

Avis n° 2016-202 du 4 octobre 2016
relatif au projet de décision de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d’interdiction du service déclaré par la société Trans-Alpes sur la liaison entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne

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 la déclaration du service routier librement organisé n° D2016-109 présentée par la société Trans-Alpes, publiée le 14 juin 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Auvergne – Rhône-Alpes, enregistrée le 8 août 2016 ;

Vu l’avis n° 2016-203 du 4 octobre 2016 relatif au projet de décision de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d’interdiction du service déclaré par la société Trans-Alpes sur la liaison entre Modane et Saint-Jean-de-Maurienne ;

Après en avoir délibéré le 4 octobre 2016 ;

ÉMET L’AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration susvisée de la société Trans-Alpes porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne (D2016-109). Les points d’arrêt déclarés sont situés 192 chemin de la Cassine, à Chambéry et place de la gare, à Saint-Jean-de-Maurienne. Du lundi au vendredi, le service déclaré comporte quatre départs par jour depuis Chambéry – entre 6h20 et 7h10, entre 7h20 et 8h10, entre 16h30 et 17h30 et entre 18h et 18h40 – et trois départs par jour depuis Saint-Jean-de-Maurienne – entre 6h20 et 7h, entre 16h40 et 17h40 et entre 19h00 et 20h00. En fin de semaine, le service comporte un départ par sens et par jour, le samedi entre 11h20 et 12h10 depuis Chambéry et entre 10h20 et 11h10 depuis Saint-Jean-de-Maurienne et le dimanche entre 19h et 20h depuis Chambéry et entre 18h00 et 19h00 depuis Saint-Jean-de-Maurienne. Cinquante-trois places sont susceptibles d’être commercialisées par trajet, soit 107 164 places par an pour 39 départs hebdomadaires tous sens confondus et pour un temps de parcours estimé à 1h01.

2. La Région Auvergne – Rhône-Alpes (ci-après « la Région ») a saisi l’Autorité d’un projet de décision d’interdiction du service déclaré par la société Trans-Alpes. Selon la Région, l’exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique de la ligne TER Chambéry – Modane qu’elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Rhône-Alpes.
3. Le deuxième alinéa du I de l’article L. 3111-19 du code des transports prévoit que l’Autorité émet un avis sur le projet d’interdiction ou de limitation du service de l’autorité organisatrice de transport dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine et qu’elle peut décider de prolonger d’un mois ce délai par décision motivée.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société Trans-Alpes s’inscrirait dans le cadre de l’exploitation d’une ligne Chambéry – Modane. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l’exploitation de ce service pourrait être utilisée en partie pour des déplacements dépassant la seule liaison déclarée entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne, même s’il convient de rappeler, sur ce point, que la société Trans-Alpes peut librement décider de modifier le service proposé en dehors de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer une nouvelle déclaration auprès de l’Autorité.
5. L’arrêt du service librement organisé par la société Trans-Alpes à Chambéry et à Saint-Jean-de-Maurienne est situé à proximité immédiate de la gare ferroviaire. La distance routière entre les deux arrêts est de 75 kilomètres environ.
6. La ligne TER Chambéry – Modane permet aux usagers de relier Chambéry à Saint-Jean-de-Maurienne en train ou en autocar sans correspondance. Sur la liaison TER Chambéry – Saint-Jean-de-Maurienne, le service conventionné propose, de septembre à novembre 2016 et depuis Chambéry, 12 départs par jour du lundi au jeudi, 13 départs le vendredi, 8 départs le samedi et 7 départs le dimanche pour un total de 76 trajets hebdomadaires dont 17 par autocar. Dans le sens inverse, depuis Saint-Jean-de-Maurienne, le service conventionné propose 12 départs par jour du lundi au vendredi, 6 départs le samedi et 7 départs le dimanche pour un total de 73 trajets hebdomadaires dont 21 par autocar. Le service conventionné propose ainsi environ 4 fois plus de départs hebdomadaires que le service déclaré. L’offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l’Autorité à près de 1,9 million de sièges par an sur une base de 224 places en moyenne par train et 50 par autocar soit 174 places par trajet, soit une capacité 18 fois supérieure à celle du service déclaré. Le temps de parcours varie entre 53 minutes et 1h45 pour une moyenne pondérée de 1h04 (56 minutes en train et 1h25 par autocar), avec de 1 à 6 arrêts intermédiaires.
7. En 2014, [50 000 - 100 000] voyageurs ([5 - 10] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l’origine-destination Chambéry – Saint-Jean-de-Maurienne, pour un trafic total de [20 - 30] millions de voyageurs kilomètres sur la ligne TER considérée, toutes origines-destinations confondues. En 2014, dernier exercice pour lequel ces données sont disponibles, la Région est venue couvrir un déficit de [10 - 15] millions d’euros sur le périmètre de la ligne, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [0 - 5] millions d’euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [15 - 20] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. En outre, un service routier librement organisé entre Modane et Saint-Jean-de-Maurienne a fait l’objet de la déclaration D2016-110 par la société Trans-Alpes. Cette déclaration, publiée sur le site internet de l’Autorité le 14 juin 2016, à la même date que la déclaration objet de cet avis, a également donné lieu à une saisine de l’Autorité par la Région Auvergne – Rhône-Alpes le 8 août 2016. À l’issue de l’instruction de cette saisine, l’Autorité a émis le 4 octobre 2016 un avis défavorable au projet de la Région d’interdiction du service déclaré (avis n° 2016-203 susvisé).

9. L'offre du service librement organisé entre Modane et Saint-Jean-de-Maurienne comporte du lundi au vendredi quatre départs par jour depuis Modane – entre 5h49 et 6h29, entre 7h50 et 8h30, entre 16h10 et 17h et entre 18h10 et 19h10 – et quatre départs par jour depuis Saint-Jean-de-Maurienne – entre 5h et 6h, entre 7h18 et 7h58, entre 15h30 et 16h30, entre 17h40 et 18h30. En fin de semaine, le service comporte un départ par sens et par jour, le samedi entre 10h50 et 11h50 depuis Modane et entre 13h10 et 14h10 depuis Saint-Jean-de-Maurienne et le dimanche entre 17h30 et 18h30 depuis Modane et entre 17h00 et 18h00 depuis Saint-Jean-de-Maurienne. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 121 264 places.

3. ANALYSE

10. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, « *une autorité organisatrice de transport peut, après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, dans les conditions définies à l'article L. 3111-19, interdire ou limiter les services mentionnés au premier alinéa du présent article 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* ».
11. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne sur la ligne TER Chambéry – Modane, conformément aux dispositions rappelées au point précédent.

3.1. Sur l'existence d'une liaison assurée sans correspondance par un service organisé par la Région

12. Le service déclaré par la société Trans-Alpes serait exécuté entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Chambéry – Modane organisée par la Région dans le cadre d'une convention d'exploitation entre la Région Rhône-Alpes et la SNCF. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne. Dès lors, la première condition posée par le deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports est satisfaite.

3.2. Sur l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public organisées par la Région

13. Les saisines formées par la Région en vue de l'interdiction des services déclarés par la société Trans-Alpes entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne (D2016-109) et entre Modane et Saint-Jean-de-Maurienne (D2016-110) portent sur le même périmètre d'analyse, soit la ligne TER Chambéry – Modane. Dès lors, l'appréciation de l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné par le service déclaré par la société Trans-Alpes entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne doit nécessairement prendre en compte l'incidence cumulée de ces deux services sur le périmètre d'analyse retenu par la Région.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne

14. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre modes alternatifs de transport sur une même liaison s'effectue au regard d'un ensemble de critères qu'il convient d'analyser de façon combinée. En particulier, des différences d'horaires de départ n'ont pas la même implication sur le choix modal effectué par un usager selon les temps de parcours proposés ou encore selon qu'il s'agisse d'un déplacement occasionnel ou pendulaire (notamment domicile-travail), c'est-à-dire selon le profil de la demande.
15. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h01) est similaire à celui du service conventionné (entre 53 minutes et 1h45 pour une moyenne pondérée de 1h04). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société Trans-Alpes apparaît donc substituable au service conventionné existant pour l'ensemble des voyageurs y compris les voyageurs fréquents pour lesquels le temps de parcours est un facteur de choix déterminant.
16. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est élevée, avec 12 à 13 départs par jour en semaine dans chaque sens, 2 à 4 départs de TER sont compris dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre des plages horaires déclarées. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société Trans-Alpes peut être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne.
17. Concernant la clientèle fréquente et en particulier pendulaire, les horaires proposés en semaine entre 6h20 et 7h10, entre 7h20 et 8h10 et entre 16h30 et 18h40 depuis Chambéry et entre 6h20 et 7h00, entre 16h40 et 17h40 et entre 19h00 et 20h00 depuis Saint-Jean-de-Maurienne correspondent aux horaires habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail. De plus, la liaison s'inscrit dans une ligne de courte distance et la fréquentation relativement faible du service conventionné, à hauteur de 67 % de l'offre du service déclaré, permet de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant sur le service déclaré aux périodes horaires d'intérêt.
18. Cependant, au regard des préférences horaires fortes de cette catégorie de voyageur, ce service, de 3 à 4 trajets par jour et par sens, ne présente pas une fréquence et une amplitude suffisantes dans la journée pour constituer une véritable alternative pour les utilisateurs fréquents, et en particulier pendulaires, ne voyageant pas à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé. Il ressort par ailleurs des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [20 - 30] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne sont des voyageurs fréquents.
19. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société Trans-Alpes entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne peut être considéré comme substituable au service conventionné pour les voyageurs fréquents voyageant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé et pour l'ensemble des voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut être raisonnablement considéré comme substituable pour les autres catégories de voyageurs.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du service déclaré entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne

20. Faute de recul sur le report qui peut être constaté du rail vers la route, à ce stade du développement du marché du transport routier de voyageurs, les seules estimations susceptibles d'être avancées se fondent sur les retours d'expérience observés dans des situations similaires. L'étude d'impact annexée au projet de loi pour la croissance et l'activité considère, à ce titre, 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.

21. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence et dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 60 à 90 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné et que les 10 à 40 % restants seraient donc de nouveaux voyageurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service.
22. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1., une estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le service librement organisé des utilisateurs occasionnels et fréquents du service conventionné sur la liaison Chambéry – Saint-Jean-de-Maurienne circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé. En raisonnant ainsi sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque de report des voyageurs, on considère que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures autour des plages horaires déclarées pour chaque service sont susceptibles d'être affectés par le transfert des voyageurs occasionnels et dans un intervalle de plus ou moins une heure pour les voyageurs fréquents. En effet, tout en conservant une certaine préférence horaire (par exemple, en début, milieu ou fin de journée), les voyageurs occasionnels sont moins attachés à des horaires précis et, pour cette raison, ont une flexibilité horaire plus importante. En revanche, les voyageurs fréquents ont des contraintes horaires plus importantes, voire très fortes pour les voyageurs pendulaires, et, pour cette raison, ont une flexibilité horaire limitée. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs de l'origine-destination sur les différents trains de la journée tous sens confondus. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer que près de [5 - 10] voyageurs par train sont des voyageurs occasionnels et [0 - 5] voyageurs sont des voyageurs fréquents en semaine contre respectivement [0 - 5] et [0 - 5] le samedi et [5 - 10] et [0 - 5] le dimanche. Seuls les voyageurs des trains des périodes horaires précédemment définies se reportent vers le nouveau service, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. En cas de saturation du service librement organisé, il est fait l'hypothèse que les voyageurs fréquents ont une incitation plus faible à se reporter vers ce service et le transfert des voyageurs occasionnels est donc privilégié. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à [30 000 - 40 000] voyageurs occasionnels et entre [10 000] et [15 000] voyageurs fréquents, soit entre [40 000] et [50 000] voyageurs au total. Partant d'une recette moyenne de [5 - 10] euros par voyageur occasionnel et de [0 - 5] euros par voyageur fréquent, ce report se traduirait par une perte potentielle comprise entre [200 000] et [230 000] euros par an.
23. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consisterait à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport librement organisé par la société Trans-Alpes de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Chambéry – Saint-Jean-de-Maurienne et des voyageurs fréquents des trajets compris dans un intervalle de plus ou moins une heure, dans la limite de 60 % à 90 % de l'offre quotidienne du service librement organisé. Une telle estimation revient à supposer que les voyageurs occasionnels du service conventionné n'ont aucune préférence horaire dans la journée et donc qu'ils sont tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé. En l'absence de données plus précises, il est de nouveau fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs sur les différents trains de la journée. Le transfert potentiel ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, [10 000 - 15 000] usagers fréquents et [40 000 - 50 000] usagers occasionnels du service conventionné, soit [50 000 - 60 000] voyageurs au total. Partant de recettes moyennes par voyageur identiques au point précédent, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [300 000 - 350 000] euros par an.

24. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 9,2 et 9,4 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 1,8 % des concours publics sur ce même périmètre. À supposer même que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point 23, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 13,3 % des recettes de la ligne TER et 2,6 % des concours publics versés sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.

3.2.3. Sur l'évaluation de l'impact économique cumulé des services déclarés

25. Comme indiqué au point 13, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société Trans-Alpes entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne à l'équilibre économique de la ligne TER Chambéry – Modane en prenant en compte l'incidence cumulée de ce service et de celui sur la liaison Modane – Saint-Jean-de-Maurienne, objet de l'avis n° 2016-203.
26. Dans son avis n° 2016-203 du 4 octobre 2016 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Trans-Alpes entre Modane et Saint-Jean-de-Maurienne à 2,4 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,5 % des concours publics versés sur ce même périmètre. En tout état de cause, et à supposer même que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 3,1 % des recettes de la ligne TER et 0,6 % des concours publics versés sur le même périmètre.
27. Dans les circonstances de l'espèce, le risque d'atteinte cumulée des services de la société Trans-Alpes peut donc être estimé entre 11,7 et 11,8 % des recettes et environ 2,3 % des concours publics sur le périmètre de la ligne TER concernée. D'autre part, à supposer que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait, en tout état de cause, excéder 16,5 % des recettes ou encore 3,2 % des concours publics versés sur le périmètre de la ligne TER concernée. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée ([10 - 15] millions d'euros), la perte de recettes potentielles apparaît, en toute hypothèse, limitée.
28. En outre, quand bien même le manque à gagner sur les recettes tirées de l'exploitation du service conventionné serait significatif, il ne saurait être ignoré que l'équilibre économique de ce service public repose en premier lieu (à [70 - 90] % de l'ensemble des coûts) sur les concours publics versés par la région. Dès lors, l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné doit être appréciée essentiellement par rapport à l'engagement financier que l'autorité organisatrice de transport y consacre plutôt que par rapport à des recettes perçues auprès des usagers qui ne revêtent qu'un caractère accessoire dans le financement du service. Au regard des chiffres qui précèdent, le montant des concours publics versés par la région ne serait pas significativement affecté par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.
29. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d'interdiction du service déclaré par la société Trans-Alpes entre Chambéry et Saint-Jean-de-Maurienne.

Le présent avis sera notifié à la Région Auvergne – Rhône-Alpes et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 4 octobre 2016.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman