

Avis n° 2017-056 du 14 juin 2017

relatif aux projets de décisions de la Région Centre-Val de Loire d'interdiction des services déclarés par la société Ouibus sur les liaisons entre Chartres et Paris Bercy

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 les déclarations des services routiers librement organisés n° D2017-032 et D2017-033 par la société Ouibus, publiées le 23 février 2017 ;

Vu les saisines relatives aux déclarations n° D2017-032 et D2017-033 présentées par la Région Centre-Val de Loire, enregistrées le 21 avril 2017 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 14 juin 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. Les déclarations n° D2017-032 et D2017-033 susvisées de la société Ouibus portent sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Chartres et Paris Bercy. Les points d'arrêt déclarés sont situés 9 Place Pierre Sémard à Chartres et 48 bis boulevard de Bercy à Paris. Les services déclarés comportent deux départs quotidiens de Chartres à 6h10 et 20h15, ainsi que deux départs quotidiens de Paris à 6h15 et 21h. Cinquante-sept places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 83 220 places, pour un temps de parcours estimé entre 1h15 et 1h40 selon le sens et l'horaire.
2. La Région Centre-Val de Loire (ci-après la Région) a saisi l'Autorité de deux projets de décision d'interdiction des services déclarés par la société Ouibus (D2017-032 et D2017-033). Selon la Région, l'exploitation des liaisons déclarées porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Paris-Chartres-Le Mans qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs dans le cadre de la convention TER Centre-Val de Loire.

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.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société Ouibus sous le numéro D2017-033 s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Paris – Chartres – Lorient – Quimper – Brest. 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 Chartres et Paris Bercy, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société Ouibus peut librement décider de modifier les services proposés en amont et en aval de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer de nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
5. Le service déclaré par la société Ouibus sous le numéro D2017-032 s'inscrirait quant à lui dans une ligne dont les seuls points d'arrêt sont les extrémités de la liaison déclarée.
6. Les arrêts du service librement organisé par la société Ouibus à Chartres et Paris Bercy sont situés respectivement à proximité immédiate et à 4,5 kilomètres des gares ferroviaires de Chartres et de Paris Montparnasse. En transport collectif urbain, le temps de trajet entre les deux points d'arrêt desservis à Paris est compris entre 25 et 30 minutes. La distance routière entre les arrêts des services librement organisés à Chartres et à Paris est de 89 kilomètres environ.
7. La ligne ferroviaire TER Paris – Chartres - Le Mans permet aux usagers de relier Chartres et Paris sans correspondance. Sur la liaison Chartres–Paris Montparnasse, le service conventionné propose toute l'année, depuis Chartres, 32 départs par jour du lundi au vendredi, 19 départs le samedi et 17 départs le dimanche. Depuis Paris Montparnasse, ce même service propose 32 départs par jour du lundi au vendredi, 16 départs le samedi et 18 départs le dimanche. Au total, 196 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens de Chartres vers Paris Montparnasse et 195 dans le sens de de Paris Montparnasse vers Chartres. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée à plus de 14,7 millions de sièges par an, sur une base de 725 places assises en moyenne par trajet, soit une capacité 176 fois supérieure à celle des services librement organisés par la société Ouibus. Le temps de parcours varie entre 1h01 et 1h22 pour une moyenne pondérée de 1h11, avec 2 à 7 arrêts intermédiaires.
8. En 2016, [500 000 - 700 000] voyageurs ([60 - 70] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l'origine-destination Chartres–Paris Montparnasse, pour un trafic total de [300 - 400] millions de voyageurs kilomètres sur la ligne TER considérée, toutes origines-destinations confondues. En 2015, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [5 - 10] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [10 - 15] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de près de [20 - 30] millions d'euros et du versement par le STIF des compensations financières, à hauteur de [10 - 20] millions d'euros, pour les prestations trains correspondant aux dessertes effectuées par le TER Centre sur le territoire de l'Ile-de-France.

3. ANALYSE

9. 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 ».

10. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact des services déclarés sur la ligne TER Paris – Chartres - Le Mans, conventionnée par la Région, 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

11. Le 14° de l'article R. 3111-37 du code des transports définit la liaison similaire à une liaison d'une autorité organisatrice comme 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* ».
12. Les services déclarés par la société Ouibus seraient exécutés entre Chartres et Paris, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Paris– Chartres - Le Mans organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour une période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020. Le point d'arrêt à Chartres de la liaison déclarée est situé à moins de 5 kilomètres de la gare ferroviaire de la ville et le point d'arrêt à Paris est situé à moins de 10 kilomètres de la gare ferroviaire de Paris Montparnasse. 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 organisée par la Région

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés au service conventionné

13. 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'agit d'un déplacement occasionnel ou pendulaire (notamment domicile-travail), c'est-à-dire selon le profil de la demande.
14. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours des services déclarés sur la liaison entre Chartres et Paris Bercy (1h15 à 1h40) est proche de celui du service conventionné (1h01 à 1h22, pour une moyenne pondérée de 1h11). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, les services déclarés par la société Ouibus apparaissent donc substituables au service conventionné existant.
15. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est importante, avec 32 départs par jour en semaine dans chaque sens et de 16 à 19 départs par jour le week-end, entre 2 et 13 départs de TER sont compris dans un intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des horaires déclarés par la société Ouibus. Dès lors, du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent être considérés comme une alternative au service conventionné existant entre Chartres et Paris.

16. L'offre des services déclarés n'apparaît pas, en revanche, en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. En effet, les horaires des services proposés par la société Ouibus ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail et rendent improbable la réalisation de l'aller-retour dans la journée sur une base régulière, quel que soit le sens de circulation. De surcroît, les services déclarés, limités à deux trajets par jour et par sens, ne présentent pas une fréquence suffisante dans la journée pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante à certains moments de la journée, en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. La capacité en outre limitée des services par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. Au surplus, s'agissant du service déclaré sous le numéro D2017-033, la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Paris Bercy – Chartres – Lorient – Quimper - Brest, ce qui, au moins dans le sens de Chartres vers Paris, peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
17. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les services déclarés par la société Ouibus sous les numéros D2017-032 et D2017-033 ne peuvent être considérés au mieux comme substituables au service conventionné que pour les voyageurs occasionnels. En revanche, ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme substituables à ce service pour les voyageurs fréquents.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'atteinte à l'équilibre économique

18. Faute de recul sur le report susceptible d'être constaté du rail vers la route, l'Autorité s'est appuyée jusqu'à présent, pour l'élaboration de ses lignes directrices¹ comme pour l'instruction des projets d'interdiction ou de limitation des nouveaux services routiers librement organisés, sur les seules estimations publiques disponibles. A partir des 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. Les résultats de la première enquête menée par l'Autorité sur les pratiques de mobilité de longue distance des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées confortent cet ordre de grandeur : il en ressort que 17 % des utilisateurs des services librement organisés sur des trajets de longue distance n'auraient pas voyagé en l'absence de ce nouveau mode de transport libéralisé depuis l'été 2015.
19. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, que les places offertes par les services librement organisés seraient au plus 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 des nouveaux services.
20. 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 un service librement organisé des seuls usagers occasionnels des trains du service conventionné sur la liaison Chartres-Paris Montparnasse circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé considéré. En effet, tout en conservant une certaine préférence horaire (par exemple, en début, milieu ou fin de journée), cette catégorie de voyageurs est moins attachée à des horaires précis et, pour cette raison, est la seule susceptible d'être intéressée par le service déclaré. En raisonnant ainsi sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque de report de ces voyageurs, on considère que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures

¹ Le présent avis s'appuie sur les lignes directrices adoptées par la décision de l'Autorité n° 2016-137 du 12 juillet 2016 et publiées le 18 juillet 2016 (les lignes directrices adoptées par la décision n° 2017-046 du 24 mai 2017 et publiées le 1^{er} juin 2017 n'étant applicables qu'aux saisines réceptionnées à compter du 2 juin 2017).

autour des horaires déclarés pour chaque service librement organisé sont susceptibles d'être affectés par celui-ci. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels de l'origine-destination dans les différents trains de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'en moyenne un peu moins de [20 - 30] usagers par train sont des voyageurs occasionnels de l'origine-destination Chartres-Paris Montparnasse et que seuls ceux-ci se reportent vers les nouveaux services, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 % à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre [40 000] et [80 000] usagers environ, soit [50] % à [90] % environ de la capacité annuelle des services librement organisés par la société Ouibus. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle de [600 000] à [1 000 000] euros hors taxes par an.

21. 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 les services librement organisés par la société Ouibus de tous les usagers occasionnels du service conventionné sur la liaison Chartres-Paris Montparnasse, dans la limite de 60 % à 90 % de l'offre annuelle des services librement organisés. Une telle estimation revient à supposer que ces usagers n'ont aucune préférence horaire dans la journée et qu'ils sont donc tous susceptibles de se reporter vers les services librement organisés. Sous ces hypothèses, le transfert potentiel ne saurait dépasser [40 000] à [80 000] usagers du service conventionné. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [600 000] à [1 000 000] euros hors taxes par an.
22. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel attribuable à l'exploitation des deux liaisons déclarées est ainsi estimé entre 2,5 % et 3,6 % des recettes sur la ligne TER considérée et entre 2,8 % à 4,2 % des concours publics sur ce même périmètre. À supposer que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point précédent, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 3,7 % des recettes de la ligne TER et 4,3 % 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.
23. Au demeurant, l'estimation présentée par la Région dans sa saisine de l'impact financier cumulé de l'exploitation des liaisons déclarées sous les numéros D2017-032 et D2017-033, soit entre [200 000] et [350 000] euros hors taxes par an, est inférieure aux estimations conservatrices de l'Autorité, cet écart étant dû à des différences au niveau des hypothèses retenues.
24. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée que porterait l'exploitation des liaisons déclarées sous les numéros D2017-032 et D2017-033 ne peut être regardée comme substantielle.
25. Au surplus, il doit être souligné que les travaux d'observation et analyse du marché et des pratiques de mobilité menés par l'Autorité depuis la libéralisation du secteur tendent à confirmer le caractère très largement maximaliste de chacune des hypothèses retenues pour l'évaluation de cette atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée, selon les deux méthodes décrites ci-dessus. En particulier, le report depuis les services conventionnés est plafonné à 60 % ou à 90 % de la capacité déclarée sur chaque liaison, soit entre 34 et 51 voyageurs par horaire, alors que le nombre de passagers transportés sur les liaisons de moins de 100 kilomètres était de moins d'un passager par autocar en moyenne au 3^{ème} trimestre comme au 4^{ème} trimestre 2016. De même, le taux de report des voyageurs effectuant actuellement cette liaison en covoiturage ou avec un véhicule personnel ou de location est considéré comme nul, alors que l'étude mentionnée au point 23 tend à conclure que 25 % de la clientèle des services librement organisés pour des trajets de longue distance aurait utilisé une solution de covoiturage et que 19 % aurait utilisé un véhicule personnel ou de location.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur les projets d'interdiction de la Région Centre-Val de Loire des services déclarés par la société Ouibus entre Chartres et Paris Bercy.

Le présent avis sera notifié à la Région Centre-Val de Loire et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 14 juin 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bollet, Cécile George et Marie Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman