

Avls n° 2017-067 du 12 juillet 2017

relatif au projet de décision de la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur d’interdiction du service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens sur la liaison entre Aix-en-Provence et Toulon

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 la déclaration du service routier librement organisé D2017-048 présentée par la société Les Courriers Rhodaniens, publiée le 21 mars 2017 ;

Vu la saisine relative à la déclaration D2017-048 présentée par la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur, enregistrée le 15 mai 2017 ;

Après en avoir délibéré le 12 juillet 2017 ;

ÉMET L’AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration D2017-048 susvisée de la société Les Courriers Rhodaniens porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Aix-en-Provence et Toulon (D2017-048). Les points d’arrêt déclarés sont situés en face de la gare ferroviaire, rue Gustave Desplaces, à Aix-en-Provence et à la gare routière, boulevard de Tessé, à Toulon. Le service déclaré comporte 2 départs quotidiens d’Aix-en-Provence, à 5h15 et 17h45 et 2 départs quotidiens de Toulon, à 12h35 et 23h35. 48 places sont susceptibles d’être commercialisées par trajet, soit 70 080 places par an pour 7 départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à 1h20 minutes.
2. La Région Provence – Alpes – Côte d’Azur (ci-après la Région) a saisi l’Autorité d’un projet de décision d’interdiction du service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens (D2017-048). Selon la Région, l’exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique de la ligne routière conventionnée Toulon – Aix-en-Provence qu’elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs Provence – Alpes – Côte d’Azur. La Région souhaite interdire le service déclaré, « à l’exception [des horaires qui seraient] *expressément* » définis par l’Autorité.

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 Les Courriers Rhodaniens sous le numéro D2017-048 s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Lyon – Valence – Montélimar – Avignon – Aix-en-Provence – Toulon – Hyères. 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 Aix-en-Provence et Toulon, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société Les Courriers Rhodaniens peut librement décider de modifier le service proposé en amont et en aval 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 déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens à Aix-en-Provence est situé à 400 mètres de l'arrêt du service conventionné. A Toulon, les arrêts sont identiques. La distance routière entre les deux arrêts du service déclaré est de 83 kilomètres environ.
6. La ligne routière conventionnée Toulon – Aix-en-Provence permet aux usagers de relier les deux villes sans correspondance. Sur la liaison Aix-en-Provence – Toulon, le service conventionné propose, hors période estivale, dans le sens Aix-en-Provence vers Toulon, 8 départs par jour du lundi au jeudi, 10 départs le vendredi, 6 départs le samedi et 2 départs le dimanche. En période estivale, ce même service propose 7 trajets par jour tous les jours de la semaine. Dans le sens Toulon vers Aix-en-Provence, le service conventionné propose hors période estivale 7 départs par jour du lundi au jeudi, 9 départs par jour le vendredi, 5 départs par jour le samedi, et 4 départs par jour le dimanche. En période estivale, il propose 6 trajets par jour tous les jours de la semaine. Au total, 50 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Aix-en-Provence vers Toulon hors période estivale et 46 en période estivale ; 49 départs hebdomadaires sont proposés dans le sens Toulon vers Aix-en-Provence hors période estivale, et 42 en période estivale. L'offre du service conventionné sur la liaison est d'environ 250 000 sièges par an, soit une capacité plus de 3 fois supérieure à celle du service librement organisé par la société Les Courriers Rhodaniens. Le temps de parcours entre Aix-en-Provence et Toulon varie entre 1h15 et 1h30, pour une moyenne pondérée de 1h16, sans arrêt intermédiaire.
7. En 2016, dernier exercice disponible, [80 000 – 100 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Aix-en-Provence – Toulon et sur la ligne routière conventionnée, ces dernières se confondant. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [500 000 – 600 000] euros sur le périmètre de la ligne, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [200 000 – 300 000] euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est ainsi de [30 – 40] % sur le périmètre de la ligne routière considérée.

3. ANALYSE

8. 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 ».

9. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Aix-en-Provence et Toulon sur la ligne routière Toulon – Aix-en-Provence, 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

10. Le service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens serait exécuté entre Aix-en-Provence et Toulon, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne routière conventionnée Toulon – Aix-en-Provence organisée par la Région dans le cadre d'un marché public de services attribué à la Compagnie des Autocars de Provence le 30 juin 2014 pour une durée d'un an, et renouvelé trois fois pour périodes d'égale durée. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres de l'arrêt routier du service conventionné à Aix-en-Provence et à Toulon. 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 du service déclaré au service conventionné

11. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre deux services de transport routier 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 de l'utilisateur 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.
12. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h20) est similaire à celui du service conventionné (entre 1h15 et 1h30, en moyenne pondérée 1h16). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens apparaît donc substituable au service conventionné existant.
13. Par ailleurs, les horaires déclarés par la société Les Courriers Rhodaniens ne s'avèrent pas très différents, quel que soit le sens du parcours envisagé, de ceux du service conventionné, à l'exception des services proposés par la société Les Courriers Rhodaniens au départ de Toulon à 23h35 tous les jours, au départ de Toulon à 12h35 le dimanche hors période estivale et au départ d'Aix-en-Provence à 5h15 le dimanche hors période estivale, pour lesquels il n'existe aucune alternative de service conventionné à moins de 2 heures. Ces services, au nombre de 9 hors période estivale et de 7 en période estivale, sont minoritaires en comparaison des 28 services proposés. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service librement organisé peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Aix-en-Provence et Toulon pour les voyageurs occasionnels pour les horaires situés à moins de 2 heures de ceux du service conventionné.
14. 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 Les Courriers Rhodaniens ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail, à l'exception du départ d'Aix-en-Provence à 17h45. De surcroît, les services déclarés, limités à 2 trajets par jour et par sens, dont 1 au départ d'Aix-en-Provence à 5h15 pour une arrivée à destination à 6h35 et un au départ de Toulon à 23h35 pour une arrivée à destination à 0h55 ne sauraient répondre à la demande d'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. On peut enfin ajouter que la liaison des Courriers Rhodaniens s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Lyon et Hyères, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.

15. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, l'offre envisagée par la société Les Courriers Rhodaniens entre Aix-en-Provence et Toulon ne peut être regardée comme substituable à celle du service conventionné pour les voyageurs fréquents. Selon les horaires considérés, elle présente un caractère complémentaire ou substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels.

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

16. Faute de recul sur les choix de déplacement qui peuvent être faits, 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.
17. Cependant, dans le cas d'espèce, une offre routière conventionnée est déjà proposée sur la liaison avec une fréquence relativement importante. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une induction de trafic de 10 à 40 % liée à l'apparition d'un choix modal supplémentaire pour les personnes se déplaçant ou souhaitant se déplacer entre Aix-en-Provence et Toulon n'apparaît pas raisonnable au cas d'espèce. Il est donc fait l'hypothèse, au point 18, que les places offertes par le service librement organisé pourraient être remplies à hauteur de 100 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné, sous réserve que ces usagers soient en nombre suffisant.
18. 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 routière conventionnée consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers un service librement organisé des seuls usagers occasionnels des autocars du service conventionné sur la liaison Aix-en-Provence-Toulon 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 maximal de report de ces voyageurs, on considère que seuls les services conventionnés situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures 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 autocars conventionnés de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'en moyenne, environ 6 usagers par autocar conventionné sont des voyageurs occasionnels et que seuls ceux-ci se reportent vers les nouveaux services, dans la limite de la capacité de chaque autocar du service librement organisé. Ainsi, le transfert potentiel

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).

de voyageurs du service conventionné ne saurait excéder [10 000 – 15 000] usagers, soit [10 – 20] % environ de la capacité annuelle du service librement organisé déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [5 – 10] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle d'au plus [80 000 – 100 000] euros hors taxes par an.

19. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel peut être estimé à 33 % des recettes sur la ligne considérée ou environ 16 % des concours publics sur ce même périmètre. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution publique versée par la Région, serait susceptible d'être significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
20. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que le service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport Aix-en-Provence – Toulon et qu'il doit, dès lors, être a minima limité.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

21. Lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de limiter un service, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières propose à l'autorité organisatrice de transport, conformément à l'article L. 3111-19 du code des transports, la mise en place à cet effet de règles objectives, transparentes et non discriminatoires. Dans cette hypothèse, l'Autorité se prononce sans être tenue par les termes de l'éventuel projet de limitation de service de l'autorité organisatrice. Elle s'attache à favoriser le développement d'une offre de service librement organisé complémentaire à celle du service conventionné organisé par la Région, dans la limite de l'atteinte portée à l'équilibre du service conventionné qui ne saurait être substantielle.
22. En particulier, l'offre de service complémentaire au service conventionné, entendue comme l'offre qui n'est pas, au regard du profil de la demande, substituable au service conventionné et dont l'atteinte portée à l'équilibre économique de ce dernier apparaît en conséquence négligeable, ne saurait faire l'objet d'une limitation.
23. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux caractéristiques de la demande telle que précisée au paragraphe 3.2.1., les départs s'effectuant à plus de 2 heures de ceux du service conventionné peuvent être regardés comme complémentaires à ce dernier et ne sauraient dès lors faire l'objet d'une interdiction. Il s'agit en l'espèce des départs de Toulon tous les jours à 23h35, du départ de Toulon à 12h35 le dimanche hors période estivale et du départ d'Aix-en-Provence à 5h15 le dimanche hors période estivale. Dans ces conditions, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné vers le service librement organisé serait négligeable. Dès lors, l'incidence du service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens sur l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Toulon – Aix-en-Provence serait elle aussi négligeable. Une limitation aux seuls départs susmentionnés apparaît donc excessive.
24. Pour les autres horaires déclarés, soit ceux situés à moins de 2 heures d'un départ du service conventionné, il n'apparaît pas possible de définir, au regard du critère horaire, une règle objective qui permette d'assurer une limitation proportionnée du service librement organisé au regard de l'atteinte portée à l'équilibre économique du service conventionné tout en garantissant la complémentarité entre ces deux services. En conséquence, l'Autorité considère qu'il y a lieu, au cas d'espèce, de recourir à une limitation du nombre de places commercialisables en autorisant les départs de la société situés à moins de 2 heures d'un départ du service conventionné à concurrence de 8 000 places commercialisables par an. Cette limitation permet de définir une offre cohérente sur l'ensemble des jours de la semaine pour le service librement organisé. Le transfert potentiel maximal de voyageurs du service conventionné vers le service librement organisé par la société Les Courriers Rhodaniens serait au maximum, dans cette hypothèse, de [5 000 – 10 000] voyageurs occasionnels, c'est-à-dire environ [20 – 30] % du trafic occasionnel du service conventionné. La perte de recettes correspondante ne saurait excéder [60 000 –

70 000] euros par an. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel peut être estimé à, au plus, 22,5 % des recettes sur la ligne considérée, soit 11,1 % des concours publics sur ce même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.

25. Ainsi, l'atteinte du service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens à l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Aix-en-Provence – Toulon, tel que limité dans les conditions mentionnées aux points 23 et 24, ne peut être regardée comme substantielle.
26. L'Autorité invite la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur à solliciter, le cas échéant, dans son arrêté de limitation du service, la transmission à échéance régulière par la société Les Courriers Rhodaniens du nombre de billets commercialisés sur la liaison Aix-en-Provence – Toulon aux horaires pour lesquels le service fait l'objet d'une limitation afin de s'assurer du respect des limitations susmentionnées.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'interdiction de la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur du service déclaré par la société Les Courriers Rhodaniens entre Aix-en-Provence et Toulon sous réserve que l'arrêté autorise :

- les horaires complémentaires mentionnés au point 23,
- ainsi que les autres horaires déclarés par la société Les Courriers Rhodaniens dans la limite de 8 000 places commercialisables par an.

Le présent avis sera notifié à la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 juillet 2017.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Mesdames Anne Bollet, Cécile George et Marie Plcard ainsi que Messieurs Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman