

Synthèse de la consultation publique

sur le projet de 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

Consultation ouverte du 21 septembre au 9 octobre 2015

Sommaire

1	Introduction.....	3
2	Question 1 : accès des AOT aux données.....	3
3	Question 2 : évaluation de l'impact financier quelle que soit la partie qui porte à court terme le risque lié à la perte de recette	4
4	Question 3 : critères pour évaluer la substituabilité des services.....	4
5	Question 4 : méthode d'appréciation de la substituabilité des services	5
6	Question 5 : évaluation forfaitaire du report de trafic	6
7	Question 6 : référence à considérer pour évaluer l'impact	7
8	Question 7 : appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte à l'équilibre économique	8
9	Autres points évoqués.....	8

1 Introduction

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques libéralise le transport domestique interurbain de voyageurs par autocar, en prévoyant un encadrement pour les liaisons d'une longueur inférieure ou égale à 100 kilomètres. Elle confie à l'Autorité la charge de veiller au respect des conditions d'encadrement de ces liaisons.

Le code des transports et le décret du 16 août 1985 modifié ne définissant pas précisément l'analyse à réaliser, l'Autorité souhaite, à travers la publication de lignes directrices, faire connaître aux opérateurs et aux autorités organisatrices de transport (AOT) l'approche et la méthodologie qu'elle appliquera.

Dans ce contexte, l'Autorité a souhaité interroger le secteur sur son projet de lignes directrices dans le cadre d'une consultation publique, qui s'est déroulée du 21 septembre au 9 octobre 2015.

Quatorze réponses ont été reçues par l'Autorité : huit AOT, trois opérateurs ainsi que trois organisations professionnelles.

Les contributeurs étaient invités à répondre à sept questions. Le présent document synthétise les réponses reçues et fait état de la manière dont ces commentaires ont été pris en compte par l'ARAFER dans ses lignes directrices.

2 Question 1 : accès des AOT aux données

2.1 Rappel de la question

La démonstration de l'atteinte substantielle à l'équilibre économique qui incombe en premier lieu aux AOT vous paraît-elle contrainte par des difficultés d'accès aux informations nécessaires à son appréciation ?

2.2 Résumé des contributions

Les opérateurs de transport n'identifient pas de contrainte particulière d'accès aux informations par les AOT. Ces dernières, en revanche, font état de problèmes de périmètre : les données fournies par SNCF Mobilités aux AOT ne seraient pas forcément suffisamment détaillées pour effectuer une analyse par origine-destination (OD). A ce titre, un des contributeurs indique par exemple que les données de recettes ne sont pas disponibles pour toutes les « origine – destination », mais seulement entre les nœuds principaux.

Un contributeur rappelle également que les services conventionnés ne sont pas uniquement ferroviaires, mais également routiers (lignes de bus interurbaines). Les données disponibles peuvent donc différer selon les modes de transport.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Les données demandées aux AOT dans le dossier de saisine sont énumérées à l'article 31-12 du décret du 16 août 1985 modifié. L'Autorité n'a pas de marge de manœuvre pour les modifier.

S'agissant du périmètre des données à collecter, le même article du décret prévoit que l'AOT peut fournir « *le trafic connu ou les estimations motivées du trafic* ». Si les données ne sont pas directement disponibles sur le périmètre utile, l'AOT pourra donc effectuer des estimations dûment justifiées et expliquées.

Le projet de lignes directrices n'est donc pas modifié sur ce point.

3 Question 2 : évaluation de l'impact financier quelle que soit la partie qui porte à court terme le risque lié à la perte de recette

3.1 Rappel de la question

Partagez-vous l'approche envisagée, qui s'affranchit de la répartition des risques retenue à court terme dans le contrat de service public ?

3.2 Résumé des contributions

La plupart des contributeurs sont d'accord sur le fait que l'ARAFER évalue 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.

Un acteur souligne en particulier que l'approche devrait prendre en considération le risque à court terme, en insistant sur le fait que dans les DSP de transport interurbain, le risque sur les recettes est supporté par l'opérateur. Un autre contributeur, s'il n'est pas opposé à l'approche proposée, rappelle également ce risque pesant sur l'opérateur titulaire d'un contrat de service public.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Si l'analyse proposée ne nécessite pas d'identifier le porteur du risque sur les recettes, elle ne nie pas l'existence de celui-ci pour l'opérateur. Les clauses contractuelles devront jouer pour la répartition du risque lié aux recettes, ou, le cas échéant, cela fera l'objet d'une renégociation entre l'AOT et le titulaire du contrat de service public. Cette partie est hors du champ d'analyse de l'Autorité.

L'approche proposée, qui s'affranchit de la répartition des risques retenue à court terme dans le contrat de service public, ne posant pas de difficultés particulières, elle est conservée en l'état dans les lignes directrices.

4 Question 3 : critères pour évaluer la substituabilité des services

4.1 Rappel de la question

Les critères mentionnés, c'est-à-dire 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, et les temps de parcours proposés par les services conventionnés et régulés, appellent-ils des remarques de votre part ?

Identifiez-vous d'autres critères qu'il conviendrait de prendre en compte pour évaluer la substituabilité des services ? Quels autres facteurs permettraient d'apprécier le potentiel d'attractivité des liaisons routières librement organisées pour les usagers ?

4.2 Résumé des contributions

La quasi-totalité des acteurs (11) demande la prise en compte des tarifs dans l'analyse. Un des contributeurs indique notamment qu'en cas de tarif du service librement organisé très inférieur à celui du service conventionné, un voyageur occasionnel pourrait être incité à voyager à un horaire très différent de celui utilisé actuellement avec le service conventionné. De manière plus générale, plusieurs contributeurs demandent la prise en compte de la typologie des voyageurs, en soulignant l'importance des voyageurs occasionnels dans les recettes des services conventionnés.

Les autres critères cités sont les suivants :

- La comparaison du nombre de places proposées à la vente, à chaque horaire, ou de la capacité proposée par les services conventionnés et les services librement organisés,

- Les conditions de transport (niveau de confort, bagages etc.) et la qualité du service rendu au voyageur, y compris les aléas possibles sur l'heure d'arrivée et la ponctualité du service,
- Les points de prise en charge et de dépose.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

S'agissant de la prise en compte des tarifs dans l'analyse, l'Autorité rappelle qu'il ne lui est pas possible de se fonder sur un tarif annoncé pour le service librement organisé car celui-ci peut être modifié librement par l'autocariste. L'analyse considérera donc que ces tarifs seront toujours inférieurs aux tarifs conventionnés, à défaut de pouvoir considérer une autre hypothèse. Afin de lever toute ambiguïté, la rédaction du paragraphe correspondant a été revue (paragraphe 25).

Le nombre de places proposées à la vente ne sera pas utilisé à ce stade de l'analyse car il est utilisé lors de l'estimation chiffrée de l'atteinte (étape 3).

Les points de prise en charge et de dépose sont en effet intéressants pour évaluer la substituabilité des services. Cependant, le décret définit lui-même une liaison similaire à une liaison de l'AOT comme étant une « *liaison soumise à régulation dont l'origine et la destination se situent à une distance respective de l'origine et de la destination de celle de l'autorité, mesurée en ligne droite, d'au plus 5 km, cette valeur étant portée à 10 km entre les origines ou entre les destinations des deux liaisons si elles sont situées en région d'Ile-de-France* ». Ce faisant, il définit déjà en quelque sorte les points d'arrêt potentiellement substituables ou non (ceux dans un rayon de 5 ou 10km sont substituables). Ce critère ne sera donc pas utilisé à ce stade, mais uniquement lors de l'étape finale (étape 4), lors de la prise en compte des dimensions qualitatives de l'offre.

5 Question 4 : méthode d'appréciation de la substituabilité des services

5.1 Rappel de la question

Le choix du voyageur entre deux options de transport dépend de nombreux facteurs : la fréquence, le temps de parcours, la qualité de service, le positionnement horaire, le prix, la réputation du transporteur, ... La modélisation de ce choix est complexe et nécessite, d'une part, d'établir le profil d'une demande de transport encore peu ou pas adressée sur le marché et, d'autre part, de disposer d'un certain nombre d'informations et de données, notamment sur les préférences futures des voyageurs.

L'approche envisagée constitue une alternative plus simple à mettre en œuvre, qui se justifie par la difficulté, en l'absence de données constatées ou de prévisions, d'une évaluation plus fine de la substituabilité des services. L'Autorité envisage de développer, à terme, un modèle d'évaluation de la demande assis sur les données collectées dès qu'elle pourra disposer du recul suffisant sur le développement du marché.

Compte tenu des limites rappelées ci-dessus, la méthode d'appréciation de la substituabilité entre services conventionnés et services librement organisés envisagée par l'Autorité vous paraît-elle satisfaisante ? Si non, quelle alternative suggérez-vous pour évaluer le degré de substituabilité entre services ?

5.2 Résumé des contributions

Un des contributeurs demande une définition précise du caractère substituable et préconise pour cela qu'au moins une des deux conditions suivantes soit satisfaite :

- Le temps de parcours en autocar en situation non perturbée est inférieur à 150% du temps de parcours moyen en TER sur l'OD considérée,
- L'horaire de départ de l'autocar s'inscrit dans une fourchette de plus ou moins 1 heure autour de l'horaire de départ d'un TER sur l'OD considérée. Dans le cas inverse, on pourrait considérer que le service de transport par autocar vient combler un creux de desserte, et que le service est ainsi complémentaire.

Un autre contributeur demande que l'évaluation porte non pas sur l'atteinte d'un nouveau service routier librement organisé à une liaison conventionnée dans son ensemble, mais sur chaque service (horaire) de la liaison conventionnée.

Une contribution suggère que l'analyse soit menée de façon séparée pour le segment des voyageurs occasionnels.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Il ne semble pas pertinent d'établir des seuils aussi précis pour définir le caractère substituable. En effet, les différences d'horaires de départ et d'arrivée s'apprécient aussi en fonction du temps de trajet de sorte que l'application d'un seuil unique n'est pas souhaitable. De plus, la diversité des cas possibles semble difficile à appréhender pour le moment.

La proposition de raisonner en termes de substituabilité pour chaque service horaire est intéressante car elle permet de mieux traiter les cas de services librement organisés dont certains horaires sont complémentaires alors que d'autres sont plus directement en concurrence avec le service conventionné. Les lignes directrices sont donc modifiées dans ce sens.

L'analyse séparée des voyageurs occasionnels est pertinente mais elle est fortement restreinte par la disponibilité des données, qui doivent pour cela être segmentées de façon adaptée. Cela semble d'autant plus compliqué que l'analyse sera désormais poussée jusqu'à l'horaire. En pratique, même si cela semble très peu probable, si les données segmentées sont fournies par l'AOT, l'Autorité pourra réaliser cette analyse séparée des voyageurs occasionnels. Il est donc précisé dans les lignes directrices que la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé sera analysée au regard de certaines caractéristiques de l'offre « et de la demande ».

6 Question 5 : évaluation forfaitaire du report de trafic

6.1 Rappel de la question

La méthode présentée¹ a l'avantage d'une grande simplicité. S'il est envisageable de développer une méthodologie plus complexe, le risque est grand de ne pouvoir la mettre en œuvre faute de disponibilité des données nécessaires.

Compte tenu des limites rappelées ci-dessus, cette méthode vous paraît-elle acceptable (notamment la prise en compte d'une valeur forfaitaire pour l'induction du trafic) ? Si non, quelle alternative suggérez-vous pour évaluer l'impact du report de voyageurs du service conventionné sur le service librement organisé ?

6.2 Résumé des contributions

Une seule contribution considère que le choix d'une méthode simple utilisant un ratio n'est pas représentatif de la réalité d'un système fortement dépendant de l'élasticité au prix et de la nature de la demande de transport.

Les autres contributeurs divergent sur la valeur de l'effet de report à retenir. Certains ont fait valoir qu'en l'absence de retour d'expérience, et compte tenu de la politique tarifaire agressive des transporteurs, il fallait

¹ « 29. 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 organisé seront remplies à hauteur de 70 à 80% par des voyageurs qui utilisaient préalablement le service conventionné et que les 20 à 30% restants seront constitués de nouveaux voyageurs qui n'auraient pas voyagé sans l'apparition du nouveau service. »

plutôt considérer que 90% ou 100% des voyageurs du service librement organisé proviendraient des services conventionnés. D'autres considèrent au contraire que la part de 70 à 80% est trop élevée et ne prend pas en compte les voyageurs provenant de la voiture particulière et du covoiturage, sans pour autant proposer de valeur alternative.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Au vu des arguments échangés, la méthode proposée n'est pas remise en cause.

Les divergences entre opérateurs et AOT sur le seuil à retenir peuvent s'expliquer par des intérêts contraires sur la question. En absence de données précises et d'études documentées, et afin de prendre en compte la diversité des cas possibles², la fourchette du taux de report est élargie de 60 à 90% au lieu de 70 à 80%. Cette fourchette laissera ainsi plus de place à l'appréciation qualitative de la dernière étape.

7 Question 6 : référence à considérer pour évaluer l'impact

7.1 Rappel de la question

La référence à prendre pour évaluer l'impact sur l'équilibre économique du contrat de service public est importante dans la mesure où les services conventionnés sont généralement financés pour une part significative par des subventions des AOT.

Dans ce contexte, estimez-vous préférable d'apprécier l'impact sur l'équilibre économique de la ligne ou du contrat de service public par rapport au montant des subventions versées par l'AOT, au produit des seules recettes commerciales ou par rapport à une autre référence ?

7.2 Résumé des contributions

Une majorité d'acteurs s'accorde sur le fait de raisonner par rapport à un montant de recettes. Le rapport recettes sur charges est également évoqué par plusieurs. Certains évoquent également la prise en compte des deux critères : recettes commerciales et contribution de l'AOT.

Enfin, d'autres contributeurs préconisent de laisser le choix du critère de référence à l'AOT.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Laisser le choix à l'AOT n'est pas envisageable car la référence de calcul fait partie de la méthodologie d'analyse de l'Autorité, qui doit être commune à toutes les saisines.

Considérer le seul critère des recettes, même si ce point de vue est majoritaire parmi les acteurs, ne semble pas pleinement satisfaisant car l'intervention financière de l'AOT est en tout état de cause un déterminant clé du conventionnement de l'offre.

Les deux références possibles que sont les recettes commerciales et les subventions versées par l'AOT seront donc prises en considération dans l'analyse.

² Par exemple la nature des services conventionnés (ferroviaire ou routier)

8 Question 7 : appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte à l'équilibre économique

8.1 Rappel de la question

L'analyse présentée appelle-t-elle des observations particulières de votre part ?

En particulier, quel(s) seuil(s) vous semblerai(en)t pertinent(s) pour définir une atteinte « substantielle » à l'équilibre économique d'une ligne ou d'un contrat ? Merci d'appuyer votre réponse.

8.2 Résumé des contributions

Certains acteurs souhaiteraient que l'ARAFER procède à une appréciation de l'atteinte substantielle *in concreto*. A ce titre, il est indiqué par un de ces acteurs que le seuil doit dépendre de la référence choisie par l'ARAFER, du périmètre identifié initialement par l'AOT lors de sa saisine, et du mode de transport concerné.

Plusieurs acteurs indiquent trouver le seuil de 5% cohérent avec la jurisprudence.

Enfin, plusieurs contributeurs notent qu'un tel seuil acterait le fait de pouvoir faire supporter à la collectivité un impact allant jusqu'à 5% des recettes et/ou de la contribution publique, ce qui peut représenter un niveau important.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Compte tenu des éléments issus de la consultation publique, et du choix du référentiel combinant à la fois les recettes commerciales et la contribution de l'AOT, la précision d'un seuil sera supprimée et l'analyse sera réalisée *in concreto*, en fonction des circonstances propres à chaque espèce.

9 Autres points évoqués

9.1 Résumé des contributions

Plusieurs contributeurs indiquent que les délais de prise de décision des AOT suite à l'avis conforme de l'ARAFER (inscrits dans la loi) ne sont pas en lien avec les délais de délibération nécessaires à l'« autorisation », l'interdiction ou la limitation d'un service routier librement organisé.

Plusieurs contributeurs demandent que les régions soient informées directement par l'Autorité d'une nouvelle déclaration les concernant, par exemple *via* une alerte email.

Plusieurs acteurs demandent des éclaircissements sur les cas de plusieurs lignes privées sur une même OD ou sur les modalités de révision de l'autorisation et/ou de la limitation, ou indiquent que l'ARAFER ne peut écarter par principe la possibilité d'une interdiction.

Est également posée la question de la durée de validité de la décision de l'AOT prise après avis de l'ARAFER.

Il est aussi demandé dans une contribution que les recours possibles des AOT en cas d'avis non conforme soient précisés, ainsi que la notion de modification.

Prise en compte des remarques par l'Autorité

Le point lié au délai de prise de décision par l'AOT est en dehors du périmètre de compétence de l'Autorité. Il n'est donc pas évoqué dans les lignes directrices.

Le paragraphe évoquant les décisions d'interdiction est clarifié car il a suscité des incompréhensions.

Les autres points ont été clarifiés soit par le décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés, publié le 14 octobre (modification donnant lieu à une nouvelle déclaration, modalité de révision de la décision de l'AOT) soit par la procédure qui a été publiée le 15 octobre par l'Autorité (filtres à disposition des AOT sur le site internet de l'ARAFER, recours contre un avis non conforme). Ils ne nécessitent donc pas d'ajout dans les lignes directrices.