à assurer, à l'instar de ce qui est prévu pour le transport ferroviaire, des dessertes intérieures au cours de services réguliers internationaux de voyageurs effectués par autocar. En droite ligne avec les règles fixées dans le cadre du Paquet roulier européen, les dessertes intérieures pourront être limitées, voire refusées s'il s'avère que la finalité principale du demandeur n'est pas de transporter des voyageurs entre des arrêts situés dans différents Etats ou si elles compromettent l'équilibre économique d'un contrat de service public. Dans ce dernier cas, l'avis des autorités organisatrices de transport (notamment régions/ départements/ STIF) concernées devra être recherché selon des modalités qui seront précisées par décret en Conseil d'Etat. La rédaction de ce dernier est actuellement dans les mains de la DGITM.



Le Dispositif prévu par le projet de décret

- Toute demande d'autorisation de dessertes intérieures devra se faire postérieurement à la délivrance d'une autorisation de service régulier international.
- La vérification de l'objet international du service sera fonction d'au minimum deux critères alternatifs : pour conserver son objet international, le nombre annuel de voyageurs domestiques et le chiffre d'affaires annuel provenant des dessertes intérieures ne devraient pas dépasser 50 % du nombre de voyageurs et du chiffre d'affaires totaux. Un troisième critère, visant à ce que le nombre de passagers domestiques ne dépasse pas 50% du véhicule, serait sanctionné, en cas de non-respect, par des peines contraventionnelles.
- Le délai de réponse du Ministère serait encadré sur trois mois, à charge pour ce dernier de consulter les autorités organisatrices de transport concernées, lesquelles disposeraient d'un délai d'un mois, reconductible d'un mois supplémentaire à leur demande, pour rendre un avis motivé sur d'éventuels risques de rupture de l'équilibre d'un contrat de service public local.
- La délivrance de l'autorisation nationale relèverait d'une compétence liée, le Ministère des Transports étant tenu de délivrer l'autorisation sauf dans 4 cas strictement énumérés, à savoir :
 - l'entreprise demanderesse n'a pas respecté la législation nationale ou internationale en matière de transport par route, en particulier les conditions et prescriptions relatives aux autorisations de services de transports internationaux de voyageurs, ou a commis des infractions graves à la législation communautaire dans le domaine des transports par route, notamment en ce qui concerne les normes applicables aux véhicules et les temps de conduite et de repos du conducteur ;
 - dans le cas d'une demande de renouvellement d'autorisation, les conditions de l'autorisation n'ont pas été respectées ;
 - sur la base d'une analyse détaillée, la finalité principale du service n'est pas de transporter des voyageurs entre des arrêts situés entre le territoire français et ceux des autres Etats membres ;
 - l'entreprise demanderesse ne dispose pas d'une autorisation de service régulier international préalable ou n'a pas fait une telle demande d'autorisation.
- Sur la base d'une analyse détaillée en lien avec l'avis rendu par l'AOT concernée, le Ministère des transports, pourrait limiter, et le cas échéant, interdire des dessertes intérieures qui affecteraient, sérieusement, sur les tronçons directs concernés, la viabilité d'un service comparable couvert par un ou plusieurs contrats de service public. Il préciserait alors dans son autorisation et de manière motivée, les modalités de limitation, voire d'interdiction de création de dessertes intérieures réalisées à l'occasion du service concerné. L'autorisation serait notifiée à l'entreprise concernée ainsi qu'aux AOT concernées.
- L'autorisation serait valable pour une durée correspondante à celle restante sur le service régulier international.
- Toute modification substantielle apportée aux dessertes nationales devrait faire l'objet d'une nouvelle demande d'autorisation.
- Un rapport annuel à la charge de l'exploitant devrait être élaboré précisant le nombre de voyageurs domestiques et la part du chiffre d'affaires réalisé sur le territoire national pour s'assurer du caractère accessoire du transport intérieur par rapport au transport international.

6. Les clés de la réussite

a. L'émergence de pôles intermodaux attractifs

Partie intégrante du réseau de transport, les gares routières constituent un enjeu majeur en termes d'intermodalité, de satisfaction des voyageurs et d'optimisation du fonctionnement des services réguliers nationaux de transport collectif routier.



Textes applicables : LOTI/ Ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945/Décret d'application n° 48-449 du 16 mars 1948

1° La LOTI ne mentionne jamais explicitement les gares routières ; celles-ci entrent implicitement dans son champ d'application, l'article 5 prévoyant la réalisation et la gestion des infrastructures et d'équipements affectés aux transports et leur mise à la disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité.

2° L'initiative et la création d'une gare routière revient de droit aux pouvoirs publics ayant une mission de service public de transport, à savoir aux AOT. En pratique, si une collectivité prend l'initiative de création d'une gare routière, la décision de réalisation n'intervient souvent qu'après consultation et éventuellement, négociations d'engagements réciproques dans autres collectivités concernées par l'opération, étant donné la fonction des gares routières et leur coût.

3° L'exploitation d'une gare routière peut se faire en gestion directe sous forme de régie ou sous forme contractuelle (DSP/MP) avec une entreprise (SEM, association de transporteurs, CCI...)

4° Le principe du régime financier est la participation à la couverture des frais d'installation et des dépenses de fonctionnement des gares routières par leurs utilisateurs. Les redevances pour l'utilisation des installations sont perçues par l'exploitant de la gare sur les transporteurs, au prorata du nombre de leurs véhicules qui en utilisent les installations. Elles se décomposent en une taxe d'établissement et une taxe d'exploitation, dont le montant est fixé par le cahier des charges particulières. La question du maintien de la possibilité d'application d'une surtaxe sur les voyageurs par les transporteurs sous certaines conditions fait l'objet de discussions.

De l'encouragement des collectivités publiques à coopérer en vue de la création de gares routières attractives et confortables, dépendra le succès et la pérennité du dispositif.

Aussi, une première mesure devra certainement consister à remettre à plat la réglementation applicable aux gares routières de manière à rendre incitative leur création sur le plan juridique mais aussi financier. A ce titre, l'instauration, par la Loi Grenelle II, d'une taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif, pourrait, sous réserve d'un aménagement visant à l'étendre aux infrastructures financées par les AOTU et AOTNU, constituer un levier facilitateur à leur création.

Les gares ferroviaires ont par ailleurs vocation par nature à occuper une place centrale dans la chaîne des transports. Leur gestion et les conditions d'accès des autres modes de transport conditionnent le succès de lignes régulières nationales par autocar.

Comme en matière ferroviaire, la SNCF devra permettre l'accès aux gares des opérateurs routiers afin que ces derniers puissent à la fois les desservir et bénéficier d'un certain nombre de prestations. La tarification de cet accès et de ces prestations sera notamment un élément déterminant pour les autres opérateurs, tout comme l'allocation d'espace dans les gares.

Comme le souligne l'Autorité de la concurrence dans son rapport publié le 4 novembre 2009, le fait que la SNCF n'ait pas rendu Gares & Connexions plus indépendant des activités concurrentielles de l'EPIC et que cette entité soit placée sous l'autorité directe du Président de la SNCF, n'apparaît pas de nature à offrir des garanties suffisantes de transparence de la gestion des gares reposant sur d'autres facteurs que la seule bonne volonté de l'opérateur historique.

La tarification applicable aux entreprises utilisant les services en gare est un élément essentiel des conditions d'accès au marché. La justification de ces tarifs doit pouvoir être vérifiée de manière indépendante afin d'évaluer la sincérité des coûts exposés par l'opérateur historique, et de garantir pour les nouveaux entrants la transparence des sommes qui leur seront facturées.

Position de l'UTP

Ouverture à la concurrence des lignes routières nationales

UNION
DES TRANSPORTS
PUBLICS
ET
FERROVIAIRES

Suite aux discussions de la loi ORTF en décembre 2009, le Secrétaire d'Etat aux Transports, Dominique Bussereau a souhaité lancer une étude sur une expérimentation de la libéralisation des transports routiers nationaux par autocar. L'UTP observe que certains pays voisins de la France ont d'ailleurs déjà libéralisé ce marché (Royaume Uni) ou s'apprêtent à le faire (Allemagne).

L'UTP tient tout d'abord à rappeler la grande modernité du transport par autocar et ses avantages collectifs, notamment en termes environnementaux grâce à l'application des normes européennes. Elle souligne en outre que l'absence de lignes routières nationales peut sembler en décalage avec la qualité du réseau routier et autoroutier français.

L'UTP est donc favorable au principe de la pluralité d'offres modales concernant le transport des voyageurs. Elle estime en effet qu'il est important de développer une offre complémentaire ou alternative pour permettre de mieux se déplacer sur le territoire national.

Le cabotage qui est permis à l'intérieur d'un Etat membre dans le cadre de la libéralisation des lignes internationales routières, pourrait servir de laboratoire préalable au développement d'offres sur les lignes nationales. La configuration géographique de la France reviendrait toutefois de facto à écarter de nombreux territoires d'une offre routière sur la seule base du cabotage international.

Aussi, l'UTP souhaite t'elle aller au-delà par le lancement d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence des lignes routières nationales, d'une durée suffisante pour permettre d'en évaluer les effets et dont le bilan serait rendu public. Selon les résultats de l'expérimentation, des mesures pourraient

être prises pour libéraliser le marché routier national sur l'ensemble des segments du marché ou sur certains seulement.

L'UTP souhaite présenter ses recommandations sur les trois segments de marché qui pourraient être concernés par cette expérimentation :

Les lignes conventionnées :

Des services routiers pourraient être mis en service sur des lignes conventionnées « interrégionales » ou nationales. Il existe actuellement des trains d'aménagement du territoire, dont le conventionnement est en cours d'étude par l'Etat.

Il est essentiel pour l'UTP que les services routiers conventionnés soient organisés par une Autorité Organisatrice clairement identifiée, que ce soit l'Etat ou un syndicat de régions, pouvant être élargi à des collectivités départementales ou communales.

Par ailleurs, ces lignes conventionnées constituant des services publics, elles doivent être attribuées dans le respect du règlement 1370/2007 sur les obligations de service public : mise en concurrence des lignes ou attribution directe à un opérateur interne dans le respect des conditions fixées.

Les règles d'affectation et de proportionnalité des compensations versées par rapport aux obligations de service public fixées doivent également être respectées.

Les lignes non conventionnées :

L'expérimentation pourrait porter sur la création de lignes routières non conventionnées, c'est-à-dire sur des services exploités aux risques et périls de l'opérateur.

Le développement de ces lignes pourrait permettre le développement de services aux voyageurs sur des tronçons qui ne sont pas pour l'instant exploités par le train (exemple des nouvelles dessertes d'aéroports ou de gares ou des services où il n'existe pas de lignes ferroviaires directes).

L'UTP souhaite que dans ce cas, le système mis en place soit comparable à celui qui existe dans « l'open access » pour les chemins de fer. A savoir, dès lors qu'une entreprise remplit les conditions pour exploiter des transports de voyageurs en France : conditions d'honorabilité, compétence professionnelle et capacités financières, elle puisse exploiter le service qu'elle estime être rentable. Un système déclaratif devrait donc être mis en place auprès de l'Etat (uniquement) pour vérifier ces conditions.

Les liaisons par autocar concurrentes de dessertes ferroviaires non conventionnées :

L'expérimentation pourrait enfin porter sur la création de lignes routières commerciales et non conventionnées, qui seraient en concurrence avec des lignes commerciales ferroviaires, de type TGV ou Lunéa par exemple.

La mise en place de ces lignes pourrait permettre, comme dans de nombreux pays européens, d'offrir des services différents ou complémentaires de ceux actuellement offerts par le train. Elles devraient satisfaire des voyageurs sensibles aux avantages spécifiques de l'autocar, notamment en termes de coûts. En diversifiant l'offre aux voyageurs, la libéralisation contribuerait à une mise en œuvre plus dynamique et diversifiée du droit au transport et pourrait constituer un élément de réponse aux tensions pesant actuellement sur le pouvoir d'achat.

❖ L'UTP, à l'exception de la SNCF, préconise comme pour les lignes routières non conventionnées, qu'un système déclaratif soit mis en place auprès de l'Etat, qui informerait les autorités organisatrices concernées, qui permette aux entreprises remplissant les conditions nécessaires d'exploiter les lignes de leur choix.

De même, pour ne pas nuire aux services conventionnés locaux et régionaux, il devrait être prévu, que ces services ne puissent pas porter atteinte à l'équilibre économique des contrats de service public effectués par chemin de fer ou par route.

Le dossier de l'ouverture des lignes routières nationales à la concurrence doit être examiné de pair avec celui de l'ouverture des lignes ferroviaires d'aménagement du territoire, pour lesquelles des modèles économiques alternatifs (offres par des opérateurs ferroviaires nouveaux-entrants) peuvent influencer sur les décisions des autorités responsables des conventionnements et sur les prévisions commerciales des exploitants routiers.

❖ La SNCF, sur ce créneau, est ouverte dès lors que l'efficacité socio-économique et écologique de l'autocar par rapport au mode ferroviaire est démontrée au cas par cas, compte tenu des effets possibles sur la consistance du réseau et sur l'optimisation des financements publics.

En effet, il est loin d'être démontré que la clientèle sensible au prix du TGV, importante en volume, n'est pas la même que celle potentiellement intéressée par l'autocar. La complémentarité de l'autocar par rapport au TGV n'existe réellement qu'à condition qu'une ligne soit saturée. Elle génèrera une forme de « cannibalisation » et nécessitera donc que l'offre de TGV soit réduite, non sans conséquences sur les clients et le marché d'une part, les péages et donc l'optimisation des fonds publics et la consistance du réseau ferré national, d'autre part.

Une expérimentation n'est donc pas acceptable par la SNCF, puisqu'elle ne permettra pas de revenir en arrière. C'est bien au préalable que, sur la base de critères objectifs et économiques, les pouvoirs publics doivent décider au cas par cas d'autoriser le développement des lignes d'autocar en concurrence avec les dessertes ferroviaires existantes et non conventionnées.

25 juin 2010

Première synthèse des travaux du SETRA

CETE Nord Picardie et SETRA

CSTR-ADJ-10-077

Le 6 octobre 2010

Etude sur la pertinence des liaisons interurbaines par car du point de vue de l'utilisateur :

Première synthèse des travaux

1. Démarche

Dans le cadre de la mission d'étude conduite par le CGEDD, l'objectif de cette présente étude menée par le CETE Nord Picardie sous le pilotage technique du SETRA, est de fournir un éclairage sur les enjeux de développement de services routiers interurbains d'autocars en se situant du point de vue des usagers, appelés à comparer, dans leurs choix de mobilité, des offres de service ferrées existantes, et de possibles services routiers réguliers. La finalité de l'étude est donc de caractériser les principales origines / destinations interrégionales en fonction de l'écart des coûts généralisés entre les deux types de services. La notion de coût généralisé, agrégeant le tarif payé par l'utilisateur, le temps passé dans les transports, ainsi qu'en attente ou en correspondance, et éventuellement, des paramètres de confort relatif entre ces deux modes, est en effet considéré comme un indicateur permettant de refléter au mieux le choix modal des usagers entre deux types de transports collectifs.

Il est important de souligner que cette étude ne préjuge en rien ni du coût pour les entreprises de ces services, ni du coût pour la collectivité, ni du coût environnemental.

La notion de services interurbains fait référence aux services d'intérêt national organisés à l'échelle d'au moins deux régions. Sont donc exclus dans l'étude, les services régionaux TER et les services internationaux. Les liaisons interrégionales françaises ont été définies sur la base d'une origine (ou une destination) correspondant à une préfecture de Région ou de département desservie par une gare ferroviaire. Elles représentent un volume d'un peu moins de 5 100 origines / destinations (deux sens confondus).

L'approche a été construite à partir de quatre principales étapes :

- la caractérisation des origines / destinations (O/D) interrégionales, afin de proposer une typologie de celles-ci faisant apparaître des classes homogènes d'O/D. La finalité de cette analyse est de pouvoir aider au choix de quelques O/D sur lesquelles faire porter une comparaison fine des coûts généralisés.
- la proposition d'hypothèses sur les tarifs respectifs du mode ferré et du mode routier, payés par l'utilisateur, à prendre en compte pour la comparaison des coûts généralisés.
- la simulation des temps de parcours en modes ferré et routier, en tenant compte pour ce dernier des phénomènes de congestion aux différentes heures de la journée.
- l'analyse comparative du coût généralisé entre un service ferré et un service routier sur quelques O/D choisies parmi les 5 100 OD recensées.

2. Caractérisation des O/D interrégionales

La typologie des OD interrégionales a été construite à partir d'une méthode d'analyse statistique de données sur la base de différentes variables permettant de préciser la nature de la liaison sous l'angle de

l'aménagement du territoire, l'offre actuelle ainsi que les flux ferroviaires recensés.

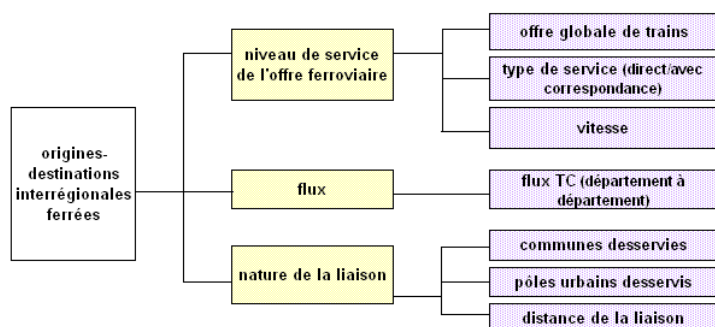


Figure 1 : référentiel d'indicateurs établi pour la typologie des OD interrégionales - source : CETE Nord Picardie

Elle a mis en avant une classification des OD interrégionales en six groupes caractérisés de la façon suivante :

- une 1^{ère} classe d'OD correspondant aux **liaisons fortement fréquentées depuis (ou vers) les gares parisiennes vers les grandes agglomérations françaises et les agglomérations situées dans un bassin étendu autour de Paris** (Amiens, Beauvais, Chartres, Laon, Le Havre, Evreux, Rouen, Tours et Orléans).

De manière globale, ces liaisons proposent une offre de trains de très bon niveau (moyenne de 18 trains quotidiens en moyenne) et concentrent des flux de voyageurs très élevés (en moyenne, près de 3,8 M voy/an). La proportion de trains directs assurant ces liaisons interrégionales est plus forte que la moyenne : elle s'établit à 21% contre 5% si l'on considère l'ensemble des OD interrégionale. Si on exclut les liaisons avec les grandes agglomérations, les relations avec les agglomérations « limitrophes » sont caractérisées par une distance moyenne courte de l'ordre de 170 km. Cette classe regroupe moins de 2% des OD étudiées.

- une 2^{ème} classe concerne **les autres liaisons fortes et rapides avec Paris**.

Sur ces liaisons, le flux de voyageurs est plus élevé que la moyenne et s'établit à près de 740 000 voy/an, soit un rapport de 1 à 5. Mais il est plus faible que la classe précédente. Il s'agit de liaisons pour laquelle la vitesse moyenne est supérieure à la moyenne globale et élevée (voisine de 100 km/h), pour une distance de l'ordre de 400 km voisine de la moyenne observée sur l'ensemble des OD. En volume le nombre d'OD rattaché à cette classe représente 9,5% des OD étudiées.

- Les **liaisons depuis ou vers les gares d'Ile de France** (hors gares parisiennes) constituent un 3^{ème} groupe d'OD. Ces gares d'Ile de France sont : aéroport Charles de Gaulle, Evry, Melun, Nanterre, Pontoise, Versailles, Marne la Vallée Chessy et Massy TGV.

La fréquentation de ces liaisons est inférieure à 50 000 voy/an. Les voyageurs ont au moins une rupture de charge (changement de trains) sur ces liaisons de moyenne distance (de l'ordre de 360 km). La vitesse des trains est légèrement supérieure à la moyenne globale (85 km/h contre 76 km/h). Cette classe représente 11% des OD étudiées.

- Un 4^{ème} groupe rassemble les **liaisons directes province-province** entre les grandes agglomérations (Lille, Lyon, Marseille, Bordeaux,...) et les agglomérations moyennes (Agen, Amiens, Avignon, Carcassonne, Colmar, le Mans, Limoges, Mulhouse,...).

Elles se caractérisent par une offre assurée majoritairement par trains directs (proportion de 65%). Il s'agit de liaisons rapides avec une vitesse moyenne de l'ordre de 100 km/h.

Le nombre d'OD rattaché à cette classe représente 3,5% des OD étudiées.

- Les deux dernières classes regroupent **les liaisons d'aménagement du territoire de moyenne et de longue distance**. Ces OD assurent la desserte entre les agglomérations de taille moyenne et petite et connaissent actuellement une fréquentation très faible (moins de 8 500 voy/an).

Sur les liaisons de moyenne distance (de l'ordre de 330 km), la vitesse moyenne des trains est la plus faible (voisine de 60 km/h). Elle est plus élevée sur les liaisons de longue distance (600km) et dépasse la valeur de la moyenne globale pour atteindre 90 km/h en moyenne.
Ces deux classes représentent les trois quart des OD : part de 51% d'OD de moyenne distance et de 24% d'OD de longue distance.

3. Hypothèses tarifaires

S'agissant du mode ferré, en l'absence de connaissance fine des recettes unitaires kilométriques, et afin de refléter la diversité des tarifs aujourd'hui proposées aux usagers, trois familles d'hypothèses sont retenues :

- une 1^{ère} hypothèse basée sur l'approche des tarifs nominaux du fer,
- une 2^{ème} hypothèse tenant compte des réductions ferroviaires relativement peu contraignantes quant au choix des horaires (grille « loisirs »; réductions tarifaires jeunes, étudiants et/ou personnes âgées; abonnements);
- la troisième plus proche des tarifs promotionnels (Prem's).

S'agissant du mode routier, de même, deux familles d'hypothèses sont établies : l'une reflétant les prix observés sur les marchés (français et européens), dans l'hypothèse d'une certaine unification de ce marché, l'autre reflétant une tarification routière liée à la tarification ferroviaire. Dans le but de déterminer le lien entre prix et distance parcourue sur les marchés observés, l'étude a ainsi recueilli les tarifs payés par les usagers pour des services de bus sur les marchés d'autres pays européens (Espagne, Italie, Royaume-Uni), ainsi que sur le marché des lignes internationales depuis la France.

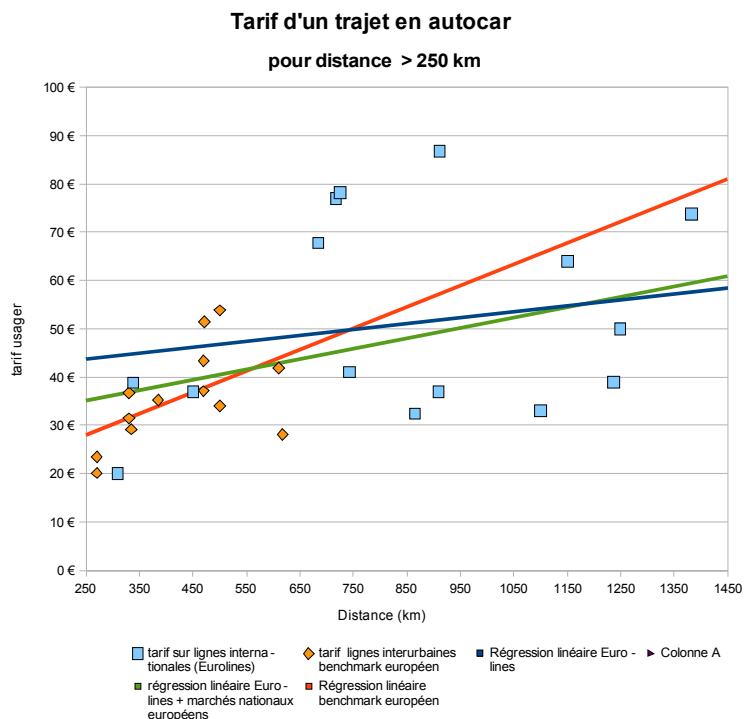


Figure 2 : tarif payé par l'usager sur des lignes d'autocar – source : benchmark européen et Eurolines CETE Nord Picardie

Au total, ceci conduit aux hypothèses tarifaires suivantes :

- Services ferroviaires : 3 hypothèses
 - Tarif loisir normal
 - Tarif loisir réduit: -35% sur tarif loisir normal (correspondant au taux moyen de réduction)
 - Tarif promotionnel : tarif « prem's »
- Services d'autocars : 2 familles d'hypothèses de tarifs
 - Tarification basée sur les tarifs usagers du marché observé
 - Tarification basée sur le prix d'un billet ferroviaire (tarif loisir)
 - affecté d'une décôte de 20%
 - affecté d'une décôte de 50%.

4. Simulation des temps de parcours sur les OD interrégionales

Les durées des trajets réalisés en fer ont été évaluées à partir d'un utilitaire développé par le CETE Nord Picardie permettant de calculer sur la base de la grille horaire des services le temps global incluant les temps de correspondance ainsi que les temps d'accès ou de diffusion en marche aux gares. Pour une OD donnée, trois types de temps ferroviaires sont fournis : temps minimum correspondant à l'offre la plus rapide, temps maximum et temps moyen.

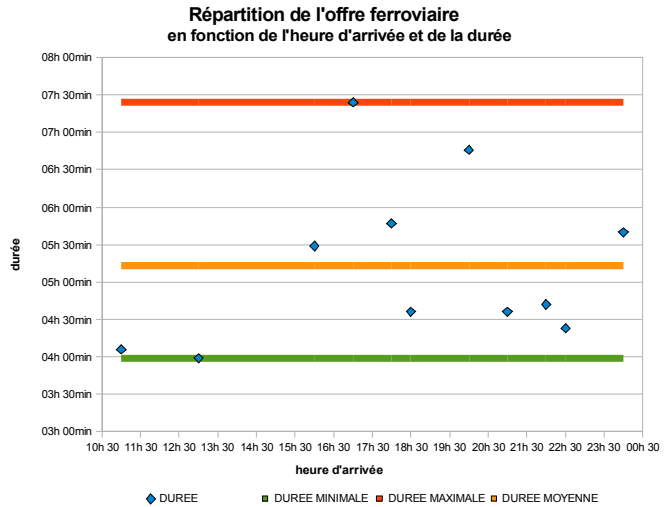


Figure 3 : Durée de trajet pour une liaison Nancy-Lyon - source : CETE Nord Picardie à partir de la grille horaire hiver 2009

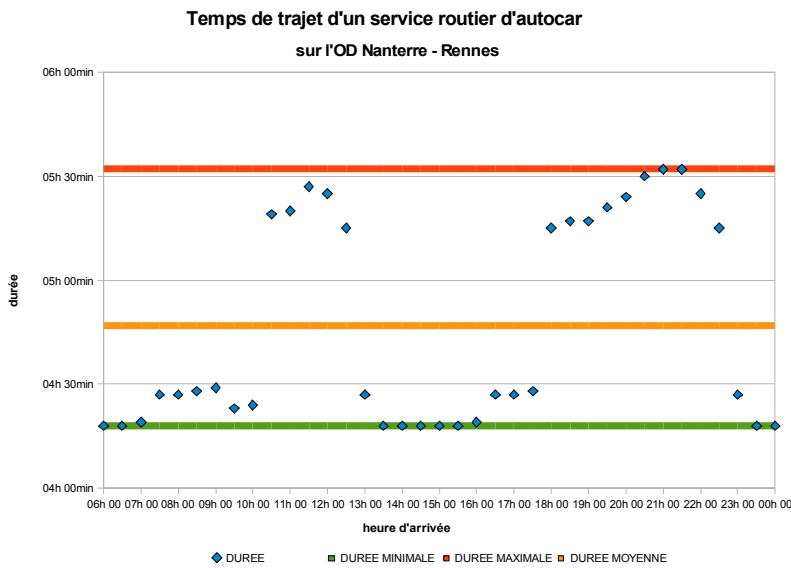


Figure 4 : Durée d'un trajet Nanterre - Rennes par un service routier d'autocar - source : CETE Nord Picardie

L'évaluation des temps de parcours sur la route a été réalisée à partir de simulations intégrant les conditions de circulation au moment de l'horaire de passage du car (présence ou non de congestion). Les temps de pause réglementaires ainsi que les temps d'arrêt intermédiaires éventuels ont été intégrés.

A titre illustratif, un test de sensibilité sur l'OD Lyon-Toulouse a été réalisé afin de mesurer l'effet d'un départ (ou arrivée) d'un service d'autocar depuis une gare routière implantée à proximité du réseau structurant (proximité de l'A61) et en dehors de la zone de congestion routière urbaine. Pour cette OD, sans toutefois considérer le temps d'accès nécessaire pour atteindre la gare routière, il a mis en avant un gain potentiel moyen de l'ordre de 15min pouvant atteindre près de 25 minutes en heures de pointe (pour un temps de trajet de près de 7h20).

La monétarisation des temps de trajet obtenus pour chaque OD a été réalisée en considérant la valeur proposée par le rapport Boiteux pour le fer (valeur fer 2^e classe) et en prenant cette valeur diminuée de 2€ pour le car, sur la base des références constatées sur l'international (enquêtes préférences déclarées).

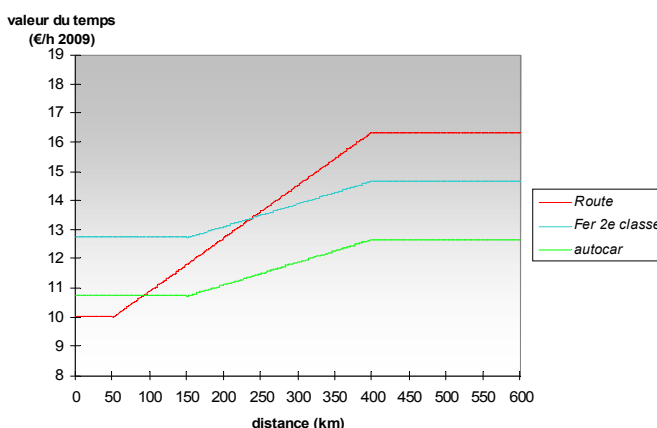


Figure 5 : valeurs du temps selon les modes - sources : Rapport Boiteux et références internationales

5. Résultats : comparaison des coûts généralisés

L'évaluation des coûts généralisés a été menée sur une sélection de 17 OD interrégionales.

L'offre de service routier d'autocar correspond à une liaison directe. Toutefois, quelques OD ont fait l'objet d'une analyse complémentaire en intégrant un ou plusieurs arrêts intermédiaires.

Les deux graphes ci-dessous représentent synthétiquement les résultats de ces évaluations selon le temps de trajet, celui-ci pouvant fluctuer fortement pour un même mode.

Ils sont construits par ordre décroissant de la distance de l'OD. Le choix a été fait de conserver, pour chaque mode, les hypothèses tarifaires prises en compte. Aussi, l'amplitude du coût généralisé reflète l'incidence de ces hypothèses.

Parmi les OD interrégionales étudiées, cette analyse met en avant quelques OD pour lesquelles un service ferré restera plus intéressant pour l'utilisateur, selon l'approche du coût généralisé, qu'un service routier d'autocar (Lyon – Toulouse, Caen – Rennes – Nantes – Poitiers – Bordeaux, CDG – Brest, Nanterre - Rennes). De même, elle permet d'identifier que sur les OD de distance faible (moins de 330 km), le car pourrait se révéler intéressant pour l'utilisateur, en particulier face à une offre ferrée dont le temps de parcours serait relativement long.

Plus globalement, face à une offre ferrée dont le temps de parcours serait relativement long, le coût généralisé pour un service routier peut s'avérer plus faible que celui d'un service ferré alors même que cela n'était pas aussi évident dans des conditions de durées de trajet minimalistes (ex : Pau – Marseille, Nancy – Lyon).

Par ailleurs, une attention mérite d'être portée aux OD pour lesquelles les coûts généralisés du fer et de la route sont comparables, avec des fourchettes (liées aux hypothèses tarifaires) se recoupant. A titre d'exemple, on peut citer le cas de la liaison Grenoble – Strasbourg pour laquelle l'amplitude du coût généralisé d'un service ferré est si importante qu'un service routier semblerait s'avérer plus intéressant pour un usager.

De même, sur certaines OD pour lesquelles les coûts sont proches et l'offre ferroviaire réduite, la liaison par autocar peut constituer une alternative intéressante et complémentaire dans les périodes creuses de l'offre ferroviaire, notamment lorsqu'il n'est pas possible de se rendre à sa destination avant le début de l'après-midi.

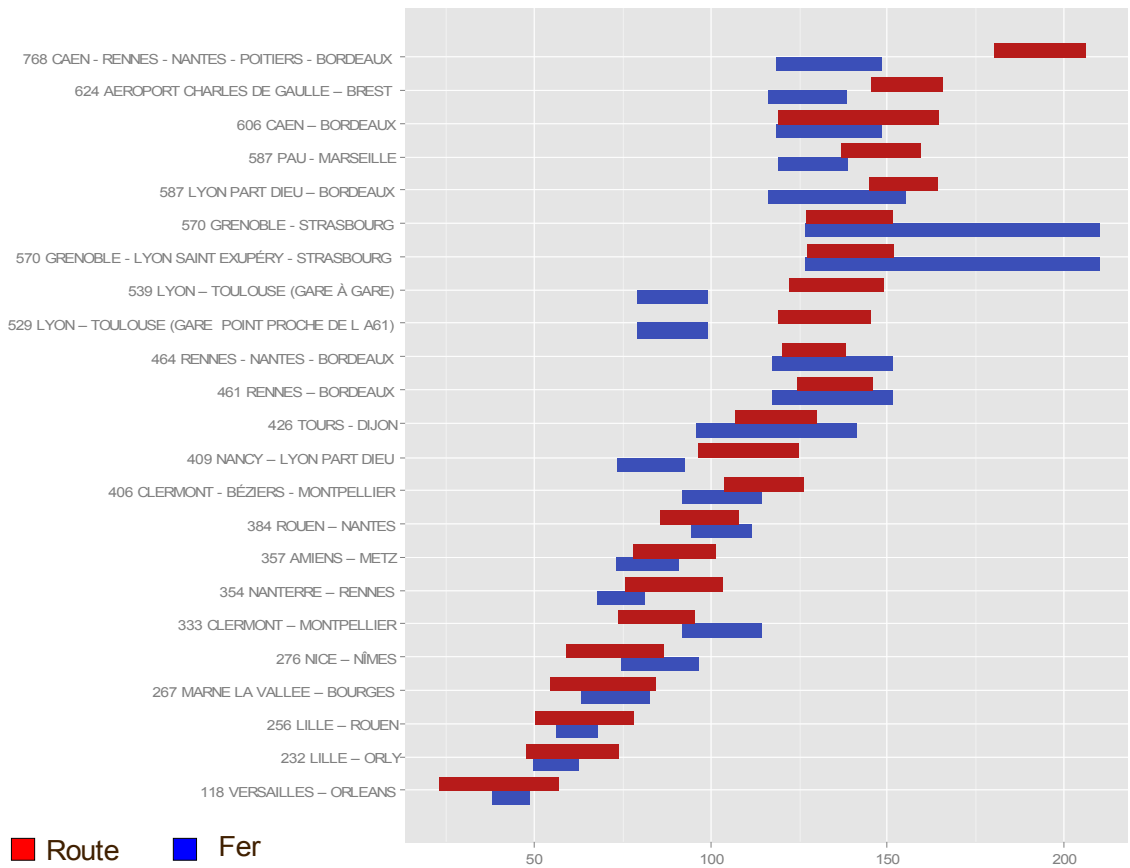


Figure 6 : Amplitude des coûts généralisés fer/route sur la base du temps minimum de trajet - conception : CETE Nord Picardie

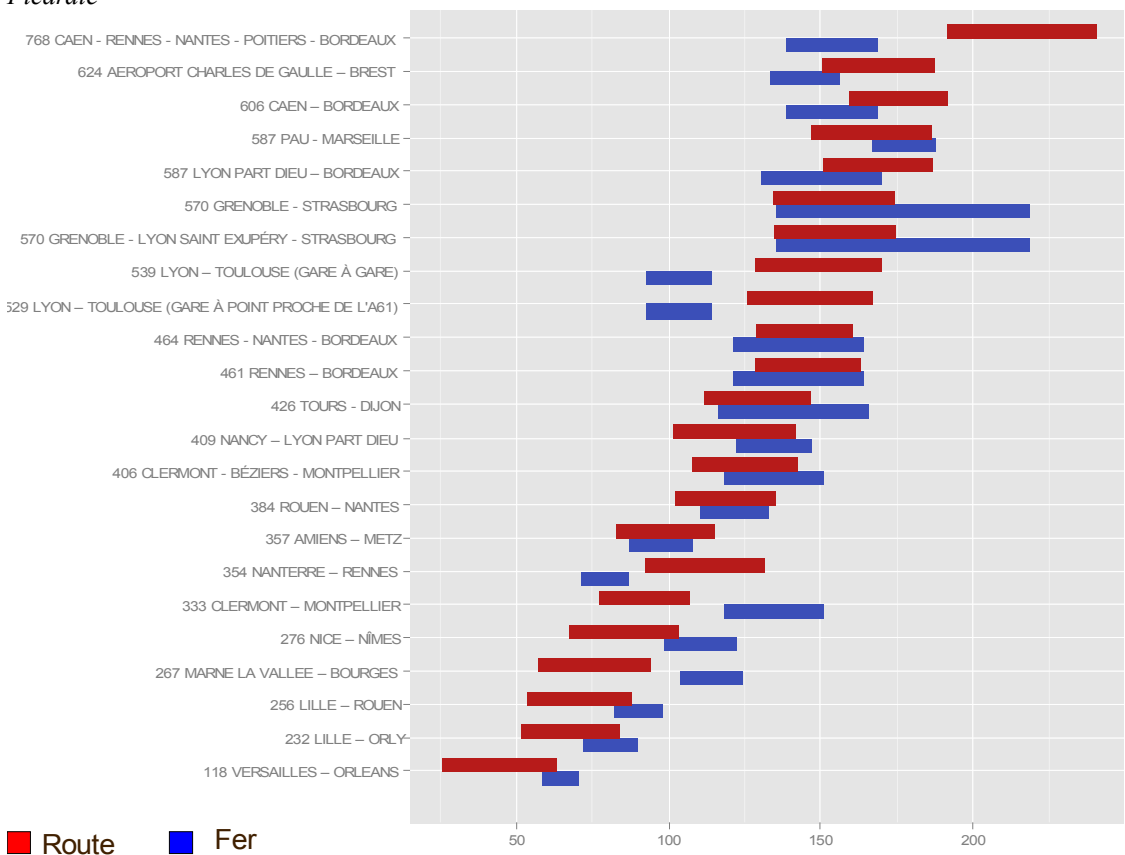


Figure 7 : Amplitude des coûts généralisés fer/route sur la base du temps maximum de trajet - conception : CETE Nord Picardie

6. Limites et perspectives d'approfondissement

La présente étude vise à apporter un éclairage sur les enjeux du développement de services de transports interurbains de voyageurs par autocar en se positionnant sous l'angle d'un usager face à un choix modal entre un service ferré existant et un potentiel service routier régulier.

Elle permet d'illustrer à partir de l'analyse du coût généralisé de l'usager intégrant le tarif payé et le temps de transport, l'écart de pertinence pouvant se révéler pour cet usager entre les deux modes.

Cette analyse ne prend toutefois pas en compte d'autres facteurs pouvant entrer en ligne de compte dans le choix modal tels que le motif du déplacement ou le profil socio-économique de l'usager (âge, sexe, CSP, ...). Dit autrement, la spécificité de la clientèle ou du déplacement, qui pourrait conduire à prêter un intérêt particulier à une offre de cars interurbains, n'est pas abordée dans cette étude (en termes de revenu notamment).

De plus, les OD sélectionnées au sein de chaque classe conservent chacune leurs spécificités au sein de cette classe. Aussi, les comparaisons de pertinence sur la base des coûts généralisés ne peuvent être transposées à l'ensemble de la classe dont elles sont extraites.

Il est également important de rappeler que cette étude ne tient pas compte des enjeux pour les autres acteurs, en particulier pour les collectivités et les transporteurs (SNCF, entreprises de services routiers), ni même des enjeux environnementaux (effet sur les GES). Aussi, les éléments conclusifs cités dans ce présent document méritent d'être considérés comme partiels.

Liste des personnes rencontrées

Parlementaires

Hervé Mariton : Député rapporteur du budget de transports

Francis Grignon : Sénateur, président du comité de réflexion sur l'ouverture à la concurrence des TER

Administration du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

Xavier Piéchaczyk : Adjoint au directeur des services de transport

Loïc Charbonnier : Sous-directeur des transports routiers

Daniel Crochemore : Chef du bureau de l'organisation des transports routiers de voyageurs

Martin Landais : Chef du bureau des services et des opérateurs ferroviaires

Annette Gogneau : Chef du bureau des politiques de déplacements

Christian Marie : Directeur adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Champagne Ardennes et Virginie Da Silva responsable des transports

Damien Siess : Directeur adjoint de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Bretagne

Collectivités territoriales

Conseil régional de Bretagne

Gérard Lahellec : Vice-président en charge de la mobilité et des transports

Gilles Ricono : Directeur général des services

Pierre Jolivet : Directeur général adjoint en charge du pôle de compétence politiques territoriales-aménagement-transports

Fabrice Girard : Chef de service des transports terrestres

Conseil général d'Ille et Vilaine

May-Jeanne Thai-Van : Chef du service des transports

Yannick Le-Pajolec : Responsable des transports interurbains

Conseil régional de Champagne-Ardenne

Pierre Mathieu : Vice-président en charge des transports

Jean Paul Angers : Conseiller technique au cabinet du président de la région

Bernard Lefort : Directeur des infrastructures et des transports

Conseil général de la Marne

Guy Carrieu : Directeur général des services

Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Jean-Yves Petit : Vice-Président en charge des transports publics régionaux et de l'éco-mobilité

Bertrand Wolkowitsch : Directeur général adjoint « Pôle Aménagement »

Claudia Venier : Chargée de mission

Conseil général des Bouches-du-Rhône

Robert Bourdarel : Directeur des transports

Conseil régional de Rhône-Alpes

Bernadette Laclais : 1ère Vice-présidente déléguée aux transports, déplacements et infrastructures

Philippe Dhenein : Directeur général adjoint des services

Lionel Catrain : Chargé de mission

Entreprises de transports voyageurs

Fédération nationale des Transports de Voyageurs (FNTV)

Michel Seyt : Président

Éric Ritter : Secrétaire général

Bernard Lavoix : Membre du bureau. Directeur général VEOLIA Transport

Morgane Chusseau : Responsable des questions réglementaires et des contrôles publics

SNCF

Guillaume Pépy : Président

Jean-Pierre Farandou : Directeur Général

Claude Solard : Directeur du TER

Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

Michel Quidort : Administrateur, directeur des relations extérieures et des affaires européennes à VEOLIA Transport

Bruno Gazeau : Délégué général

Valérie Beaudouin : Directrice du département législation et affaires européennes

EUROLINES

Antoine Michon : Directeur Général

Bernard Lavoix : Directeur général VEOLIA Transport

KEOLIS

Michel Bleitrach : Président du Directoire

Jean-Michel Ferraris : Directeur général France

Anne Lieure : Directrice des relations Institutionnelles

TRANSDEV

Dominique Gauthier : président Transdev Espagne

Francis Chaput : Directeur France, directeur délégué France Nord

Association d'usagers

Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

Jean Lenoir : Vice-président national

Jean Louis Camus : Président Limousin, membre du conseil national de la FNAUT

Opérateur routier

COFIROUTE

André Broto : Directeur général adjoint

Vincent Fanguet : Directeur de la prospective

Benjamin Cohen : Chargé de mission

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45