

**Avis n° 2013-022 du 8 octobre 2013
relatif à l'impact du service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise
ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille sur l'équilibre
économique du contrat de service public de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2007/58/CE modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires ;

Vu la communication interprétative de la Commission européenne concernant certaines dispositions de la directive 2007/58/CE, publiée au JOUE C 351/1 du 28 décembre 2010 ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L.2133-1 et L. 2121-12 ;

Vu le décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs ;

Vu la décision n° 2013-004 de l'Autorité du 27 février 2013 portant sur les services de transport international de voyageurs comportant des dessertes intérieures ;

Vu le dossier d'information du 26 avril 2013 relatif à un service international comportant des dessertes intérieures déposé par l'entreprise ferroviaire Thello en date du 6 mai 2013 ;

Vu la saisine de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en date du 18 juin 2013 ;

Vu l'avis n°2013-013 de l'Autorité du 9 juillet 2013 relatif au caractère international du service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille ;

Vu le rapport d'analyse du 4 octobre 2013 ;

Après en avoir délibéré le 8 octobre 2013,

I. Saisine et portée de l'avis de l'Autorité

I.1 Par courrier du 18 juin 2013, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (ci-après « la région ») a saisi l'Autorité afin d'examiner si le service international que l'entreprise ferroviaire Thello projette d'ouvrir entre Milan et Marseille à partir de l'horaire de service 2014 portait atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public la liant à son exploitant, la SNCF.

I.2 Ce service consiste en trois allers-retours quotidiens entre Milan et Nice, dont un serait prolongé jusqu'à Marseille. Thello prévoit la desserte au passage des principales gares de la ligne : Menton, Nice, Antibes, Cannes, St Raphaël-Valescure, Les Arcs-Dranguan, Toulon et Marseille-St Charles.

I.3 L'article L.2133-1 du code des transports dispose que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires « se prononce également sur l'existence éventuelle d'une atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public par ces dessertes intérieures, à la demande de l'autorité administrative compétente, de l'autorité qui a attribué ledit contrat, du gestionnaire ou de l'entreprise ferroviaire qui exécute le contrat, afin de permettre à l'autorité organisatrice compétente de limiter ou, le cas échéant, d'interdire ces dessertes intérieures, conformément au même article L. 2121-12. » Cet article transpose ainsi en droit français l'article 10 ter de la directive 2007/58/CE, en vertu duquel « c'est à l'organisme ou aux organismes de contrôle compétents [...] qu'il incombe de déterminer une éventuelle atteinte à l'équilibre économique en se fondant sur une analyse économique objective et sur la base de critères prédéterminés. »

I.4 En application de l'article L. 2121-12 du code des transports¹, l'article 6 du décret n°2010-932 prévoit qu' « au vu de l'avis de l'ARAF et dans le délai d'un mois à compter de sa notification, l'autorité organisatrice peut limiter, ou le cas échéant interdire, la desserte intérieure dans la mesure de ce qui est nécessaire pour neutraliser ses incidences sur l'équilibre économique du contrat de service public ».

I.5 L'Autorité considère ainsi que, conformément à ces dispositions, le présent avis revêt un effet contraignant.

II. Analyse de l'Autorité

Sur les critères du test d'équilibre économique

II.1 L'article 44 de la décision n° 2013-004 de l'Autorité prévoit que celle-ci procède à une analyse économique à partir des informations fournies et selon les critères suivants :

- a) Dispositions prévues par le contrat de service public relatives à son équilibre économique ;
- b) Pertes de recettes et coûts supplémentaires éventuels, à court et moyen termes ;
- c) Bénéfices éventuels, à court et moyen terme ;

¹ « Toute autorité organisatrice de transport ferroviaire compétente peut également limiter ou, le cas échéant, interdire ces dessertes intérieures, sous réserve que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires ait, par un avis motivé, estimé que ces dessertes compromettent l'équilibre économique d'un contrat de service public. »

d) Evolution de la rentabilité des services exploités par le titulaire du contrat de service public.

II.2 Conformément aux articles 38 et 43 de sa décision n° 2013-004, l'Autorité :

- a analysé l'impact du nouveau service de l'entreprise ferroviaire Thello jusqu'en 2016, terme du contrat actuel d'exploitation entre la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la SNCF ;
- a effectué une analyse critique des données fournies par Thello, la SNCF et la région, en particulier des prévisions de trafic et de chiffre d'affaires.

II.3 Les analyses ont pris en compte les derniers horaires envisagés pour le service projeté par Thello, résultant des réponses apportées par RFF à l'issue de la phase de construction de l'horaire de service 2014 et du traitement, encore en cours, des modifications demandées par l'entreprise ferroviaire suite à ces réponses².

Concernant les dispositions prévues par le contrat de service public relatives à son équilibre

II.4 Le contrat de service public liant la région et la SNCF est fondé sur un équilibre annuel entre des charges, pour partie forfaitisées et indexées, d'une part, et un objectif de recettes négocié, d'autre part, la contribution publique régionale et différents facteurs d'intéressement visant à responsabiliser l'exploitant sur les recettes et la qualité de service.

II.5 Le périmètre de l'offre de service (dessertes et tarification) évolue chaque année en fonction des décisions prises par la région. Lorsque des trains TER sont créés (ou supprimés), les parties en négocient l'impact financier, tant sur les charges contractuelles que sur l'objectif de recettes, qui fait l'objet d'un avenant au contrat. Ainsi, entre 2007 et 2012, les dessertes offertes aux usagers ont augmenté d'environ 20%. De même la politique tarifaire a été revue. Ces deux éléments ont concouru, avec l'indexation des charges, à une hausse de 27% de la contribution de la région sur la période considérée. Les subventions publiques nécessaires représentaient 2,79 fois les recettes en 2012, contre 2,66 en 2007.

II.6 Concernant plus spécifiquement les recettes, les articles VI.1.2 et VI.3.2.2 du contrat stipulent que :

- un objectif de recettes est négocié chaque année, en fonction notamment des recettes constatées les années précédentes ; c'est donc la région qui, dans la durée, porte le risque d'évolution des recettes ;
- pour une année donnée, une fois l'objectif de recettes fixé, les contractants sont intéressés aux résultats des recettes suivant un système de double bande passante³.

² Les arrivées à Nice depuis Milan sont prévues à 11h51, 16h51 et 19h51. Les départs de Nice vers Milan sont prévus à 8h09, 14h09 et 18h09, une incertitude demeure concernant le positionnement horaire du train demandé à 8h09 du fait d'un conflit avec un TER et, pour une partie de l'année, des travaux du tunnel de Monaco. Le train prolongé entre Marseille et Nice part à 15h31 de Marseille vers Nice et 19h55 de Nice vers Marseille.

³ Cet intéressement fait l'objet d'un système de double bande passante : si l'écart entre les recettes constatées et l'objectif est inférieur à +/-1,52% le partage est de 75% pour la région et 25% pour la SNCF ; au-delà et dans la limite de +/- 7% le partage se fait à parité entre les deux parties ; enfin un écart excédant +/- 7% donne lieu à concertation.

II.7 La convention d'exploitation prévoit également, dans son titre VIII, les conditions de révision du contrat. Le contrat stipule qu' « *afin de respecter l'équilibre qui a prévalu lors des négociations, et donc de protéger tant la Région que la SNCF* » la convention peut faire l'objet d'une révision.

II.8 La notion d'équilibre contractuel ne fait cependant pas l'objet d'une description explicite dans le contrat. Le titre VIII comporte une liste non exhaustive des cas de modifications susceptibles de déclencher un réexamen, notamment « *la modification de l'environnement économique entraînant une modification de l'économie générale du contrat* ».

II.9 L'introduction d'une nouvelle desserte intérieure à l'occasion d'un service international mis en place dans le cadre de l'ouverture à la concurrence ne fait pas partie des cas listés mais pourrait éventuellement être considérée comme un événement extérieur susceptible de modifier l'économie générale du contrat et d'entraîner sa révision. Il est cependant à noter que les évolutions passées des services nationaux TGV et TET en région Provence-Alpes-Côte d'Azur n'ont pas conduit à une demande de réexamen du contrat.

Concernant les pertes de recettes éventuelles à court et moyen termes pour le contrat de service public

II.10 L'Autorité a cherché à déterminer un majorant des pertes financières induites sur le contrat de service public par l'introduction du service Thello. Ce faisant, l'Autorité n'a pas pris en compte, dans cette étape, un certain nombre d'effets positifs propres à réduire ou annuler ces éventuelles pertes. A titre d'exemple l'augmentation de l'offre sur Marseille-Nice-Menton aura un effet fréquence susceptible d'augmenter globalement le nombre de voyageurs sur cet axe, avec un effet positif sur les recettes TER.

II.11 Pour son analyse⁴, l'Autorité a distingué les segments de marché suivants :

- les dessertes ferroviaires entre deux gares de la ligne Marseille – Nice ;
- les dessertes ferroviaires entre Cannes et Menton ;
- les autres dessertes ferroviaires vers et depuis Menton.

II.12 Les dessertes vers et depuis Monaco et Vintimille n'ayant pas le statut de dessertes intérieures au regard du décret n° 2010-932 du 24 août 2010, l'impact des services Thello sur les trajets correspondants n'a pas été pris en compte.

Dessertes ferroviaires entre deux gares de la ligne Marseille - Nice

II.13 En 2013, la desserte intervalles entre Marseille et Nice est assurée en semaine par 16 TER, 11 TGV et 6 TET Intercités (dont 2 Intercités de nuit). Le service proposé par Thello viendrait donc ajouter 2 circulations aux 33 dessertes directes existantes. De plus, sur la portion Toulon-Nice, 10 TGV supplémentaires relient directement ces deux villes.

II.14 Il existe par ailleurs des dessertes périurbaines omnibus entre Marseille et Toulon (48 trains), Toulon et les Arcs (16 trains), les Arcs et Cannes (24 trains), ainsi qu'entre Cannes et

⁴ Les évaluations indiquées ci-après utilisent comme année de référence l'année 2012.

Nice (104 trains). Ces circulations présentent cependant un positionnement différent de celui de Thello de par un temps de trajet significativement supérieur.

II.15 L'Autorité a évalué la substituabilité entre les trains TER et ceux de Thello en considérant notamment que :

- à défaut d'intégration des billetteries Thello et SNCF, le nombre des voyageurs utilisant une desserte Thello pour des correspondances nationales en gare de Marseille-St Charles avec des TGV peut être négligé ;
- seuls les voyageurs occasionnels sont susceptibles d'utiliser le service de Thello, compte tenu de la grille tarifaire TER et de celle fournie par Thello pour son service ; en 2012, cette catégorie de voyageurs représentait [...] % du trafic et [...] % des recettes⁵ pour les liaisons TER Intervilles Marseille-Nice ;
- l'estimation du nombre de voyageurs TER susceptibles de se reporter sur un train Thello doit non seulement prendre en compte le nombre et le positionnement des horaires des dessertes Thello, au regard de l'offre existante TER mais aussi des offres TGV et TET, considérées comme substituables du point de vue de la demande⁶.

II.16 Le train Thello au départ de Marseille à 15h31 occupera le sillon utilisé en 2013 par les TGV 9827 et 5164 que la SNCF a décidé de supprimer. L'impact sur l'équilibre actuel du contrat de service public peut être considéré comme négligeable puisque le train Thello remplace un train national préexistant.

II.17 Le train Thello au départ de Nice à 19h55 complètera l'offre de transport en proposant une desserte plus tardive, près d'une heure après les derniers trains actuels (TER de 18h55 et Intercité de nuit de 19h04). Ce train aura trois effets sur l'offre régionale :

- il confortera la fréquentation du TER de 18h55 en apportant de la sécurité pour les voyageurs à cette période horaire ;
- il captera une partie de la clientèle de ce même TER sur les trajets Nice-Saint Raphaël, Nice-Les Arcs, Nice-Toulon et Nice-Marseille souhaitant un départ plus tardif ;
- il captera également une partie de la clientèle du dernier TER périurbain Toulon - Marseille (départ Toulon à 21h24).

II.18 Sur la base des données fournies par la région, les recettes annuelles du TER Nice-Marseille de 18h55 peuvent être estimées à [...] €⁷, toutes catégories tarifaires confondues, dont environ [...] € pour les recettes occasionnelles des origines/destinations impactées. L'impact sur les recettes TER de 18h55 peut être évalué à environ [...] €⁷. L'impact sur les recettes du TER périurbain Toulon – Marseille est estimé à [...] €⁸.

* Données relevant des secrets protégés par la loi

⁵ Toutes origines-destinations confondues.

⁶ Les TGV et les TET ont une politique d'arrêts et des temps de parcours sensiblement identiques à ceux des TER Intervilles et des dessertes Thello.

⁷ Hypothèse d'une perte nette de 20% des recettes occasionnelles du TER

⁸ Hypothèse d'un transfert total des voyageurs TER de 21h24 effectuant le trajet Toulon-Marseille vers le train Thello

Dessertes ferroviaires entre Cannes et Menton

II.19 L'offre courte distance vers et depuis Menton est de fréquence élevée :

- 50 trains circulent chaque jour dans chaque sens entre Nice et Menton ;
- 33 trains circulent chaque jour dans chaque sens entre Cannes, Antibes et Menton.

II.20 Les circulations supplémentaires proposées par Thello ne feraient croître que faiblement l'offre proposée aux voyageurs.

II.21 L'Autorité a évalué la substituabilité des services TER vers les services Thello en considérant que :

- à défaut d'intégration des billetteries Thello et SNCF, le nombre de voyageurs utilisant une desserte Thello pour des correspondances nationales en gare de Nice-Ville avec des TGV peut être négligé ;
- les tarifs proposés par Thello, significativement plus élevés que le plein tarif TER, n'inciteront pas les voyageurs à se reporter vers les services de Thello⁹ ;
- en revanche, le temps de trajet proposé par Thello, inférieur de 12 min au temps de parcours TER, peut inciter certains voyageurs à préférer les services Thello ;
- seuls les voyageurs occasionnels sont susceptibles d'utiliser le service de Thello compte tenu de la grille tarifaire TER et de celle fournie par Thello pour son service ; en 2012, cette catégorie de voyageurs représentait de l'ordre de [...] * % des recettes TER¹⁰.

II.22 Selon ces hypothèses, la perte de recettes liée au report de voyageurs TER dans les trains proposés par Thello peut être estimée à [...] * €¹¹.

Autres dessertes ferroviaires vers et depuis Menton

II.23 Concernant les dessertes à moyenne et longue distances reliant Marseille, Toulon, Les Arcs et St Raphaël à Menton :

- l'offre actuelle est composée de 30 dessertes en correspondance, dont 14 exclusivement organisées par la région ; les 2 trains proposés par Thello seront proches de 4 dessertes actuelles, dont 2 opérées par le TER¹² ;
- Thello offrira une desserte directe par jour qui pourrait attirer les voyageurs en raison d'un temps de trajet raccourci de 30 minutes¹³ en moyenne ;

* Données relevant des secrets protégés par la loi

⁹ Tarif Thello entre Nice et Menton 50% plus élevé que le plein tarif TER.

¹⁰ Ratio estimé à partir des données de recettes et de trafic 2012 de l'ensemble de l'axe Nice-Vintimille.

¹¹ En considérant que Thello capte entre la moitié des recettes des voyageurs occasionnels des trains TER dont les horaires sont immédiatement proches.

¹² Dans une fourchette de +/- deux heures autour de l'horaire proposé par Thello.

¹³ Par rapport à un temps de trajet actuel entre Marseille et Menton entre 3h42 et 3h55.

- les pleins tarifs TER et Thello sont comparables ; toutefois Thello a indiqué vouloir offrir un prix d'appel attractif¹⁴ vers Menton.

II.24 Les recettes sur ces origines-destinations représentent un total annuel de [...] * € pour le TER. En prenant l'hypothèse d'une préférence des usagers pour les trains de Thello, l'Autorité estime que la perte de recettes TER pourrait atteindre [...] * €.

Synthèse

II.25 Il en résulte que les pertes de recettes pour le TER seraient inférieures à 130 k€ par an. Ces pertes représenteraient ainsi au maximum environ 0,15 % des recettes globales du contrat de service public de la région. Elles resteraient très inférieures aux aléas habituellement rencontrés par les parties dans la gestion d'un tel contrat.

Concernant les coûts supplémentaires éventuels à court et moyen termes

II.26 La construction de l'horaire de service 2014 pour y intégrer l'offre de Thello n'a pas eu d'incidence sur les roulements des TER, à l'exception de l'insertion de la desserte Nice-Milan partant de Nice vers 8h, toujours en discussion à ce jour. De cette dernière insertion pourrait résulter un décalage de quelques minutes du départ d'un TER en gare de Nice sans incidence significative sur les coûts.

Concernant les bénéfices à court ou moyen terme sur le service public de transport ferroviaire

II.27 En augmentant la fréquence des trains entre Marseille et Nice, et en particulier en étendant d'une heure l'amplitude horaire au départ de Nice le soir, Thello renforcera l'attractivité du mode ferroviaire pour les voyageurs, avec un effet positif sur la fréquentation de l'ensemble des trains régionaux.

II.28 De plus la création de trois allers-retours depuis la région Provence-Alpes-Côte d'Azur vers l'Italie est susceptible de générer du trafic supplémentaire, la clientèle internationale souhaitant utiliser le TER en pré- ou post-acheminement. En particulier, les utilisateurs du service Thello désireux de se rendre en Italie depuis le Var ou Marseille pourrait opter pour un trajet en correspondance avec les services déjà existants. Ce seul facteur pourrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 90 k€ au bénéfice des services TER.

II.29 A plus long terme le développement d'offres commerciales alternatives ouvre à la région la possibilité d'adapter ses dessertes régionales et ainsi de limiter sa contribution financière. La conclusion d'accords entre la région et les transporteurs concernés, ainsi que le prévoit l'article 7 du décret n°2010-932, est susceptible de favoriser de telles évolutions.

Concernant les bénéfices à court ou moyen terme sur l'offre de transport dans la région et sur l'économie régionale

* Données relevant des secrets protégés par la loi

¹⁴ Prix d'appel représentant entre 40% et 60% du plein tarif.

II.30 Les fonctionnalités qu'apporte le service Thello auront des effets bénéfiques sur l'offre de transport et sur l'économie régionale.

II.31 L'introduction du service de Thello améliorera qualitativement l'offre de transport vers Menton puisque les temps de trajet sont raccourcis de 30 minutes en moyenne depuis Marseille et le Var, et de 12 minutes depuis les autres villes d'Alpes-Maritimes. Compte tenu de la fréquentation estimée des trains Thello par l'Autorité, cela se traduit par un avantage pour les voyageurs qui, selon les méthodes en vigueur pour l'évaluation socio-économique des projets publics de transport, pourrait représenter environ 30 k€.

II.32 Le nouveau service de Thello devrait générer selon l'Autorité un chiffre d'affaires de l'ordre de [...] € par an, soit environ [...] fois l'estimation des pertes du contrat de service public. Ces recettes supplémentaires reflètent la satisfaction d'une demande latente des habitants de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

II.33 Enfin, les nouvelles dessertes introduites par Thello procureront au gestionnaire d'infrastructure des recettes supplémentaires d'environ 600 k€¹⁵ par an.

Concernant l'évolution de la rentabilité des services exploités pour le titulaire du contrat de service public

II.34 Du fait des dispositions contractuelles et notamment de la négociation annuelle de l'objectif de recettes, la SNCF n'est exposée que temporairement à une perte de recettes liée à des facteurs externes. Son exposition est de plus limitée par le dispositif de partage de l'intéressement sur le résultat définitif des recettes.

II.35 Dans l'hypothèse la plus défavorable retenue par l'Autorité, l'impact pour l'exploitant du contrat de service public peut être évalué à environ 30 k€ (25% d'une perte de recettes de 130 k€). Ce montant est négligeable par rapport au résultat du contrat tel qu'il apparaît dans la comptabilité analytique de la SNCF.

* Données relevant des secrets protégés par la loi

¹⁵ Estimation sur la base de la redevance de réservation.

L'Autorité décide :

Article 1^{er} : Le service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille ne porte pas atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public liant la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la SNCF.

Article 2 : Le présent avis est valable pour une durée de 3 ans, soit pour les horaires de service 2014 à 2016.

Article 3 : Le suivi de la décision se fera conjointement avec celui de l'avis n° 2013-013 du 9 juillet 2013 relatif au caractère international du service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille.

Article 4 : Sous réserve des secrets protégés par la loi, le présent avis sera notifié à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à la SNCF, à l'entreprise ferroviaire Thello et à RFF, puis communiqué au ministre chargé des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité le 8 octobre 2013.

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Messieurs Jean-François BENARD, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Michel SAVY et Daniel TARDY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO