



**Décision n° 13-SOA-02 du 26 février 2013
relative à une saisine d'office pour avis concernant
le fonctionnement concurrentiel du marché du transport
interrégional régulier par autocar**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 101 et 102 ;

Vu le livre IV du code de commerce, notamment son article L. 462-4 ;

Adopte la décision suivante :

I. Contexte

A. UN MARCHÉ NAISSANT MAIS DÉJÀ DYNAMIQUE

1. Les services d'autocars interrégionaux sont des services non urbains réguliers de transport 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. Il s'agit donc de services de transport interurbain par autocar 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.
2. Jusqu'en 2011, les liaisons régulières de transport interurbain par autocar étaient quasi-inexistantes en France. Peu de données existent sur ce secteur mais une analyse de la mobilité longue distance des Français réalisée à partir de l'enquête nationale « *transports déplacements* » (ENTD de 2008 réalisé par le ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie) indique toutefois que sur 358 millions de voyages de plus de 100 kilomètres réalisés annuellement, 75,2 % étaient réalisés en voiture, 17 % en train, 5,8 % en avion et 2 % en autocar, la part modale de l'autocar étant en net recul (elle était de 4,4 % en 1994).
3. Les seules lignes existantes étaient essentiellement des lignes en substitution de transports express régionaux TER pour lesquelles la SNCF est autorité organisatrice déléguée et relevaient toutes de l'initiative des autorités publiques compétentes (régions,

départements)¹. Cette absence de lignes routières nationales pouvait sembler en décalage, d'une part, avec la qualité du réseau routier et autoroutier français, et, d'autre part, avec le développement du transport *low cost* dans le secteur aérien en particulier, mais aussi dans le secteur routier dans d'autres pays européens (au Royaume-Uni, en Suède ou en Espagne notamment²).

4. L'article 38 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, pris en application du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus et prévoyant, dans ses articles 14 à 17, l'ouverture du marché européen du transport routier régulier de voyageurs au cabotage, marque la création d'un marché du transport interurbain par autocar en France.
5. Le code des transports donne en effet, par son article L. 3421-2³, la possibilité aux autocars d'effectuer des transports de personnes entre deux points du territoire national dans le cadre de services internationaux réguliers. L'ouverture du marché du transport routier intérieur de voyageurs au cabotage est cependant assujettie à la délivrance d'une autorisation de l'Etat, sous certaines conditions et en particulier :
 - que l'objet principal du service de transport soit le transport international de voyageurs entre différents États de l'Union européenne ;
 - que l'existence des dessertes régulières intérieures ne compromette pas l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport de personnes.
6. Les articles 31-1 à 31-7 du décret n° 85-891 du 16 août 1985, tels que modifiés par le décret n° 2010-1388 du 12 novembre 2010, fixent notamment les critères d'évaluation du caractère accessoire des dessertes intérieures qui doivent respecter les deux conditions cumulatives suivantes :
 - entre deux arrêts quelconques du territoire national desservis par ce service, le nombre de voyageurs sur une desserte intérieure doit être inférieur à 50 % du nombre total de voyageurs transportés par ce service entre ces deux points, cette proportion étant appréciée sur une période d'un an ;
 - le chiffre d'affaires annuel du service provenant de l'ensemble des dessertes intérieures doit être inférieur à 50 % du chiffre d'affaires provenant du service de transport réalisé sur le territoire national.
7. En outre, les dessertes intérieures régulières d'intérêt national effectuées à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs doivent :
 - concerner au moins deux régions ;
 - emprunter sur le territoire national, avec un même véhicule routier, le même itinéraire et les mêmes points d'arrêt que ceux du service régulier international auquel il se rattache.
8. Chaque projet de desserte intérieure régulière d'intérêt national fait l'objet d'une instruction de la part des services de l'Etat, puis d'une consultation des régions, des

¹ Une liste des lignes existantes, distinguant les lignes de substitution du TER des services hors lignes de substitution, est présentée dans le rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable n° 007141-01 d'octobre 2010 : *Services de transport d'intérêt national*.

² Pour une étude du secteur du transport de voyageurs par autocar en Europe, voir le rapport de la Commission Européenne du 19 juin 2009, TREN/E1/409-2007.

³ Les dispositions relatives aux transports ont été codifiées ultérieurement, par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

départements ou du Syndicat des transports d'Ile-de-France, en leur qualité d'autorités organisatrices de transport concernées par un point d'arrêt de desserte. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois à compter de leur saisine pour émettre un avis motivé sur l'impact éventuel de ces dessertes sur l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport de personnes existant ou en projet. L'Etat dispose d'un délai global de trois mois pour délivrer ou refuser d'accorder l'autorisation demandée.

9. Cette réforme, qui marque le début de l'ouverture de ce marché, a rapidement été suivie d'effets. Les premières demandes d'autorisation ont été formulées quelques semaines après l'arrêté du 19 janvier 2011 fixant les conditions de demande et de délivrance des autorisations d'exploiter ces dessertes et les premières lignes ont été mises en service en juillet 2011 par Eurolines. A la fin 2012, 230 liaisons interrégionales seraient déjà autorisées et 270 autres demandes d'ouverture de lignes seraient en cours d'analyse. 500 liaisons interrégionales en autocar pourraient donc être lancées sur les routes françaises à l'initiative d'opérateurs.
10. Le nombre d'opérateurs se lançant sur ce marché témoigne également de l'intérêt croissant pour cette nouvelle offre. Outre la filiale de Veolia Environnement, Eurolines, premier opérateur privé à entrer sur ce marché en 2011 et qui commercialise à ce jour 170 liaisons, sont présents sur ce marché Megabus, filiale du britannique Stagecoach, qui exploite une liaison entre Paris et Boulogne-sur-Mer depuis avril 2012 ; Starshippers, créé par le réseau français de PME du transport public de voyageurs, l'association de transporteurs indépendants Réunir, qui a ouvert sa première ligne, exploitée par les Courriers Rhodaniens, entre Lyon et Chambéry en juillet 2012 ; et la SNCF, à travers le service iDBUS, qui relie Paris à Lille depuis juillet 2012 et Paris à Lyon depuis janvier 2013. Des demandes d'autres transporteurs étrangers, comme l'Espagnol Alsa et les Portugais Internorte et Intercentro, seraient également à l'étude.

B. QUELS GAINS POUR LES CONSOMMATEURS ?

11. Du point de vue des consommateurs, le premier intérêt de l'ouverture du marché du transport interurbain par autocar est la création d'une offre de transport à des prix plus compétitifs que ceux proposés par les autres modes de transport. Le transport par autocar offre en effet une alternative modale à un coût raisonnable car ne nécessitant pas d'investissement lourd dans les infrastructures et utilisant des matériels roulants facilement redéployables⁴. La concurrence entre transporteurs routiers de voyageurs devrait permettre aux consommateurs de bénéficier de cet avantage en termes de coûts⁵. Un rapport récent commandé par une association d'usagers, la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), indique d'ailleurs que les déplacements par autocar sont moins coûteux pour les usagers que les déplacements en trains Intercités et en TGV⁶. A titre d'exemple, en janvier 2013, un billet aller-retour Paris – Lille en autocar était proposé par les deux compagnies proposant cette liaison (iDBUS et Eurolines) à un prix

⁴ Voir par exemple sur ce point l'étude récente de Walter M., F. Haunerland et R. Moll (2010), Heavily regulated, but promising prospects : Entry in the German Express Coach Market, *Transport Policy* 18(2), pp. 373-381,

⁵ Plusieurs études font état de l'impact positif de l'ouverture à la concurrence du marché du transport routier longue distance sur les prix. Voir notamment White P. (1995), Deregulation of local bus services in Great Britain, *Transport Reviews* 15(2), pp. 185-209.

⁶ *Estimation des dépenses unitaires selon les différents modes de transport en 2011*, Etude FNAUT multi-clients réalisée par Beauvais Consultants, décembre 2012.

compris entre 18 euros et 48 euros, tandis qu'un billet de TGV aller-retour en seconde classe coûtait, aux mêmes dates d'aller et de retour⁷, entre 68 et 112 euros.

12. 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, prêtes à voyager plus longtemps pour réduire le coût de leurs voyages et dont aujourd'hui le déplacement est freiné par ce coût⁸. Malgré un désavantage manifeste en terme de temps de trajet, le transport par autocar attirerait donc des clients, à revenus modestes, qui ne voyageraient sans doute pas ou moins si le train, l'avion ou la voiture constituaient les seules alternatives modales.
13. Le développement de l'offre de transport routier interrégional serait également un moyen de compléter une offre ferroviaire insuffisante. Une catégorie de clientèle prometteuse pour les opérateurs de transport par autocar pourrait être constituée des utilisateurs de liaisons transversales peu ou mal desservies par le train. Ce type d'offre de transport pourrait être attractif sur les liaisons pour lesquelles le service ferroviaire n'est pas plus rapide que la route, ou lorsque le trajet requiert des changements multiples voire des correspondances entre deux gares parisiennes qui, non seulement allongent le temps de trajet, mais le rendent inconfortable, ou enfin lorsque la fréquence offerte sur la liaison ferroviaire est très faible.
14. Le transport routier possède enfin un atout structurel, celui de s'adapter rapidement aux évolutions des besoins de la clientèle, en termes de dessertes (trajets directs, centres-aéroports), de fréquences ou encore de délais de réservation⁹.

II. Discussion

15. Aux termes de l'article L. 462-4 du code de commerce, l'Autorité de la concurrence peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est rendu public. Elle peut également recommander aux pouvoirs publics de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés.
16. Dans ce cadre, l'avis aura pour objectif d'évaluer les conditions actuelles de concurrence dans le secteur du transport longue distance par autocar (structure et caractéristiques de l'offre, volumes d'activité actuels et prévisionnels) mais aussi la manière dont l'ouverture à la concurrence de lignes interrégionales pourrait être encouragée. Seront aussi examinés les différents facteurs de nature à entraver la concurrence intramodale.
17. En premier lieu, l'avis appréciera dans quelle mesure les modalités d'ouverture du marché choisies par la France (régime d'autorisation) constituent une barrière à l'entrée d'opérateurs de transport routier. L'Autorité recherchera notamment si, et dans quelle mesure, le subventionnement de lignes ferroviaires peut limiter l'ouverture de lignes de

⁷ La comparaison a été effectuée en prenant comme dates d'aller et de retour, respectivement le 28 janvier 2013 et le 30 janvier 2013.

⁸ On notera que, d'après une étude clientèle réalisée par Eurolines en 2012, 42 % des passagers en cabotage ont moins de 26 ans.

⁹ D'après l'étude clientèle réalisée par Eurolines en 2012, 50 % des achats ont lieu dans les quatre jours précédant le départ.

transport routier. Cette analyse des différentes barrières réglementaires sera l'occasion de passer en revue les différents modèles d'ouverture du marché du transport par autocar adoptés par d'autres Etats membres (par exemple le modèle concessif ou le modèle d'ouverture totale).

18. En deuxième lieu, sera examinée la question d'une ouverture plus large du marché du transport interurbain longue distance par autocar. Aujourd'hui, son développement est limité puisqu'il ne peut se faire que sous la forme de « cabotage » sur une liaison internationale existante, modalité à laquelle s'ajoutent plusieurs limites. Il conviendra donc d'examiner si une ouverture plus large du marché à des lignes purement domestiques pourrait bénéficier aux consommateurs. Par ailleurs, seront envisagés les critères que l'Autorité pourrait utiliser pour apprécier la substituabilité entre les différents modes de transport pour une liaison donnée.
19. En troisième lieu, l'avis appréciera si les acteurs du marché du transport longue distance par autocar opérant sur d'autres marchés de transport public (opérateurs dits multimodaux) sont susceptibles de bénéficier d'un avantage concurrentiel. Notamment, l'avis examinera dans quelle mesure la position de la SNCF et de ses filiales sur les marchés du transport ferroviaire et du transport urbain est de nature à lui conférer un avantage concurrentiel significatif sur le marché du transport routier interrégional. Il conviendra d'estimer si la réunion de différentes activités (exploitant de transport ferroviaire en monopole, délégataire de service public de transport urbain, gestionnaire de gares ferroviaires et de parcs de stationnement et exploitant de transport routier interrégional) au sein de l'opérateur historique et de ses différentes filiales est de nature à perturber le jeu de la concurrence dans le secteur du transport routier par autocar mais aussi dans celui, annoncé, du transport ferroviaire régional.
20. Les risques liés à la diversification de l'opérateur ferroviaire historique sur des marchés connexes de transport public ont déjà fait l'objet de développements par l'Autorité de la concurrence¹⁰. Le présent avis viendrait compléter ces analyses et ajouterait aux marchés connexes étudiés le marché émergent du transport routier interrégional. On pourrait par exemple se demander :
 - si la puissance de la SNCF en termes de capacité d'autofinancement, de publicité et de marketing, pourrait lui permettre de supporter dans le temps des pertes élevées sur le marché sur lequel elle entend s'implanter par l'intermédiaire de la filiale iDBUS, ce qui serait susceptible d'affecter la concurrence sur ce marché ;
 - si la détention par la SNCF d'informations relatives au transport ferroviaire et urbain (dans les seules zones où sa filiale Keolis est exploitante), qui ne seraient pas accessibles de manière équitable à ses concurrents autocaristes, est de nature à conférer à la SNCF un avantage concurrentiel significatif sur le marché du transport par autocar. Un tel avantage lui permettrait, d'une part, de mieux adapter la grille horaire de ses services routiers à celle des services ferroviaires, et, d'autre part, de proposer une offre intermodale autocar/bus de meilleure qualité ;
 - si la détention par la SNCF des données d'exploitation des liaisons ferroviaires de service public pourrait lui permettre de bloquer la mise en place de certaines liaisons routières. L'instruction par l'Etat et les autorités organisatrices de transport concernées des demandes d'autorisation d'exploitation de dessertes routières vise à s'assurer que

¹⁰ Avis [09-A-55](#) du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs ; décision n° [10-DCC-02](#) du 12 janvier 2010 relative à la prise de contrôle conjoint des sociétés Keolis et Effia par les sociétés SNCF-Participations et Caisse de Dépôt et Placement du Québec.

ces dessertes intérieures ne compromettent pas l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport de personnes existant ou en projet. Dans la mesure où la SNCF détient les informations essentielles à l'instruction des demandes d'autorisation, elle pourrait influencer sur la détermination de cette atteinte au service subventionné.

21. Enfin, en quatrième lieu, seront examinées la coopération des opérateurs en matière d'information et de vente de billets et, plus largement, l'existence de groupements d'entreprises dans le secteur du transport interurbain par autocar. Si de tels arrangements organisationnels permettent sans doute de bénéficier notamment d'effets de réseau, ils peuvent aussi être le support d'accords horizontaux collusifs¹¹. En France, compte tenu de la réglementation actuelle (régime d'autorisation), de tels accords pourraient prendre la forme d'une répartition de marché.
22. Sur tous ces points, l'Autorité se réserve la possibilité de faire des recommandations destinées à améliorer le fonctionnement concurrentiel des marchés évoqués plus haut.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Anne Yvrande-Billon et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, Mme Elizabeth Flüry-Hérard et M. Emmanuel Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance
Caroline Orsel-Sébès

Le président
Bruno Lasserre

© Autorité de la concurrence

¹¹ Sur ce point, voir en particulier Van de Velde D. (2009), *Long-distance bus services in Europe : Concessions or free market ?*, OECD Discussion Paper No. 2009-21, qui mentionne une enquête réalisée par l'Autorité de concurrence norvégienne.