

Avis n° 2016-035 du 29 mars 2016
relatif au projet de décision de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur d'interdiction des services déclarés par la société Eurolines sur la liaison entre Avignon et Aix-en-Provence

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 les déclarations de service routier librement organisé n° D2015-071 et D2015-072 présentées par la société Eurolines, publiées le 7 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, enregistrée le 5 février 2016 ;

Après en avoir délibéré le 29 mars 2016 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. Les déclarations susvisées de la société Eurolines portent sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Avignon et Aix-en-Provence (D2015-071 et D2015-072) répartis sur deux lignes longues distance distinctes. Les points d'arrêt déclarés sont situés dans les deux cas : Gare routière, 58 boulevard Saint Roch, à Avignon (quais 17 et 18) et Gare routière, Avenue de l'Europe, (quai 1) à Aix-en-Provence. Le service déclaré comporte trois départs d'Avignon à 9h00, 12h30 et 18h30 du lundi au dimanche et trois départs d'Aix-en-Provence à 9h15, 16h45 et 19h15 du lundi au dimanche. Cent places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, pour un temps de parcours allant de 1h15 minutes jusqu'à 1h45.
2. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (ci-après la Région), a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction des services déclarés par la société Eurolines sous les numéros D2015-071 et D2015-072. Selon la Région, l'exploitation des services déclarés porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne express régionale (LER) Avignon-Aix-en-Provence qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs.
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. Les services déclarés par la société Eurolines s'inscriraient dans le cadre de l'exploitation de deux lignes de longue distance : d'une part, entre Paris - Dijon - Lyon - Valence - Avignon - Aix-en-Provence et Marseille, et, d'autre part entre Annecy - Chambéry - Grenoble - Valence - Avignon - Aix-en-Provence et Marseille. 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 entre Aix-en-Provence et Avignon, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société Eurolines 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 une nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
5. Le point d'arrêt déclaré par la société Eurolines à Aix-en-Provence est desservi par la ligne LER Aix-en-Provence - Avignon. La ligne LER dessert également à Aix-en-Provence trois autres arrêts situés à moins de cinq kilomètres du point d'arrêt du service librement organisé.
6. Le point d'arrêt déclaré par la société Eurolines à Avignon est desservi par la ligne LER Aix-en-Provence - Avignon. La ligne LER dessert également à Avignon trois autres arrêts situés à moins de cinq kilomètres du point d'arrêt du service librement organisé et deux autres arrêts situés à plus de cinq kilomètres.
7. La ligne LER, qui ne dessert aucun arrêt intermédiaire entre les communes d'Aix-en-Provence et d'Avignon, permet ainsi aux usagers de relier ces deux communes en autocar sans correspondance. Environ [50 000 - 100 000] voyageurs toutes origines - destinations (O-D) confondues ont été recensés sur cette ligne.
8. Sur la liaison Avignon - Aix-en-Provence, le service conventionné propose six à sept départs par sens et par jour du lundi au vendredi, quatre départs le samedi dans chaque sens, ainsi que deux à trois départs par sens le dimanche. Le temps de parcours varie entre 52 minutes et 1h15, en fonction du point de départ à Avignon et du point d'arrivée à Aix-en-Provence, et réciproquement.

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. Dans son analyse, notamment sur le plan quantitatif, la Région estime que la ligne, toutes O-D confondues entre Avignon et Aix-en-Provence, se confond avec la liaison ayant fait l'objet de deux déclarations de services par la société Eurolines. Toutefois, la maille la plus large de définition d'une O-D ne peut comprendre que des arrêts se situant au maximum dans un rayon de cinq kilomètres de l'arrêt du service librement organisé, conformément aux dispositions de l'article 31-1 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes :

« 14° « *Liaison similaire à une liaison d'une autorité organisatrice* » : *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. »

11. Il en résulte ainsi que la Région ne peut, dans son analyse, estimer que la ligne LER Avignon - Aix-en-Provence, se confond avec la liaison déclarée par la société Eurolines. Dès lors, l'analyse doit être conduite sur les seules O-D similaires, c'est-à-dire celles dont le point d'origine ainsi que celui de destination sont situés à moins de 5 km de ceux des services déclarés.
12. La Région n'a pas fourni les données recettes pour les seules O-D similaires mais uniquement pour l'ensemble des O-D et n'a pas non plus fourni les données de trafic par O-D mais uniquement des données de comptage présentant le nombre d'usagers montant aux différents arrêts. En l'absence d'information plus spécifique communiquée par la Région, l'Autorité a réalisé son analyse en prenant comme hypothèse une répartition des recettes et du trafic, entre les différentes O-D similaires, proportionnelle au nombre d'usagers montant aux différents arrêts.

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

13. Les services déclarés par la société Eurolines seraient exécutés entre Avignon et Aix-en-Provence, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne LER Avignon - Aix-en-Provence organisée par la Région et exploitée par Sud Est Mobilités (filiale du groupe Transdev) dans le cadre d'un marché public annuel notifié le 27 juin 2014 et reconductible trois fois. Les points d'arrêts des services déclarés sont situés à moins de cinq kilomètres de quatre arrêts de la ligne LER dans chacune des deux villes (Avignon et Aix-en-Provence). 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

14. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre services 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 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, malgré le nombre d'arrêts du service conventionné dans les communes d'Avignon et Aix, le temps de parcours du service déclaré (1h15 à 1h45) est au mieux similaire à celui du service conventionné (entre 52 minutes et 1h15 en fonction des arrêts de montée et de descente, comme indiqué au point 8). Cet écart de temps de parcours paraît plutôt défavorable pour les usagers fréquents et limiterait ainsi l'attractivité du service pour cette catégorie d'usagers. Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société Eurolines apparaît donc partiellement substituable au service conventionné existant entre Avignon et Aix-en-Provence, au moins pour les usagers occasionnels.

16. Par ailleurs, les horaires déclarés par la société Eurolines ne s'avèrent pas très différents, quel que soit le sens du parcours envisagé, de ceux du service LER, à l'exception des services proposés par la société Eurolines au départ d'Aix-en-Provence à 9h15 du lundi au dimanche, à 16h45 le samedi et à 19h15 le dimanche, et des services au départ d'Avignon à 9h et 12h30 le dimanche pour lesquels il n'existe aucune alternative de service conventionné à moins d'une heure. Ces services, au nombre de onze, sont minoritaires en comparaison des quarante-deux services proposés. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service librement organisé peut donc parfois être considéré comme une alternative attractive pour les voyageurs occasionnels.
17. Les horaires proposés pour les services déclarés apparaissent, en revanche, moins adaptés à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. D'une part, l'horaire de départ du matin proposé par le service librement organisé est respectivement à 9H00 au départ d'Avignon et 9h15 au départ d'Aix-en-Provence. Cette offre horaire ne constitue pas une véritable alternative pour les usagers pendulaires (domicile-travail) qui valorisent l'heure d'arrivée. On peut ajouter le fait que les deux services déclarés s'inscrivent pour l'instant dans le cadre de l'exploitation de deux lignes de longue distance Paris - Lyon - Marseille, d'une part, et Annecy - Grenoble - Marseille, d'autre part, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle pendulaire.
18. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine, que la liaison entre Avignon et Aix-en-Provence est majoritairement empruntée par des voyageurs fréquents, les voyageurs occasionnels ne représentant que [20 - 30] % du trafic.
19. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les services déclarés par la société Eurolines peuvent tout au plus être regardés comme faiblement substituables avec le service conventionné pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique des services déclarés

20. Faute de recul sur le report qui peut être constaté du service routier conventionné vers le service librement organisé, 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, 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. Partant de cette hypothèse, une première estimation de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne LER Avignon - Aix-en-Provence que pourrait entraîner l'ouverture des services envisagés par la société Eurolines consiste à évaluer le report vers ces services de l'ensemble des usagers des autocars circulant à des horaires estimés comme proches de ceux des services librement organisés. On considère, à titre conservateur, que les services situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des horaires déclarés pour chaque service sont susceptibles d'être affectés et que, pour un autocar donné, le report des voyageurs de tous les services LER affectés ne dépasse pas 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar.

23. Dans le cas d'espèce, le nombre de voyageurs des autocars conventionnés considérés ([20 000 – 30 000] voyageurs) est loin d'atteindre les plafonds de 90 % (soit 197 100 voyageurs) et même de 60 % (soit 131 400 voyageurs) susmentionnés. Pour chaque service LER considéré, la totalité des usagers de chaque O-D potentiellement affectée (cf. point 10) sera donc prise en compte dans le report. Ainsi, sur la base des données de comptage du nombre total d'usagers par autocar communiquées par la Région et des hypothèses de trafic sur l'O-D, le transfert de voyageurs de ces services LER conventionnés vers les services librement organisés est estimé à [20 000 – 30 000] voyageurs. Partant d'une recette moyenne par voyageur LER de [0 – 10] euros, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée à environ [100 000 – 200 000] euros par an.
24. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1, une estimation complémentaire de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne LER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport librement organisé de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné. Au vu des données disponibles, qui font état d'un nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Avignon – Aix-en-Provence sur la ligne LER estimé à environ [10 000 – 20 000] en 2014 et d'une recette moyenne par voyageur LER occasionnel de [10 – 20] euros, un report de tous les voyageurs occasionnels empruntant la liaison conventionnée aurait pour conséquence une perte de recettes estimée à environ [100 000 – 200 000] euros par an.
25. Au demeurant, ces estimations hautes apparaissent particulièrement prudentes, puisqu'il est peu probable que la totalité des usagers du service conventionné se reporte vers les services déclarés.
26. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée qui, pour une grande partie, sont couverts par des concours publics versés par l'autorité organisatrice de transport, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel, entre [30] % et [50] % de la contribution publique sur la ligne LER, apparaît, en tout état de cause, significative. En 2014, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est en effet venue couvrir un déficit de [300 000 – 500 000] euros sur ce périmètre, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [200 000 – 300 000] euros, ces dernières ne couvrant que [30 – 40] % des coûts sur le périmètre de la ligne LER considérée.
27. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution d'exploitation versée par la Région, serait significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
28. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée peut être regardée comme substantielle et que ce service doit, dès lors, être au moins limité.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

29. 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 dans la limite de l'atteinte portée à l'équilibre du service conventionné, qui ne saurait être substantielle.
30. 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.

31. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux caractéristiques de la demande et notamment à la forte proportion de voyageurs fréquents plus susceptibles d'être contraints par des horaires précis, ainsi qu'il est mentionné au point 18, les services complémentaires au service conventionné doivent être regardés comme correspondant aux horaires situés à plus d'une heure des horaires du service conventionné.
32. Dans ces conditions, hors période estivale, les horaires complémentaires ne pouvant être limités sont constitués des départs d'Avignon à 9h et 12h30 le dimanche, et des départs d'Aix-en-Provence à 9h15 du lundi au dimanche, à 16h45 le samedi et à 19h15 le dimanche. En période estivale, telle que définie par la Région dans son offre et qui couvre, pour l'année 2016, la période du 4 juillet au 14 août inclus, les horaires complémentaires ne pouvant être limités sont constitués des départs d'Avignon à 9h du lundi au vendredi, et des départs d'Aix-en-Provence à 9h15 du lundi au dimanche, à 16h45 du lundi au samedi, et à 19h15 le dimanche.
33. Par voie de conséquence, la Région ne saurait être fondée à interdire les services complémentaires mentionnés au point précédent.

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 Eurolines sous réserve que l'interdiction de service exclue les horaires mentionnés au point 32.

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 29 mars 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo