

**Décision n° 2015-039 du 21 octobre 2015
portant adoption des lignes directrices relatives à l’instruction des demandes
d’interdiction ou de limitation des services routiers sur les liaisons régulières
interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres**

L’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « L’Autorité ») ;

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

Vu le décret n° 85-891 du 16 août 1985 modifié relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes ;

Vu le règlement intérieur du collège de l’Autorité ;

Vu la consultation publique organisée du 21 septembre au 9 octobre 2015 ;

Après en avoir délibéré le 21 octobre 2015 ;

DECIDE :

Article 1^{er} Les lignes directrices relatives à l’instruction des demandes d’interdiction ou de limitation des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres, annexées à la présente décision, sont adoptées.

Article 2 Le secrétaire général de l’Autorité est chargé de l’exécution de cette décision.

L’Autorité a adopté la présente décision à l’unanimité le 21 octobre 2015

Présents : Monsieur Pierre CARDO, président ; Madame Anne YVRANDE-BILLON, vice-présidente ; Madame Anne BOLLIET ainsi que Messieurs Jean-François BÉNARD et Michel SAVY, membres du collège.

La présente décision sera publiée sur le site internet de l’Autorité

Le Président

Pierre CARDO

Annexe à la décision n° 2015-039
de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
en date du 21 octobre 2015

LIGNES DIRECTRICES RELATIVES A L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'INTERDICTION OU DE LIMITATION DES SERVICES ROUTIERS SUR LES LIAISONS REGULIERES INTERURBAINES PAR AUTOCAR INFÉRIEURES OU EGALES A 100 KILOMETRES

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a libéralisé le transport régulier interurbain de voyageurs par autocar en prévoyant, pour les liaisons inférieures ou égales à 100 kilomètres, la possibilité de limiter ou d'interdire les services librement organisés qui porteraient une atteinte substantielle à l'équilibre de contrats de service public.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) a pour mission de rendre un avis sur les projets de limitation ou d'interdiction des nouveaux services routiers de voyageurs envisagés par les autorités organisatrices de transport (AOT).

Le présent document présente la méthodologie que l'Autorité entend appliquer pour procéder à l'analyse des projets de limitation ou d'interdiction de services de transport routier par autocar qui lui seront soumis par les AOT.

SOMMAIRE

1. Introduction	4
2. Saisine de l'Autorité	4
2.1 Projet de décision d'interdiction ou de limitation de services routiers	4
2.2 Motivation du projet de décision d'interdiction ou de limitation de services routiers	4
3. Méthode d'analyse	5
3.1 Objectif de l'intervention du régulateur	5
3.2 Détail de l'analyse menée	6
<i>Etape 1 : existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance la même liaison ou une liaison similaire</i>	7
<i>Etape 2 : analyse de la substituabilité</i>	7
<i>Etape 3 : estimation chiffrée du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné</i>	8
<i>Etape 4 : appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné</i>	9
3.3 Mesures de limitation du service	9

1. Introduction

1. L'Autorité tient à rappeler qu'en vertu de l'article L. 3111-17 du code des transports, les entreprises de transport public routier de personnes peuvent librement assurer des services réguliers interurbains. Aucune décision administrative d'autorisation préalable n'est nécessaire pour l'exploitation de tels services.
2. Le deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du même code prévoit toutefois que l'AOT peut, sans que cela constitue une prescription, après avis conforme de l'ARAFER, interdire ou limiter les services assurant une liaison inférieure ou égale à 100 kilomètres « *lorsqu'ils sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elle organise et qu'ils portent, seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné* ».
3. Il appartient à l'Autorité, en application de ces dispositions, d'une part, d'évaluer l'existence d'une atteinte à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public et, d'autre part, d'apprécier le caractère substantiel de cette atteinte.

2. Saisine de l'Autorité

4. L'article L. 3111-19 du code des transports prévoit qu'une AOT souhaitant interdire ou limiter les services dont deux arrêts sont distants de 100 kilomètres ou moins « *saisit l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières de son projet d'interdiction ou de limitation du service dans un délai de deux mois à compter de la publication de la déclaration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 3111-18. Sa saisine est motivée et rendue publique* ».

2.1 PROJET DE DECISION D'INTERDICTION OU DE LIMITATION DE SERVICES ROUTIERS

5. L'article L. 3111-18 du code des transports prévoit que l'analyse de l'impact d'un service de transport par autocar peut porter soit sur l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées, soit sur l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné. Le choix entre ces différents périmètres est du ressort de l'AOT concernée, qui doit le préciser lors de sa saisine.
6. En application de l'article 31-12 du décret du 16 août 1985 modifié, l'AOT devra fournir à l'Autorité les données correspondant au périmètre choisi. Selon le périmètre choisi, il devra donc s'agir des données d'une seule ligne, de plusieurs lignes ou de l'ensemble du périmètre couvert par le contrat de service public.

2.2 MOTIVATION DU PROJET DE DECISION D'INTERDICTION OU DE LIMITATION DE SERVICES ROUTIERS

7. Sauf circonstances exceptionnelles (afflux massif de saisines à traiter), l'Autorité confirme son objectif de traiter toutes les saisines dans les délais qui lui sont impartis par la loi et d'éviter ainsi tout avis favorable implicite, qui, selon elle, serait un frein injustifié au développement du marché. Dans cette perspective, l'Autorité souligne l'importance de la motivation précise du projet de décision qui lui sera soumis par l'AOT.

8. L'AOT doit ainsi précisément justifier dans sa saisine les éléments la conduisant à estimer que le nouveau service pourrait porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné. Les présentes lignes directrices peuvent utilement guider les AOT dans la constitution de leur dossier.
9. Compte tenu des liens entretenus avec l'opérateur chargé de l'exploitation du service public qu'elle lui confie, il est attendu que l'AOT dispose de toutes les informations et données utiles relatives au contrat de service public pour constituer le dossier de saisine tel que défini à l'article 31-12 du décret du 16 août 1985 modifié. Un dialogue en amont entre l'AOT et l'exploitant du service public est, dès lors, indispensable pour anticiper les échéances et s'assurer, notamment, des délais de communication des éléments nécessaires. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que l'article L. 2141-11 du code des transports prévoit que la SNCF transmette chaque année à l'AOT les comptes d'exploitation détaillés ligne par ligne. Les données correspondantes doivent donc être à la disposition des AOT.
10. A défaut de motivation suffisante, si le dossier de saisine n'est pas complété par les informations utiles dans les délais fixés par la loi, le projet de décision d'interdiction ou de limitation du service ne pourra faire l'objet d'un avis favorable. Par conséquent, les AOT sont invitées, dans leur intérêt, à anticiper autant que faire se peut la collecte des données nécessaires et à constituer avec la plus grande rigueur leur dossier de saisine.
11. L'instruction de la saisine menée par les services de l'Autorité s'appuiera sur :
 - les éléments communiqués par l'AOT,
 - les éléments recueillis pendant l'instruction pour compléter, si nécessaire, leurs informations ou vérifier les justifications apportées dans le dossier de saisine,
 - les données relatives à l'exploitation de services routiers de voyageurs librement organisés existants quand la saisine porte sur un nouveau service venant s'ajouter à des services déjà exploités ou sur la modification d'un service existant. Pour ce faire, l'Autorité usera du pouvoir qui lui est octroyé par l'article L. 3111-24 du code des transports pour recueillir auprès des opérateurs de transport routier concernés les éléments nécessaires à l'instruction.

3. Méthode d'analyse

3.1 OBJECTIF DE L'INTERVENTION DU REGULATEUR

12. La loi prévoit l'intervention du régulateur, à la demande d'une AOT, pour éviter qu'un service librement organisé ne porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique d'une ligne ou plusieurs lignes de service public ou d'un contrat de service public.
13. Cet objectif doit être concilié avec la finalité d'assurer, conformément à l'article L. 3111-23 du code des transports, la complémentarité entre les services librement organisés et les services conventionnés :

« L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières établit chaque année un rapport portant sur les services de transport public routier de personnes librement organisés. Ce rapport, détaillé à l'échelle de chaque région française, rend compte des investigations menées par l'autorité, effectue le bilan des interdictions et des limitations décidées en vue d'assurer la complémentarité de ces services avec les services publics et évalue l'offre globale de transports interurbains existante. »

14. Au vu de l'objectif affiché par la loi, l'analyse portera principalement sur l'estimation de l'impact financier pour le service conventionné, même si d'autres éléments, de nature plus qualitative, pourront être pris en compte pour analyser la complémentarité des services publics et des services librement organisés.
15. L'impact financier peut être supporté, selon les cas, soit par l'AOT, soit par l'opérateur chargé de l'exécution du contrat de service public, soit encore, par ces deux acteurs, selon les termes du contrat qu'ils ont conclu. Si, à court terme, l'AOT est éventuellement protégée par des clauses contractuelles, elle devra, à l'échéance du contrat, supporter le coût de sa révision et, en conséquence, augmenter le montant de la compensation versée à l'exploitant pour le même service ou, à compensation constante, réduire le niveau de service proposé. L'Autorité considère donc qu'elle doit évaluer l'impact financier d'un nouveau service, quelle que soit la partie qui porte à court terme le risque lié à la baisse de recettes commerciales.

3.2 DETAIL DE L'ANALYSE MENEÉE

16. L'analyse suivra les étapes suivantes :
 - *Etape 1 : existence d'un service conventionné*
Cette étape consistera à vérifier l'existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance la même liaison que celle envisagée dans le cadre d'un service librement organisé, ou une liaison similaire ;
 - *Etape 2 : analyse de la substituabilité*
Cette étape consistera à analyser la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé, au regard de certaines caractéristiques de l'offre et de la demande. Il s'agira d'apprécier, pour chaque service horaire, si les clients du service conventionné considèrent ou non que le service librement organisé est une offre de transport alternative qu'ils pourraient utiliser, et dans quelle proportion ;
 - *Etape 3 : estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique*
Cette étape permettra de réaliser, à partir de l'analyse de la substituabilité, une estimation quantitative du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné ;
 - *Etape 4 : appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte*
Il s'agira d'apprécier si l'estimation réalisée à l'étape 3 permet de conclure à une atteinte substantielle ou non. Pour cela, les circonstances de chaque espèce seront prises en compte, ainsi que l'objectif de complémentarité des services librement organisés avec les services conventionnés.
17. Une fois le test réalisé, si l'analyse conclut à une atteinte substantielle à l'équilibre économique du service public, l'Autorité proposera à l'AOT la mise en place de règles objectives, transparentes et non discriminatoires afin de limiter le service librement organisé par autocar.
18. La méthode présentée ici traite du cas d'un nouveau service librement organisé sur une liaison où aucun service librement organisé n'est assuré. La même méthode sera appliquée en cas de modification d'un service librement organisé existant.
19. Dans le cas d'un service additionnel déclaré sur une liaison déjà assurée par un service librement organisé, le second alinéa de l'article 31-15 du décret du 16 août 1985 modifié prévoit que l'Autorité puisse effectuer un réexamen de plein droit des décisions portant sur les services routiers antérieurement déclarés assurant la même liaison. Dans cette éventualité, la méthode utilisée par l'Autorité tiendra compte de l'impact cumulé des services. Ainsi, ce n'est pas l'impact du nouveau service qui devra être substantiel à lui seul pour justifier une limitation ou une interdiction, mais bien l'impact de l'ensemble des services, qu'ils soient déjà assurés ou susceptibles de l'être en vertu de la nouvelle déclaration.

ETAPE 1 : EXISTENCE D'UNE LIGNE DE SERVICE PUBLIC REALISANT SANS CORRESPONDANCE LA MEME LIAISON OU UNE LIAISON SIMILAIRE

20. L'existence préalable d'une ligne de service public réalisant sans correspondance la même liaison que celle envisagée dans le cadre d'un service librement organisé, ou une liaison similaire, est une condition nécessaire pour pouvoir éventuellement limiter ou interdire un service.
21. En effet, les articles 31-11 et 31-15 du décret du 16 août 1985 modifié précisent qu'une AOT peut uniquement limiter ou interdire une liaison soumise à régulation qui la concerne ou une liaison similaire. Une AOT concernée par une liaison, dénommée dans le décret du 16 août 1985 modifié « autorité organisatrice d'une liaison », est définie au 10° de l'article 31-1 dudit décret comme celle qui organise « *un service public régulier assurant cette liaison sans correspondance* ». La notion de liaison similaire à une liaison d'une AOT est quant à elle définie au 14° du même article. Il s'agit d'une liaison soumise à régulation, c'est-à-dire d'une longueur inférieure ou égale à 100 km, qui réalise une desserte très proche de la liaison régulée qui concerne l'AOT. L'origine et la destination de cette liaison doivent en effet être situées dans un rayon de 5 km (10 km en Ile-de-France) autour de l'origine et de la destination de la liaison concernant l'AOT.
22. Il est donc demandé aux AOT d'apporter la preuve dans leur saisine de l'existence d'un service conventionné réalisant sans correspondance la même liaison que celle déclarée par l'opérateur ou une liaison similaire, conformément aux a) et b) du 1° de l'article 31-16 du décret du 16 août 1985 modifié.

ETAPE 2 : ANALYSE DE LA SUBSTITUABILITE

23. Pour juger de l'atteinte à l'équilibre économique d'une ligne ou d'un contrat de service public, l'Autorité estimera le nombre de voyageurs susceptibles de se reporter du service conventionné (par train ou autocar) au service librement organisé, ainsi que la perte de recettes induite par le report de trafic estimé.
24. Dans un premier temps, il s'agira donc d'apprécier la substituabilité entre les services du point de vue de la demande. Pour cela, l'analyse portera sur :
 - la comparaison des horaires du service librement organisé avec les horaires des services conventionnés concernés,
 - les fréquences journalières et hebdomadaires proposées par chacun des services, conventionnés et régulés,
 - les temps de parcours proposés par les services conventionnés et régulés.
25. L'Autorité tient à appeler l'attention sur le fait qu'elle ne prendra pas en compte dans son analyse les tarifs projetés pour les services librement organisés. En effet, il n'est pas prévu que l'opérateur les fournisse dans sa déclaration, ni que celui-ci fasse une nouvelle déclaration en cas de modification de ceux-ci. Il n'est donc pas possible de prendre en compte dans l'analyse un tarif donné, celui-ci pouvant par la suite évoluer sans que l'Autorité en ait connaissance. L'hypothèse sera donc faite que les tarifs du service librement organisés seront toujours inférieurs aux tarifs du service conventionné, sans toutefois chercher à quantifier cet écart.
26. La comparaison des différentes caractéristiques des services conventionnés et régulés amènera l'Autorité à conclure, dans le premier temps de la démarche, pour chaque service horaire, si le service librement organisé et le service conventionné sont :
 - plutôt complémentaires : dans ce cas, il sera considéré que l'impact de ce service horaire ne peut être substantiel par définition et que l'analyse n'a pas besoin d'être approfondie pour celui-ci ;
 - plutôt substituables : dans ce cas, l'analyse devra être poursuivie.

27. En résumé, si *a minima* un des services horaires du service librement organisé est considéré comme plutôt substituable avec un des services horaires conventionnés, l'analyse sera poursuivie.
28. Si les données fournies par l'AOT le permettent, cette analyse de la substituabilité sera réalisée pour les différents segments de clientèle.

ETAPE 3 : ESTIMATION CHIFFREE DU RISQUE D'ATTEINTE A L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DU SERVICE CONVENTIONNE

29. Si l'étape 2 conclut que, pour au moins un des horaires, le service librement organisé et le service conventionné sont plutôt substituables, l'étape 3 consiste à estimer l'impact chiffré sur l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public. Cet impact est estimé pour chaque service horaire librement organisé considéré comme plutôt substituable avec le service conventionné. La somme de ces impacts permettra ensuite d'estimer l'impact global du service librement organisé sur l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public, selon le périmètre d'analyse choisi par l'AOT dans son projet d'interdiction ou de limitation. En effet, le fait de réaliser une analyse par service horaire ne modifie en rien le périmètre global de l'analyse qui reste la ligne, les lignes ou le contrat de service public, tel que prévu par l'article L. 3111-18 du code des transports.
30. La mise en place d'un service librement organisé peut attirer des personnes qui, sans ce service, n'auraient pas voyagé. Les retours d'expérience font état d'un effet d'induction de trafic de l'ordre de 20 à 30%¹.
31. Pour prendre en compte les caractéristiques particulières de chaque saisine, c'est-à-dire le type de transport conventionné concerné (ferroviaire ou routier), mais également le transfert potentiel de voyageurs depuis la route (voiture individuelle ou covoiturage), et dans l'attente d'une estimation affinée des effets de report et d'induction, l'Autorité fera l'hypothèse, prudente au vu de l'objectif de protection des services publics, que les places proposées par le service librement organisé² seront remplies à hauteur de 60 à 90% par des voyageurs qui utilisaient préalablement le service conventionné³ et que les 10 à 40% restants seront constitués de nouveaux voyageurs qui n'auraient pas voyagé sans l'apparition du nouveau service ou auraient voyagé par la route.
32. Cette hypothèse, issue des retours de la consultation publique que l'Autorité a organisée, pourra être adaptée en fonction du retour d'expérience de l'Autorité.
33. Le nombre ainsi estimé de voyageurs se reportant du service conventionné vers le nouveau service sera ensuite valorisé pour exprimer l'impact de services librement organisés en termes de perte de recettes.
34. Afin d'évaluer si l'atteinte estimée, c'est-à-dire la perte de recettes susceptible d'être occasionnée par l'exploitation du service librement organisé, est substantielle ou non, il est nécessaire de la comparer à une référence. L'impact de l'ouverture d'un service de transport par autocar sur une liaison donnée sera donc apprécié en comparant la perte de recettes commerciales induite par le report de clientèle du mode conventionné vers le mode routier avec :
 - les recettes commerciales que génère le service conventionné sur le périmètre d'analyse retenu par l'AOT ;
 - le montant de la compensation versée par l'AOT au titre du service public rendu sur le même périmètre.

¹ L'étude d'impact annexée au projet de loi pour la croissance et l'activité considère que 25 % des clients des services de transport par autocar devraient être des passagers qui n'auraient pas voyagé en l'absence de ce mode de transport.

² Il s'agit des places commercialisées sur la liaison par l'opérateur, indiquées dans la déclaration, conformément au point 3° de l'article 31-7 du décret du 16 août 1985 modifié : « *Le volume maximum de places proposées à la vente, pour chaque horaire ou plage horaire* ».

³ Sous réserve que ce chiffre ne dépasse pas le trafic total du service conventionné sur la liaison. Dans le cas contraire, le report sera limité à ce trafic.

35. Cette troisième étape se traduira en définitive par l'obtention de deux fourchettes de ratios, les valeurs basses et hautes des ratios correspondant aux deux hypothèses de report (60% et 90%). La première fourchette exprimera la perte de recettes induite par le report de clientèle en pourcentage des recettes commerciales générées par le service conventionné sur le périmètre d'analyse retenu. La seconde fourchette rapportera la perte de recettes induite par le report de la clientèle sur la compensation versée par l'AOT sur le périmètre d'analyse.
36. L'AOT doit disposer d'une bonne connaissance des comptes associés au contrat de service public, en particulier si le périmètre d'analyse choisi est une ligne. Dans ce cas, il appartient à l'AOT de transmettre à l'Autorité, pour la conduite de son analyse, les comptes de la ligne concernée ainsi que leur méthode d'établissement afin de s'assurer de la justification de la répartition des coûts et des recettes. L'assiette de calcul étant la ligne et non la liaison, l'Autorité tient à attirer l'attention des AOT sur le fait qu'elle aura besoin non seulement des recettes de la liaison susceptible d'être concurrencée par le service librement organisé, mais aussi des recettes totales de la ligne⁴.

ETAPE 4 : APPRECIATION DU CARACTERE SUBSTANTIEL DU RISQUE D'ATTEINTE A L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DU SERVICE CONVENTIONNE

37. L'étape 3 permet d'obtenir des estimations chiffrées de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne ou du contrat de service public pour chaque hypothèse de report (haute ou basse).
38. Pour qu'un service librement organisé soit limité ou interdit, l'atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public doit être substantielle. Ainsi, toute incidence limitée ou ponctuelle ne peut pas être considérée comme suffisante pour justifier un avis conforme de l'Autorité sur une telle mesure.
39. La notion d'atteinte substantielle à l'équilibre économique d'un contrat n'est pas précisément définie par la jurisprudence administrative.
40. L'Autorité appréciera donc le caractère substantiel ou non de l'atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public en cause en fonction des circonstances de chaque espèce, c'est-à-dire sans nécessairement faire application d'un seuil précis préalablement établi.
41. La décision sera appréciée en tenant compte, le cas échéant, en complément des estimations chiffrées, des éléments d'analyse suivants :
- le retour d'expérience sur des cas similaires, en particulier si un opérateur librement organisé exploite déjà des services sur la liaison concernée, ou si le cas étudié porte sur la modification d'un service existant ;
 - des dimensions qualitatives de l'offre de service, par exemple le confort, la localisation des arrêts desservis, la flexibilité horaire pour les voyageurs, l'amplitude horaire proposée... ;
 - et, plus généralement, l'objectif de complémentarité des services librement organisés avec les services conventionnés, conformément aux dispositions de la loi.

3.3 MESURES DE LIMITATION DU SERVICE

42. Si l'Autorité conclut de son analyse à un impact substantiel du service librement organisé sur l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public, elle formulera dans son avis des propositions de limitation, conformément au troisième alinéa du I de l'article L. 3111-19.

⁴ C'est-à-dire la somme des recettes de l'ensemble des couples « origine - destination » de la ligne.

43. En théorie, comme l'impact doit être substantiel pour justifier une restriction, il doit *a priori* être possible de concevoir des limitations pour réduire l'impact à l'équilibre économique dans des proportions acceptables. A ce titre, l'Autorité recommande aux AOT de privilégier, dans toute la mesure du possible, la proposition de mesures de limitation pertinentes, au vu des caractéristiques de l'espèce, sans qu'il faille pour autant exclure, par principe, si la situation le justifie, un projet d'interdiction simple.