

Avis n° 2017-057 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 la liaison entre Chartres et Vélizy-Villacoublay

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 l'avis n° 2017-056 du 14 juin 2017 relatif aux projets de décision de la Région Centre –Val de Loire d'interdiction des services déclarés par la société Ouibus sur la liaison entre Chartres et Paris Bercy (déclarations n° D2017-032 et D2017-033);

Vu les déclarations des services routiers librement organisés n° D2017-034 et D2017-036 présentées par la société Ouibus, publiées le 28 février 2017 ;

Vu les saisines relatives aux déclarations n° D2017-034 et D2017-036 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° D2017-034 et D2017-036 susvisées de la société Ouibus portent sur des services réguliers interurbains de transport par autocar entre Chartres et Vélizy-Villacoublay. Les points d'arrêt déclarés sont situés 9 Place Pierre Sémard à Chartres et à la gare routière Vélizy 2, sise 2 Avenue de l'Europe à Vélizy-Villacoublay. Les services déclarés comportent deux départs quotidiens de Chartres à 8h25 et 13h15, ainsi que deux départs quotidiens de Vélizy-Villacoublay à 11h et 18h15. 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 1h et 1h05.

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 (D2017-034 et D2017-036). 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

2.1 Sur les services librement organisés ayant fait l'objet des déclarations publiées sous les numéros D2017-034 et D2017-036

4. Les services déclarés par la société Ouibus sous les numéros D2017-034 et D2017-036 s'inscriraient respectivement dans le cadre de l'exploitation des lignes Chartres-Vélizy-Villacoublay-La Défense-Aéroport Charles de Gaulle et Chartres-Vélizy-Villacoublay-La Défense, plus longues que les liaisons déclarées. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ces services pourrait être utilisée en partie pour des déplacements dépassant les seules liaisons déclarées entre Chartres et Vélizy-Villacoublay, 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. Les deux services librement organisés déclarés par la société Ouibus reposent sur les mêmes points d'arrêt. A Chartres, le point d'arrêt déclaré est situé à proximité immédiate de la gare ferroviaire. A Vélizy-Villacoublay, le point d'arrêt déclaré est situé à 6,2 kilomètres de la gare de Versailles Chantiers, desservie par les trains TER de la ligne conventionnée. En transport collectif urbain, le temps de trajet entre ces deux gares est compris entre 25 et 30 minutes. La distance routière entre les arrêts du service librement organisé à Chartres et à Vélizy-Villacoublay est de 78 kilomètres environ.
6. La ligne ferroviaire TER Paris - Chartres - Le Mans permet aux usagers de relier Chartres et l'agglomération parisienne sans correspondance. Sur la liaison Chartres-Versailles Chantiers, le service conventionné propose toute l'année, depuis Chartres, 30 départs par jour du lundi au vendredi, 19 départs le samedi et 17 départs le dimanche. Depuis Versailles Chantiers, ce même service propose 33 départs le lundi, 32 départs par jour du mardi au vendredi, 16 départs le samedi et 18 départs le dimanche. Au total, 186 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens de Chartres vers Versailles Chantiers et 195 dans le sens de Versailles Chantiers vers Chartres. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à plus de 14,5 millions de sièges par an, sur une base de 725 places assises en moyenne par trajet, soit une capacité 172 fois supérieure à celle des services librement organisés par la société Ouibus. Le temps de parcours varie entre 48 minutes et 1h07 pour une moyenne pondérée de 57 minutes, avec 0 à 6 arrêts intermédiaires.
7. En 2016, [200 000 - 250 000] voyageurs ([20 - 30] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l'origine-destination Chartres-Versailles Chantiers, pour un trafic total de [350 - 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

2.2 Sur les services ayant fait l'objet de déclarations préalables entre Paris et Chartres sur le périmètre de la ligne TER Paris Chartres – Le Mans

8. Préalablement aux déclarations n° D2017-034 et D2017-036 et aux saisines subséquentes de la Région objets du présent avis, la société Ouibus a déclaré des services routiers librement organisés entre Paris et Chartres sous les numéros D2017-032 et D2017-033. Ces liaisons sont similaires à la liaison ferroviaire Paris – Chartres assurée par la ligne TER Paris – Chartres - Le Mans.
9. A la suite des déclarations de la société Ouibus concernant la liaison Chartres-Paris Bercy (D2017-032 et D2017-033), publiées sur le site internet de l'Autorité le 23 février 2017, et des saisines de la Région afférentes à ces déclarations, l'Autorité a émis un avis défavorable, le 14 juin 2017 (n° 2017-056), sur les projets d'interdiction des services déclarés par la société Ouibus au motif que ces derniers ne portaient pas une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Paris – Chartres - Le Mans. La société Ouibus peut donc, par conséquent, librement exploiter ces services.
10. L'offre des services librement organisés mentionnés au point précédent consiste en deux départs de Chartres tous les jours, l'un à 6h10 et l'autre à 20h15, ainsi qu'en deux départs de Chartres tous les jours, l'un à 6h15 et l'autre à 21h. Cinquante-sept places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle globale de 83 220 places.

3. ANALYSE

11. 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 ».
12. 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

13. 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 ».

14. Les services déclarés par la société Ouibus seraient exécutés entre Chartres et Vélizy-Villacoublay. La liaison conventionnée mentionnée dans la saisine est la liaison entre Chartres et Versailles Chantiers, qui 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 Vélizy-Villacoublay est situé à moins de 10 kilomètres de la gare ferroviaire de Versailles Chantiers. 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

15. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que l'exploitation des services déclarés par la société Ouibus sous les numéros D2017-032 et D2017-033 est autorisée. Ces deux déclarations portent sur une liaison entre Chartres et Paris similaire à une liaison assurée au titre du service conventionné de la ligne TER Paris - Chartres – Le Mans, telle que définie au 14° de l'article R. 3111-37 du code des transports, et sont donc également susceptibles d'affecter l'équilibre économique de cette ligne de service public. Par conséquent, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée des services librement organisés entre Chartres et Vélizy-Villacoublay déclarés sous les numéros D2017-034 et D2017-036, et des services librement organisés entre Chartres et Paris Bercy, déclarés sous les numéros D2017-032 et D2017-033.

3.2.1 Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés sous les numéros D2017-034 et D2017-036 au service conventionné

16. 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.
17. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours des services déclarés sur la liaison entre Chartres et Vélizy-Villacoublay (1h00 à 1h05) est très proche de ceux du service conventionné (entre 48 minutes et 1h07, pour une moyenne pondérée de 57 minutes). 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.
18. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est importante, avec 30 à 33 départs par jour en semaine dans chaque sens et de 16 à 19 par jour le week-end, entre 4 et 15 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 donc être considérés comme une alternative au service conventionné existant entre Chartres et Versailles Chantiers.
19. 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. 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 du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut enfin ajouter que pour l'instant les liaisons déclarées s'inscrivent dans le cadre de l'exploitation de liaisons plus longues entre Chartres et La Défense (D2017-034) et entre Chartres et l'aéroport Charles de Gaulle (D2017-036), ce qui, au moins dans le sens de Vélizy-Villacoublay vers Chartres, peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.

20. 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 D2017-034 et D2017-036 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

a. Sur l'évaluation de l'incidence des services déclarés sous les numéros D2017-034 et D2017-036 entre Chartres et Vélizy-Villacoublay

21. 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.
22. 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.
23. 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 l'origine-destination Chartres-Versailles Chantiers 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 autour des horaires déclarés pour les services librement organisés sont susceptibles d'être affectés par ceux-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 [0 - 5] usager par train est un voyageur occasionnel de l'origine-destination Chartres-Versailles

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).

Chantiers 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 vers les services déclarés est estimé à [15 000 - 20 000] usagers, soit [15 - 20] % de la capacité annuelle des services librement organisés déclarés 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 [200 000 - 250 000] euros hors taxes environ par an.

24. 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-Versailles Chantiers, dans la limite de 60 % à 90 % de l'offre annuelle des services librement organisés considérés. Une telle estimation revient à supposer que les voyageurs occasionnels du service conventionné n'ont aucune préférence horaire dans la journée et qu'ils sont donc tous susceptibles de se reporter vers ces services librement organisés. Sous ces hypothèses, le transfert potentiel d'usagers du service conventionné vers les services librement organisés déclarés ne saurait dépasser [20 000 - 30 000] usagers du service conventionné, soit la totalité des usagers occasionnels sur la liaison Chartres-Versailles Chantiers. 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 [350 000 - 400 000] euros hors taxes par an.
25. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel attribuable à l'exploitation des deux liaisons déclarées est ainsi estimé à environ 0,8 % des recettes sur la ligne TER considérée, soit environ 1,0 % des concours publics sur ce même périmètre pour l'exercice 2015. 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 1,5 % des recettes de la ligne TER et 1,7 % 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.
26. 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 D2017-034 et D2017-036 ne peut être regardée comme substantielle.

b. Sur l'évaluation de l'incidence cumulée des services déclarés

27. Comme indiqué au point 14, il convient d'apprécier l'atteinte portée par les services librement organisés par la société Ouibus entre Chartres et Vélizy-Villacoublay, déclarés sous les numéros D2017-034 et D2017-036, à l'équilibre économique de la ligne TER Paris - Chartres - Le Mans en prenant en compte l'incidence de l'ensemble des services déclarés affectant cette même ligne présentés dans la partie 3.2.
28. Comme elle l'a précisé dans son avis n° 2017-056 du 14 juin 2017 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services librement organisés par la société Ouibus entre Paris et Chartres, déclarés sous les numéros D2017-032 et D2017-033, entre [600 000] et [1 000 000] euros hors taxes, soit 2,5 % à 3,6 % des recettes sur la ligne TER considérée et 2,8 % à 4,2 % des concours publics versés sur le 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 3,7 % des recettes sur la ligne TER considérée et 4,3 % des concours publics versés sur le même périmètre.
29. Pour des raisons similaires à celles évoquées au point 19 du présent avis, l'offre cumulée des services déclarés sous les numéros D2017-032, D2017-033, D2017-034 et D2017-036, n'apparaît pas en mesure de satisfaire une clientèle de voyageurs fréquents. Ainsi, l'incidence cumulée de l'ensemble de ces services librement organisés ne s'évalue qu'en fonction du report potentiel des usagers occasionnels du service conventionné vers l'un de ceux-ci.

30. En l'espèce, l'incidence cumulée des services déclarés sous les numéros D2017-032, D2017-033, D2017-034 et D2017-036 sur l'équilibre économique de la ligne TER Paris-Chartres – Le Mans, correspond à la somme des impacts cumulés évalués dans l'avis 2017-056 susvisé (D2017-032 et D2017-033) et au point 23 du présent avis. Dès lors, le risque cumulé d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER considérée présenté par les services de la société Ouibus déclarés sous les numéros D2017-032, D2017-033, D2017-034 et D2017-036 peut être estimé entre [800 000] et [1 200 000] euros hors taxes, soit 3,3 % à 4,5 % des recettes de la ligne TER et 3,8 à 5,2 % des concours publics sur ce même périmètre.
31. A supposer même que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser [1 200 000 – 1 500 000] euros hors taxes, soit 5,2 % des recettes de la ligne TER et 6,0 % des concours publics versés sur le même périmètre. Un tel impact reste donc limité. Par conséquent, la structure de couverture des coûts ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
32. 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, D2017-033, D2017-034 et D2017-036, entre [200 000] et [500 000] euros hors taxes par an, est inférieure à l'estimation conservatrice de l'Autorité, cet écart étant dû à des différences au niveau des hypothèses retenues.
33. 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.
34. 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 km 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 chacune de ces liaisons en covoiturage ou avec un véhicule personnel ou de location est considéré comme nul, alors que l'étude mentionnée au point 21 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 de la Région Centre-Val de Loire d'interdiction des services déclarés par la société Ouibus entre Chartres et Vélizy-Villacoublay.

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 Cécile George, Anne Bollet, Marle Picard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman