# Décision n° 2016-137 du 12 juillet 2016
## portant adoption des lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transport

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 décision n° 2015-039 du 21 octobre 2015 portant adoption des lignes directrices relatives à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres ;

Vu le règlement intérieur du collège de l'Autorité ;

Vu la consultation publique organisée du 22 juin au 6 juillet 2016 ;

Après en avoir délibéré le 12 juillet 2016,

## DÉCIDE

**Article 1er** La décision n° 2015-039 du 21 octobre 2015 portant adoption des lignes directrices relatives à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres est abrogée.

**Article 2** Les lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transport annexées à la présente décision sont adoptées.

La présente décision sera publiée sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté la présente décision le 12 juillet 2016.*

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

Le Président

Pierre Cardo

## Annexe à la décision n° 2016-137 du 12 JUILLET 2016

# LIGNES DIRECTRICES

# RELATIVES A LA DECLARATION DES SERVICES ROUTIERS SUR LES LIAISONS REGULIERES INTERURBAINES PAR AUTOCAR INFERIEURES OU EGALES A 100 KILOMETRES ET A L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'INTERDICTION OU DE LIMITATION FORMEES PAR LES AUTORITES ORGANISATRICES DE TRANSPORT

---

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a libéralisé le transport régulier interurbain de voyageurs par autocar en prévoyant, pour les liaisons inférieures ou égales à 100 kilomètres, la possibilité de limiter ou d'interdire les services librement organisés qui porteraient une atteinte substantielle à l'équilibre 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.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après l'Autorité) a pour mission de rendre un avis sur les projets de limitation ou d'interdiction des nouveaux services routiers de voyageurs envisagés par les autorités organisatrices de transport (AOT).

Le présent document présente les procédures à suivre, d'une part, par les opérateurs pour déclarer des projets de services routiers interurbains entre des arrêts distants de 100 kilomètres ou moins et, d'autre part, par les AOT pour saisir l'Autorité. Il présente également la méthode que l'Autorité entend appliquer pour procéder à l'analyse des projets de limitation ou d'interdiction de services de transport routier par autocar qui lui seront soumis par les AOT.

Ces lignes directrices se substituent aux précédentes lignes directrices adoptées sur ce thème par la décision n° 2015-039 du 21 octobre 2015.

---

## Sommaire


1. INTRODUCTION ..... 6

2. DECLARATION PREALABLE PAR L'OPERATEUR DE TRANSPORT ROUTIER D'UNE LIAISON INFERIEURE OU EGALE A 100 KILOMETRES ..... 7

2.1. Liaisons soumises à l'obligation de déclaration préalable ..... 7

2.2. Formalisme ..... 7

2.3. Contenu du dossier de déclaration ..... 8

2.4. Publication de la déclaration ..... 9

2.5. Modification d'un service existant ou déclaration d'un nouveau service s'ajoutant à un service librement organisé existant ..... 9

2.6. Caducité de la déclaration ..... 10

3. SAISINE DE L'AUTORITE ..... 10

3.1. Formalisme de la saisine ..... 10

3.2. Intérêt à agir de l'AOT ..... 11

3.3. Contenu du dossier de saisine ..... 11

3.3.1. Informations prévues par le décret du 16 août 1985 ..... 11

3.3.2. Précisions sur le périmètre d'analyse ..... 12

3.3.3. Autres informations nécessaires à l'instruction des saisines ..... 13

3.4. Réexamen des décisions antérieures de l'AOT sur la liaison ..... 13

3.5. Publication de la saisine ..... 14

4. AVIS DE L'AUTORITE ET SUITES A DONNER ..... 15

5. METHODE D'ANALYSE ..... 15

5.1. Objectif de l'intervention du régulateur ..... 15

5.2. Détail de l'analyse menée ..... 16

5.2.1. Etape 1 : existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance soit la même liaison que celle déclarée par l'opérateur soit une liaison similaire à la liaison déclarée ..... 17

5.2.2. Etape 2 : vérification de la conformité du périmètre retenu par l'AOT avec l'article L. 3111-18 du code des transports ..... 17

5.2.3. Etape 3 : analyse de la substituabilité ..... 17

5.2.4. Etape 4 : estimation chiffrée du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné ..... 18

5.2.5. Etape 5 : appréciation du caractère substantiel de l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné .....20

5.2.6. Cas nécessitant l'estimation d'un risque d'atteinte cumulée de différents services librement organisés .....21

## 1. INTRODUCTION

1. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, en créant l'article L. 3111-17 du code des transports, permet aux entreprises de transport public routier de voyageurs établies sur le territoire national d'assurer des services réguliers interurbains librement organisés.

2. Les services interurbains sont définis à l'article L. 3111-21 du code des transports comme:

   - les services qui ne sont pas intégralement inclus dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité, au sens de l'article L. 1231-1 ;

   - les services exécutés dans la région Île-de-France sur une distance supérieure au seuil de 40 kilomètres fixé à l'article 31-5 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes modifié.

3. Toutefois, sur les liaisons interurbaines entre deux arrêts distants de 100 kilomètres ou moins, une autorité organisatrice de transport (AOT) concernée peut, dans les conditions prévues à l'article L. 3111-19 du code des transports et après avis conforme de l'Autorité, limiter ou interdire l'offre de services sous les deux conditions cumulatives suivantes :

   - ceux-ci sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elles organisent, et

   - 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.

4. A cet effet, tout service assurant une liaison entre deux arrêts distants de 100 kilomètres ou moins doit faire l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité, qui la publie sans délai (article L. 3111-18, 1er alinéa). « *Assurer une liaison* » signifie proposer à la vente des places pour le transport de personnes (7° de l'article 31-1 du décret du 16 août 1985 modifié). Ainsi, la déclaration n'est nécessaire que si cette liaison a vocation à être commercialisée.

5. Dans un délai de deux mois à partir de la publication par l'Autorité de cette déclaration, l'AOT concernée peut saisir l'Autorité de son projet d'interdiction ou de limitation du service.

6. L'Autorité émet alors un avis conforme sur le projet d'interdiction ou de limitation de l'AOT dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine complète. Ce délai peut être prolongé d'un mois, par décision motivée de l'Autorité. S'il n'est pas rendu dans ces délais, l'avis de l'Autorité est réputé favorable, ce qui signifie que l'autorité organisatrice de transport concernée peut limiter ou interdire le service, conformément au projet d'interdiction ou de limitation qu'elle aura soumis.

7. Le décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés précise les modalités de déclaration auprès de l'Autorité des services interurbains assurant une liaison entre deux arrêts distants de 100 kilomètres ou moins, en modifiant le décret n° 85-891 du 16 août 1985. Il détaille également la procédure préalable à l'adoption, par l'AOT concernée, d'une décision éventuelle d'interdiction ou de limitation du service. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 15 octobre 2015.

8. Le présent document présente les procédures à suivre, d'une part, par les opérateurs pour déclarer des projets de services routiers interurbains entre des arrêts distants de 100 kilomètres ou moins et, d'autre part, par les AOT pour saisir l'Autorité. Il présente également la méthode que l'Autorité entend appliquer afin d'estimer l'impact du service librement organisé de transport par autocar sur l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport

susceptibles d'être concurrencées ou sur l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné.

9. Par ailleurs, l'article L. 3421-2 du code des transports prévoit que les entreprises de transport public de personnes non établies en France peuvent, à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs et sous réserve que l'objet principal de ce service soit le transport de voyageurs entre des arrêts situés dans des États différents, assurer des services librement organisés dans les mêmes conditions que les entreprises établies en France. L'Autorité appliquera pour ces services la même procédure et la même méthodologie, sous réserve des dispositions spécifiques prévues à l'article 31-22 du décret du 16 août 1985 modifié.

## 2. DECLARATION PREALABLE PAR L'OPERATEUR DE TRANSPORT ROUTIER D'UNE LIAISON INFERIEURE OU EGALE A 100 KILOMETRES

10. A titre liminaire, l'Autorité rappelle qu'elle a uniquement pour rôle, à ce stade de la procédure, de publier sur son site internet la déclaration de l'opérateur, après vérification de la complétude des éléments fournis, et non d'effectuer une instruction du projet.

11. Par ailleurs, les règles définies ci-après s'appliquent à toutes les déclarations, y compris à celles portant sur la modification d'un service ayant déjà fait l'objet d'une première déclaration, comme le prévoit l'article 31-9 du décret du 16 août 1985 modifié.

### 2.1. Liaisons soumises à l'obligation de déclaration préalable

12. Les liaisons soumises à déclaration préalable sont les liaisons dont la longueur via l'itinéraire routier le plus court[1] est inférieure ou égale à 100 kilomètres et que l'opérateur souhaite commercialiser.

13. L'Autorité recommande de vérifier la distance routière minimale sur plusieurs comparateurs d'itinéraires disponibles sur internet[2] et de retenir la distance la plus courte. Si celle-ci est inférieure ou égale à 100 kilomètres, l'opérateur doit effectuer une déclaration préalable auprès d'elle.

### 2.2. Formalisme

14. En vertu du premier alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, « [*t*]*out service assurant une liaison dont deux arrêts sont distants de 100 kilomètres ou moins fait l'objet d'une déclaration auprès de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, préalablement à son ouverture. L'Autorité publie sans délai cette déclaration* ».

15. Les conditions de déclaration sont précisées à l'article 40 du règlement intérieur de l'Autorité. Ces dispositions prévoient que la déclaration doit être adressée par voie électronique au greffe de l'Autorité, dans un format usuel de type PDF, à l'adresse suivante : greffe@arafer.fr

16. Le formulaire présenté en Annexe 1 du présent document, dont la version électronique est téléchargeable sur le site internet de l'Autorité, doit être utilisé par les opérateurs.

[1] Conformément au 9° de l'article 31-1 du décret du 16 août modifié, même si ce n'est pas nécessairement celui qui sera utilisé.
[2] A titre d'exemple, les sites internet « ViaMichelin » et « Mappy » disposent d'une option permettant d'obtenir l'itinéraire le plus court en distance.

### 2.3. Contenu du dossier de déclaration

17. L'article 31-7 du décret du 16 août 1985 modifié définit le contenu du dossier de déclaration. Il doit ainsi comporter les éléments suivants :

- la raison sociale de l'entreprise ;

- l'origine et la destination de la liaison assurée[3], les itinéraires envisagés, les temps de parcours, les arrêts et la fréquence ;

- le volume maximum de places proposées à la vente, pour chaque horaire ou plage horaire.

18. L'Autorité attend pour ces différents points les éléments suivants :

- « *origine et destination de la liaison* » et « *arrêts* » : adresse précise du point d'arrêt (numéro de rue, rue, commune) et coordonnées GPS de ce même point d'arrêt.

- « *itinéraire(s) envisagé(s)* » : carte présentant le ou les itinéraires envisagés.
  Il s'agit du ou des itinéraires réellement envisagés par l'opérateur de transport routier et il ne s'agit donc pas forcément de l'itinéraire le plus court en distance.

- « *temps de parcours* » : en heures et minutes.
  Le temps de parcours est la durée moyenne du trajet en autocar entre le point d'origine et le point de destination, dans des conditions normales de circulation. Pour rappel, ce temps de parcours est engageant pour l'opérateur. En effet, le 3° de l'article 31-9 du décret du 16 août 1985 modifié prévoit qu'une diminution du temps de parcours supérieure ou égale à 10 % donne lieu à une déclaration préalable au même titre que l'ouverture du service. Ainsi, si plusieurs temps de parcours sont indiqués dans une même déclaration (par exemple pour des horaires différents ou selon le sens du parcours), il est dès lors attendu que les écarts ne dépassent pas 10 %. A défaut, l'opérateur est tenu d'effectuer une déclaration préalable distincte pour les horaires n'entrant pas dans ce cadre.

- « *fréquence* » : définie par l'article 31-1 du décret du 16 août 1985 modifié, c'est-à-dire « *ensemble des horaires de passage ou plage horaire de passage, selon une périodicité donnée, de véhicules de transport routier de personnes* ».
  Si les horaires ou plages horaires varient au cours de l'année, il est demandé à l'opérateur d'indiquer les horaires ou plages horaires pour chaque période de l'année préalablement définie. Ceci vaut, notamment, dans le cas de l'exploitation de services saisonniers.

- « *volume maximum de places proposées à la vente, pour chaque horaire ou plage horaire* » : il est demandé d'indiquer le nombre d'autocars ainsi que le nombre de places par autocar pour chaque horaire ou plage horaire.

Si ces informations ne sont pas fournies, la déclaration est considérée comme incomplète et, à défaut de régularisation par l'opérateur, ne peut être publiée sur le site internet de l'Autorité.

19. L'Autorité souhaite également recueillir dans les déclarations des informations complémentaires, non explicitement demandées par le décret, afin de vérifier la cohérence des éléments fournis, d'une part, et d'améliorer la compréhension du projet de l'opérateur, notamment par les autorités organisatrices susceptibles de saisir l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction ou de limitation du service, d'autre part, à savoir :

- la longueur de la liaison envisagée par l'itinéraire le plus court (en kilomètres) ;

[3] Dans le présent document, les termes « origine » et « destination » seront utilisés pour désigner indifféremment les deux « extrémités » de la liaison concernée. L'Autorité fait l'hypothèse que, de manière générale, l'opérateur effectuera une déclaration pour une liaison vendue dans les deux sens. Si cela devait ne pas être le cas, il est demandé à l'opérateur de le préciser.

- le volume maximum de places proposées à la vente pour une année d'exploitation ;
- la ligne dans laquelle s'inscrit la liaison : liste exhaustive des arrêts effectués ;
- la longueur totale de la ligne dans laquelle s'inscrit la liaison (en kilomètres) ;
- le temps de parcours pour effectuer l'ensemble de la ligne dans laquelle s'inscrit la liaison ;
- la date de début d'exploitation envisagée.

### 2.4. Publication de la déclaration

20. L'Autorité s'efforce de publier la déclaration sur son site internet dans un délai de 24 heures suivant la réception de l'envoi par voie électronique.

21. L'Autorité précise que seules les déclarations complètes seront publiées. Si une déclaration est incomplète, il sera indiqué à l'opérateur les éléments manquants afin que celui-ci la complète, dans les conditions précisées par l'article 41 du règlement intérieur de l'Autorité. En cas d'incohérence manifeste entre différentes informations fournies dans une même déclaration, le greffe de l'Autorité pourra prendre l'attache de l'opérateur afin qu'il précise ces informations.

22. L'Autorité rappelle à ce titre que le délai de saisine ouvert à l'AOT court à compter de la date de publication de la déclaration et non de celle de son envoi à l'Autorité, a fortiori si la déclaration s'avère incomplète. Par conséquent, il est dans l'intérêt des opérateurs de s'assurer, avant tout envoi, de la complétude et de la cohérence de leur déclaration.

23. Afin de faciliter l'information de l'ensemble des acteurs, la publication des déclarations est organisée à partir d'une page dédiée du site internet de l'Autorité, avec les filtres de recherche suivants proposés à titre purement indicatif (c'est-à-dire sans que le résultat de la recherche ne puisse être juridiquement opposé à l'Autorité) : par date, par région et/ou par département.

### 2.5. Modification d'un service existant ou déclaration d'un nouveau service s'ajoutant à un service librement organisé existant

24. En application de l'article 31-9 du décret du 16 août 1985 modifié, en cas de modification du service impliquant des « *places commercialisées en sus du volume initialement déclaré* », des « *places commercialisées en dehors des horaires ou plages horaires initialement déclarées* » ou une « *diminution du temps de parcours d'au moins 10 %* », ce service doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration. A ce titre, il peut faire l'objet d'une nouvelle saisine et d'un nouvel avis de l'Autorité, dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une première déclaration.

25. Dans un tel cas, l'opérateur le précise dans sa déclaration et indique le numéro de la déclaration initiale. Il précise également dans sa lettre d'accompagnement les éléments modifiés ou complétés (horaires modifiés, ajout d'horaire, ajout de capacité, modification du temps de parcours, etc.).

26. L'opérateur peut également soit annuler (retirer) la déclaration déposée, soit l'annuler et la remplacer par une nouvelle déclaration. Dans cette dernière hypothèse, l'Autorité publie la nouvelle déclaration si elle satisfait aux conditions de l'article 31-7 du décret du 16 août 1985 modifié. L'AOT peut alors saisir l'Autorité dans un nouveau délai de deux mois.

### 2.6. Caducité de la déclaration

27. Il est rappelé que l'article 31-6 du décret du 16 août 1985 modifié prévoit qu'un service déclaré qui n'a pas été exploité pendant une durée supérieure ou égale à un an ne peut plus l'être sans une nouvelle déclaration.

## 3. SAISINE DE L'AUTORITE

28. L'article L. 3111-19 du code des transports prévoit que lorsqu'une AOT concernée souhaite interdire ou limiter les services dont deux arrêts sont distants de 100 kilomètres ou moins, elle « *saisit l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières de son projet d'interdiction ou de limitation du service dans un délai de deux mois à compter de la publication de la déclaration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 3111-18. Sa saisine est motivée et rendue publique* ».

### 3.1. Formalisme de la saisine

29. Les conditions de saisine de l'Autorité par les AOT sont précisées à l'article 43 de son règlement intérieur. Ces dispositions prévoient que la saisine doit être adressée par voie électronique au greffe de l'Autorité, dans un format usuel de type PDF, à l'adresse suivante : greffe@arafer.fr.

30. Le formulaire à utiliser par les AOT est présenté en Annexe 2 du présent document. Une version électronique est téléchargeable sur le site internet de l'Autorité. Les données seront envoyées au format Excel modifiable.

31. Dans un souci de bonne administration, pour éviter la multiplication des échanges et permettre aux services de l'Autorité d'engager sans délai leur instruction sur la base d'un dossier complet, il est souhaitable que les AOT s'assurent, avant tout envoi, de la complétude de leur dossier.

32. En vertu du premier alinéa de l'article 31-13 du décret du 16 août 1985, lorsque le dossier est incomplet, l'Autorité demande qu'il soit complété. Le dossier doit être complété avant l'expiration du délai de deux mois suivant la publication de la déclaration préalable par l'Autorité, et ce à peine d'irrecevabilité de la saisine.

33. L'Autorité tient à appeler l'attention des AOT sur le fait qu'il est dans leur intérêt de lui adresser au plus tôt leurs saisines, sans attendre les derniers jours du délai de deux mois, afin de la mettre en mesure de leur adresser une demande de régularisation en cas d'incomplétude du dossier et de leur permettre d'y répondre dans des délais raisonnables. Dans la mesure où la loi telle que précisée par son décret d'application n'a pas prévu la suspension du délai de saisine, l'Autorité est tenue de rejeter toute saisine qui n'aura pas été complétée dans les délais.

34. Dans ces conditions, l'Autorité recommande aux AOT d'adresser leur saisine au moins huit jours avant la date d'expiration du délai de manière à examiner la complétude de leur dossier et à leur permettre de procéder, le cas échéant, à leur régularisation dans un calendrier compatible avec le respect du délai de deux mois requis.

35. En application de l'alinéa 2 de l'article 31-13 du même décret, toute saisine de l'Autorité fait l'objet d'un accusé de réception, de même que chaque complément apporté par l'AOT concernée. En l'absence de confirmation de la bonne réception de la saisine ou de tout autre complément apporté, les AOT sont invitées à contacter sans délai le greffe de l'Autorité.

### 3.2. Intérêt à agir de l'AOT

36. L'existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance la même liaison que celle déclarée par l'opérateur ou une « liaison similaire » à cette dernière (au sens du 14° de l'article 31-1 du décret du 16 août 1985) est une condition préalable à la limitation ou à l'interdiction d'un service.

37. En effet, les articles 31-11 et 31-15 du décret du 16 août 1985 modifié précisent qu'une AOT peut uniquement limiter ou interdire une liaison soumise à régulation qui la concerne ou une liaison similaire. Une AOT concernée par une liaison, dénommée dans le décret du 16 août 1985 modifié « *autorité organisatrice d'une liaison* », est définie au 10° de l'article 31-1 dudit décret comme celle qui organise « *un service public régulier assurant cette liaison sans correspondance* ».

38. Une « liaison similaire » à une liaison d'une AOT correspond à une liaison soumise à régulation, c'est-à-dire d'une longueur inférieure ou égale à 100 km, qui réalise une desserte très proche de la liaison régulée qui concerne l'AOT. L'origine et la destination de cette liaison doivent être situées à une distance, « *mesurée en ligne droite, d'au plus 5 km* » (10 km en Ile-de-France) autour de l'origine et de la destination de la liaison de l'AOT.

39. Il est donc demandé aux AOT de justifier précisément dans leur saisine l'existence d'un service conventionné réalisant sans correspondance, soit la même liaison que celle déclarée par l'opérateur, soit une liaison similaire à la liaison déclarée, en s'appuyant notamment sur les éléments de nature contractuelle évoqués au paragraphe 44.

### 3.3. Contenu du dossier de saisine

#### 3.3.1. Informations prévues par le décret du 16 août 1985

40. L'article 31-12 du décret du 16 août 1985 modifié définit le contenu du dossier de saisine. Il doit ainsi comporter les éléments suivants :

- « *le projet de décision d'interdiction ou de limitation* », tel que défini à l'article 31-16 du même décret ;

- « *le trafic connu ou les estimations motivées du trafic des prestations de service public susceptibles d'être concurrencées et les ressources générées ; ces données sont détaillées par groupe tarifaire si cette information est disponible ;* »

- « *les données de comptage et la répartition horaire du trafic de la liaison concernée ;* »
  Ces données doivent être détaillées et complètes : les comptages doivent recouvrir toutes les circulations conventionnées permettant d'effectuer la liaison sur une semaine type et de présenter soit le nombre de voyageurs réalisant l'OD sur chaque train/autocar conventionné, soit les montées et descentes à chaque arrêt de la ligne[4] pour chaque circulation.

- « *le trafic, les revenus et la contribution publique relatifs au périmètre retenu par l'AOT pour apprécier l'atteinte portée aux services qu'elle organise et, si elles sont disponibles, les données relatives aux coûts supportés par l'exploitant* ; »
  L'AOT doit préalablement préciser le périmètre d'analyse retenu (voir 3.3.2). La contribution publique sur le périmètre correspond au montant de l'ensemble des concours publics versés par l'AOT, qui peuvent comprendre, le cas échéant, la compensation du coût des éventuelles tarifications sociales nationales (cas des lignes TER SNCF) et des autres mesures tarifaires

[4] Il s'agit bien de tous les arrêts et pas uniquement les deux extrémités de la liaison. En effet, ces données sont nécessaires pour pouvoir extrapoler au mieux le trafic de l'OD sur chaque circulation.

décidées par l'AOT, ainsi que la contribution d'exploitation versée à l'exploitant pour assurer le solde de l'équilibre.

- « *l'évaluation motivée de l'atteinte substantielle portée à ces services par les services routiers librement organisés entrant dans le champ du projet de décision, en termes de trafic et de ressources ;* »
  Il appartient à l'AOT de fournir un document explicatif qui justifie précisément l'atteinte portée à ces services et, en particulier, fasse apparaître une évaluation chiffrée qui en atteste. En cas d'atteinte cumulée avec d'autres services préalablement déclarés sur la même liaison ou sur une liaison affectant le même périmètre, l'AOT fait état de ces services et présente une analyse de l'atteinte qu'ils sont susceptibles de causer.

- « *la justification du champ d'application du projet de décision, en ce qui concerne en particulier les liaisons similaires à celle de l'AOT et les liaisons dont la jonction permet d'assurer celle-ci ;* »

- « *si le projet de décision couvre des liaisons dont la jonction permet d'assurer avec correspondance la liaison de l'AOT, les raisons d'intérêt général motivant la portée de la décision sur chacune de ces liaisons.* »

41. A défaut d'avoir fourni les données et informations susmentionnées avant l'expiration du délai de deux mois suivant la publication de la déclaration, spontanément ou à la suite d'une demande de régularisation, le dossier sera considéré comme incomplet et ne pourra être publié sur le site internet de l'Autorité.

42. Les données communiquées doivent être récentes et complètes. Elles doivent être fournies sur une base annuelle unique, de préférence calendaire.

### 3.3.2. Précisions sur le périmètre d'analyse

43. 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 [assurant une liaison dont deux arrêts sont distants de 100 kilomètres ou moins] 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 ».

44. Il résulte de la rédaction de cet article que le Législateur a choisi de recourir à deux termes distincts, ligne et liaison, en vue d'établir le cadre de régulation des services librement organisés. Dans ces conditions, ces deux notions ne sauraient être confondues.

45. Au vu de l'architecture générale des conventions de service public de transport, une ligne peut être vue comme un ensemble de points d'arrêt et un ensemble de missions (assurées par train ou autocar) dont le point de départ et le terminus sont deux de ces points d'arrêt et qui desservent tout ou partie des points d'arrêt. Elle dispose d'une autonomie fonctionnelle au regard de ses conditions d'exploitation technique ou commerciale. Les points d'arrêt et les missions constituant la ligne sont définis par la convention de service public (par exemple : référentiel de dessertes). Une liaison est un couple de points d'arrêts, dont l'un est le point d'origine et l'autre est le point de destination. Une ligne est ainsi composée de toutes les liaisons ayant pour point d'origine et pour point de destination n'importe lequel de ces points d'arrêt et qui sont desservies par les trains ou les autocars de la ligne. Ces deux notions ne sont équivalentes que dans le cas où une ligne n'est constituée que d'une seule liaison, c'est-à-dire lorsque les trains ou les autocars de la

ligne ont (dans chaque sens) toujours le même point de départ et le même terminus et ne desservent aucun arrêt intermédiaire entre le point de départ et le terminus de la ligne.

46. Ainsi, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut être qu'une ligne conventionnée dans sa totalité, et non un segment de ligne ou une liaison, dans le cadre de la convention conclue entre l'AOT et SNCF Mobilités.

47. A l'appui de sa saisine, l'AOT doit donc fournir les éléments permettant de justifier le périmètre qu'elle souhaite retenir, au regard des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports. A cet effet, si le périmètre retenu n'est pas celui du contrat de service public dans sa totalité, il est demandé à l'AOT de fournir l'extrait du contrat concerné présentant la liste de toutes les lignes conventionnées ou, à défaut, de fournir toute justification, notamment de nature contractuelle, appropriée.

48. Si le périmètre retenu par l'AOT dans le dossier de saisine n'est pas conforme à ces dispositions, les données fournies à l'appui de la saisine peuvent ne pas permettre à l'Autorité d'apprécier l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public concernés. Dans ce cas, l'Autorité procédera à une mesure d'instruction afin de définir le périmètre pertinent pour réaliser son analyse et solliciter les données afférentes.

#### 3.3.3. Autres informations nécessaires à l'instruction des saisines

49. Pour la bonne instruction de leur projet de décision d'interdiction ou de limitation du service, il est demandé aux AOT de détailler les données de trafic et de recettes par catégorie de clientèle. Dans ce cadre, les AOT doivent définir précisément les différents types de clients et, pour permettre une appréciation d'ensemble, fournir les données rendant compte de chacun des segments. L'Autorité recommande ainsi aux AOT de ne pas lui transmettre d'informations partielles concernant, par exemple, un unique segment de clientèle, comme celui des voyageurs occasionnels.

50. Pour chaque donnée fournie, il est demandé à l'AOT d'en indiquer la source et de fournir à l'appui de sa saisine l'ensemble des documents sources cités. A ce titre, il est notamment demandé à l'AOT de fournir :

- les comptes de lignes dans le cas des lignes TER SNCF, ou
- le dernier rapport du délégataire dans le cas d'une ligne routière conventionnée sous DSP.

51. Si les données fournies sont de mauvaise qualité, incohérentes ou non homogènes en termes de périmètre, l'AOT s'expose au risque que l'Autorité ne soit pas en mesure d'apprécier l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public de transport et, par voies de conséquence, à un avis défavorable sur son projet d'interdiction ou de limitation.

52. Si la saisine traite d'un cas où la liaison déclarée est une liaison similaire à plusieurs liaisons conventionnées par l'AOT et que cette dernière considère que le service librement organisé affectera ces différentes liaisons conventionnées, il est demandé à l'AOT de le préciser et de fournir le détail des données demandées ci-avant séparément pour chaque liaison qu'elle organise. Ainsi, cela permettra à l'Autorité de vérifier que la liaison déclarée est bien similaire à l'ensemble de ces liaisons et d'effectuer si besoin une analyse distincte pour les différentes liaisons conventionnées.

### 3.4. Réexamen des décisions antérieures de l'AOT sur la liaison

53. L'alinéa 2 de l'article 31-15 du décret du 16 août 1985 prévoit que la décision de l'AOT, « *si elle est prise à l'occasion de la déclaration d'un nouveau service, peut s'accompagner du réexamen de plein droit des décisions portant sur les services routiers antérieurement déclarés assurant la*

*même liaison déjà assurée par un service de l'autorité ou une liaison similaire.* » Dans le cas où l'AOT souhaiterait utiliser cette possibilité, elle doit transmettre, lors de sa saisine portant sur un nouveau service ayant fait l'objet d'une déclaration, le projet de décision procédant au réexamen des décisions de limitation ou d'interdiction antérieurement prises.

### 3.5. Publication de la saisine

54. Le dossier de saisine complet est publié sur le site internet de l'Autorité, sous réserve des éléments couverts par le secret des affaires, dans un délai de deux semaines à compter de la date de réception du dossier complet par l'Autorité, conformément au quatrième alinéa de l'article 31-13 du décret du 16 août 1985 modifié.

55. En l'absence de saisine ou en cas de saisine irrecevable, le constat d'expiration du délai de deux mois mentionné au I de l'article L. 3111-19 du code des transports est publié dans un délai d'une semaine sur le site internet de l'Autorité, conformément à l'article 31-14 du décret du 16 août 1985 modifié.

56. La date de publication du dossier, qui peut différer de la date de sa réception, est sans incidence sur le délai dont l'Autorité dispose pour se prononcer sur le projet de décision, puisque celui-ci court à compter de la date de réception du dossier déclaré complet. Cette dernière date figure sur la saisine publiée sur le site internet de l'Autorité.

57. Dans l'objectif d'assurer la plus grande transparence de l'information, et avant la publication de l'ensemble du dossier, l'Autorité fera état sans délai sur son site internet de l'existence d'une saisine (sans fournir de détail sur l'AOT saisissante, sur le sens du projet de décision qui lui est soumis ou sur les éléments de justification apportés à l'appui de la saisine).

58. Le dossier de saisine sera publié par l'Autorité après expurgation, sous sa seule responsabilité, des éléments couverts par le secret des affaires. Selon la typologie élaborée par la Commission d'accès aux documents administratifs, le secret des affaires recouvre trois grandes catégories d'informations :

- celles qui touchent aux secrets des procédés utilisés, ce qui comprend notamment l'ensemble des informations relatives aux moyens techniques et humains (nombre et qualifications du personnel, liste nominative du personnel…) ;

- celles qui se rapportent à la situation économique et financière, en particulier l'ensemble des données relatives au chiffre d'affaires, au montant des investissements, aux bases d'imposition, aux coordonnées bancaires ;

- celles qui ont trait à la stratégie commerciale.

59. A cet effet, l'AOT peut se référer à l'article 47 du règlement intérieur qui précise les conditions dans lesquelles elle peut former une demande de protection au titre du secret des affaires. L'Autorité recommande également que lui soit transmis, dans un format usuel de type PDF, une version non confidentielle de la saisine qui sera susceptible d'être publiée telle quelle sur son site internet. Les éléments ainsi signalés seront examinés par les services de l'Autorité, qui décideront des suites à y donner pour établir la version non confidentielle de la saisine, sans préjudice de l'occultation d'autres données ou informations à laquelle il s'avérerait nécessaire de procéder pour préserver les intérêts légitimes de tiers. Les éléments pour lesquels les explications apportées par l'AOT à l'appui de sa demande de classement ne seront pas considérées comme justifiées ne seront pas occultés.

60. Dans le souci d'assurer la cohérence et la complétude de l'information, l'accès au dossier complet de saisine, dans sa version publique, sera assuré à partir de la page dédiée du site internet de l'Autorité mentionnée au point 23.

## 4. AVIS DE L'AUTORITE ET SUITES A DONNER

61. L'article L. 3111-19 du code des transports prévoit que l'Autorité rend son avis dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine. Ce délai peut être prolongé d'un mois par décision motivée. Le collège de l'Autorité, sur rapport des services après instruction, se prononce sur le projet de décision soumis par l'AOT.

62. L'avis de l'Autorité est notifié dans les plus brefs délais à l'AOT saisissante par courrier recommandé avec accusé de réception. Une copie est transmise par courriel à la personne référente désignée dans le formulaire joint en Annexe 2 du présent document. Dans un délai de cinq jours ouvrés à compter de la notification de l'avis, l'AOT lui fait part des éléments qu'elle considère être couverts par la protection du secret des affaires.

63. L'avis de l'Autorité est rendu public sur son site internet après occultation par ses soins des éléments considérés comme couverts par le secret des affaires. Dans la mesure du possible, l'Autorité s'attache à remplacer ces données par des fourchettes. Ainsi, par exemple, sauf cas particulier, les données en pourcentage couvertes par le secret des affaires sont remplacées par les fourchettes suivantes :

- entre 0 et 4,99 % : [0-5] %
- entre 5,0 et 9,99 % : [5-10] %
- entre 10,0 et 19,99 % : [10-20] %
- entre 20,0 et 29,99 % : [20-30] %
- etc.

64. En application du II de l'article L. 3111-19 du code des transports, l'AOT publie ensuite sa décision d'interdiction ou de limitation du service dans un délai d'une semaine à compter de la publication de l'avis sur le site internet de l'Autorité, en se conformant à cet avis.

65. Conformément à l'article 31-17 du décret du 16 août 1985 modifié et au règlement intérieur de l'Autorité, la décision d'interdiction ou de limitation du service est transmise par voie électronique au greffe de l'Autorité, dans un format usuel de type PDF, à l'adresse suivante : greffe@arafer.fr. L'Autorité la publie sur son site internet après sa publication par l'AOT.

66. Les avis défavorables de l'Autorité sont susceptibles de recours par l'AOT devant le Conseil d'Etat conformément au 4° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, dans un délai de deux mois à compter de leur notification.

## 5. METHODE D'ANALYSE

### 5.1. Objectif de l'intervention du régulateur

67. La loi prévoit l'intervention du régulateur, à la demande d'une AOT, pour éviter qu'un service librement organisé ne porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique d'une ligne ou plusieurs lignes de service public ou d'un contrat de service public.

68. Cet objectif doit être concilié avec la finalité d'assurer, conformément à l'article L. 3111-23 du code des transports, la complémentarité entre les services librement organisés et les services conventionnés :

« *L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières établit chaque année un rapport portant sur les services de transport public routier de personnes librement organisés. Ce rapport, détaillé à l'échelle de chaque région française, rend compte des investigations menées par l'autorité, effectue le bilan des interdictions et des limitations décidées en vue d'assurer la complémentarité de ces services avec les services publics et évalue l'offre globale de transports interurbains existante.* » (soulignement ajouté).

69. Au vu de l'objectif affiché par la loi, l'analyse porte principalement sur l'estimation du risque d'impact financier pour le service conventionné, même si d'autres éléments, de nature plus qualitative, peuvent être pris en compte pour analyser la complémentarité des services publics et des services librement organisés.

70. L'impact économique peut être supporté, selon les cas, soit par l'AOT, soit par l'opérateur chargé de l'exécution du contrat de service public, soit encore, par ces deux acteurs, selon les termes du contrat qu'ils ont conclu. Si, à court terme, l'AOT est éventuellement protégée par des clauses contractuelles, elle devra, à l'échéance du contrat, supporter le coût de sa révision et, en conséquence, augmenter le montant de la compensation versée à l'exploitant pour le même service ou, à compensation constante, réduire le niveau de service proposé. L'Autorité considère donc qu'elle doit évaluer l'impact financier d'un nouveau service, quelle que soit la partie qui porte à court terme le risque lié à la baisse de recettes commerciales.

### 5.2. Détail de l'analyse menée

71. L'analyse suit les étapes suivantes :

- *Etape 1 : existence d'un service conventionné*
  Cette étape consiste à vérifier l'existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance, soit la même liaison que celle déclarée par l'opérateur, soit une liaison similaire à la liaison déclarée ;

- *Etape 2 : vérification de la conformité du périmètre demandé par l'AOT avec l'article L. 3111-18 du code des transports et, le cas échéant, envoi d'une mesure d'instruction pour compléter le dossier avec les données nécessaires ;*

- *Etape 3 : analyse de la substituabilité*
  Cette étape consiste à analyser la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé du point de vue de la demande. Il s'agit d'apprécier si les clients du service conventionné considèrent ou non que le service librement organisé est une offre de transport alternative qu'ils pourraient utiliser, et dans quelle proportion ;

- *Etape 4 : estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique*
  Cette étape permet de réaliser, à partir de l'analyse de la substituabilité, une estimation quantitative du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné ;

- *Etape 5 : appréciation du caractère substantiel du risque d'atteinte*
  Il s'agit d'apprécier si l'estimation réalisée à l'étape 4 permet de conclure à une atteinte substantielle ou non. Pour cela, les circonstances de chaque espèce sont prises en compte, ainsi que l'objectif de complémentarité des services librement organisés avec les services conventionnés.

72. Une fois le test réalisé, l'Autorité propose à l'AOT la mise en place de règles objectives, transparentes et non discriminatoires si l'analyse conclut à un risque d'atteinte substantielle à l'équilibre économique du service public. Les éventuelles règles de limitation proposées par l'Autorité ne peuvent être plus restrictives que celles figurant dans le projet de décision de l'AOT. S'il n'est pas possible de limiter le service de telle façon que le risque d'atteinte soit non substantiel, l'Autorité peut donner un avis conforme à un projet d'interdiction de service.

73. La méthode présentée ici traite du cas d'un nouveau service librement organisé sur une liaison où aucun service librement organisé n'est assuré. La même méthode est appliquée en cas de modification d'un service librement organisé existant.

74. Les particularités liées à l'analyse dans le cas où plusieurs services librement organisés sont susceptibles d'affecter le même service conventionné sont présentées dans la partie 5.2.6.

#### 5.2.1. Etape 1 : existence d'une ligne de service public réalisant sans correspondance soit la même liaison que celle déclarée par l'opérateur soit une liaison similaire à la liaison déclarée

75. Comme indiqué à la partie 3.2., l'existence préalable d'une ligne de service public réalisant sans correspondance la même liaison que celle déclarée par l'opérateur ou une « liaison similaire » à cette dernière est une condition nécessaire pour pouvoir éventuellement limiter ou interdire un service. La vérification de ce point correspond donc à la première étape de l'analyse.

76. Si l'AOT fait état dans sa saisine de plusieurs liaisons conventionnées potentiellement affectées par la liaison déclarée, il s'agit également, lors de cette étape, de vérifier que la liaison déclarée est effectivement une liaison similaire à chacune de ces liaisons conventionnées. Si tel n'est pas le cas, l'analyse se limite aux liaisons conventionnées pour lesquelles la liaison déclarée est une liaison similaire. S'il n'y en a aucune, la saisine fait l'objet d'un avis défavorable.

#### 5.2.2. Etape 2 : vérification de la conformité du périmètre retenu par l'AOT avec l'article L. 3111-18 du code des transports

77. Pour apprécier l'atteinte portée aux services qu'elle organise, l'AOT peut retenir comme périmètre d'analyse la ligne ou les lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées voire le contrat de service public de transport dans son ensemble.

78. Comme indiqué dans la partie 3.3.2. du présent document, l'Autorité considère qu'à la lecture de l'article L. 3111-18 du code des transports, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut être qu'une ligne conventionnée dans sa totalité, et non un segment de ligne ou une liaison.

79. Si le périmètre d'analyse retenu par l'AOT ne s'avère pas conforme aux dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports, l'Autorité demandera, par voie de mesure d'instruction, à l'AOT de fournir les données nécessaires relatives au périmètre à retenir (c'est-à-dire *a minima* les recettes directes du trafic et les concours publics). En l'absence de transmission, elle sera dans l'incapacité d'apprécier l'atteinte à l'équilibre économique sur le périmètre requis et, ainsi, dans l'incapacité de se prononcer favorablement sur le projet de limitation ou d'interdiction du service.

#### 5.2.3. Etape 3 : analyse de la substituabilité

80. 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.

81. Si les données fournies par l'AOT dans sa saisine le permettent, l'analyse de la substituabilité est réalisée pour les différents segments de clientèle, étant rappelé qu'une définition précise de ceux-ci devra être préalablement donnée.

82. Afin d'apprécier la substituabilité entre les services du point de vue de la demande, l'analyse consiste à comparer les caractéristiques du service conventionné et du service librement organisé et notamment :

- la localisation des arrêts desservis,
- les temps de parcours proposés,
- les horaires :
    - proximité des horaires du service librement organisé et des horaires du service conventionné,
    - amplitude horaire proposée,
    - pertinence des horaires pour les usagers fréquents et, en particulier, pendulaires, notamment au vu des critères suivants :
        - possibilité d'aller-retour dans la journée,
        - adéquation des horaires du service librement organisé avec les horaires habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail,
- les fréquences journalières et hebdomadaires proposées par chacun des services.

83. L'Autorité souligne qu'elle ne prend pas en compte dans son analyse les tarifs projetés pour les services librement organisés. En effet, les dispositions applicables ne prévoient pas que l'opérateur les fournisse dans sa déclaration, ni que celui-ci fasse une nouvelle déclaration en cas de modification de ceux-ci. Il n'est donc pas possible de prendre en compte dans l'analyse un tarif donné, celui-ci pouvant par la suite évoluer, qui plus est sans que l'Autorité en ait connaissance. L'Autorité retient donc par défaut l'hypothèse, favorable aux AOT, que les tarifs du service librement organisé sont toujours inférieurs aux tarifs du service conventionné, sans toutefois chercher à quantifier cet écart. En d'autres termes, du seul point de vue du tarif, il est considéré par défaut que le service déclaré est plus attractif que le service conventionné. Cela n'exclut pas de prendre éventuellement en compte dans l'analyse qualitative de la substituabilité les tarifs du service conventionné, notamment dans les cas où ceux-ci sont particulièrement faibles et où il existe une importante différence de temps de parcours en faveur de celui-ci.

84. La comparaison des différentes caractéristiques des services conventionné et déclaré amène l'Autorité à conclure, dans le premier temps de la démarche si le service librement organisé et le service conventionné sont considérés comme :

- non substituables quelle que soit la catégorie d'usagers concernée : dans ce cas, il est conclu, sans qu'il soit besoin de poursuivre l'analyse, que l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné est négligeable ;
- en tout ou partie substituables pour une catégorie d'usagers : dans ce cas, l'analyse doit être poursuivie par une évaluation quantitative de l'impact du service déclaré sur l'équilibre du service conventionné.

#### 5.2.4. Etape 4 : estimation chiffrée du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné

85. Si l'étape 3 conclut que le service librement organisé et le service conventionné sont *a minima* faiblement ou partiellement substituables, l'étape 4 consiste à estimer de façon chiffrée le risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public.

86. Faute de recul sur le report effectif de voyageurs 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.

87. 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 ou auraient voyagé par la route avec un autre moyen de transport (voiture individuelle ou covoiturage). Cette hypothèse a vocation à être adaptée en fonction du retour d'expérience de l'Autorité, notamment au vu des conclusions qui seront tirées des collectes de données auprès des opérateurs ou des enquêtes statistiques menées auprès des voyageurs.

88. Sous cette hypothèse et en fonction de l'analyse de la substituabilité des services réalisée pour le cas d'espèce à l'étape précédente, l'estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service public est réalisée par l'évaluation du report des voyageurs des catégories pertinentes des trains ou autocars conventionnés circulant dans un certain intervalle[5] autour des horaires déclarés pour le service librement organisé, dans la limite d'un report qui ne peut en tout état de cause et sauf exception dépasser 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar :

- l'assiette des voyageurs prise en compte pour l'estimation du transfert peut être l'ensemble des usagers, s'il est considéré que le service déclaré est substituable, même faiblement, au service conventionné pour toutes les catégories de passagers, ou seulement un segment de clientèle (par exemple les voyageurs occasionnels) ;

- l'intervalle de temps retenu pour apprécier la plage de report possible dépend de la catégorie de clientèle. A cet égard, un écart d'une heure par rapport à l'horaire du service emprunté par un voyageur pendulaire constitue une hypothèse prudente au regard des horaires contraints de cette catégorie d'usagers. En revanche, on peut raisonnablement considérer qu'un service librement organisé pourra plus facilement capter des voyageurs occasionnels dans une plage élargie de 2 heures de part et d'autre de son horaire de départ.

89. Cette méthode d'estimation repose en priorité sur les données de comptage communiquées par l'AOT pour chaque circulation. Celles-ci doivent être suffisamment récentes pour être considérées comme représentatives de la demande horaire actuelle  A défaut, il est estimé que les usagers se répartissent de manière homogène sur toutes les circulations de la semaine.

90. L'Autorité rappelle que toutes ces méthodes sont maximalistes, c'est-à-dire que le risque estimé est bien un risque maximal d'atteinte, eu égard notamment aux hypothèses conservatrices retenues en matière d'induction de trafic ou de préférence horaire des usagers du service conventionné. La démarche pourra être progressivement affinée en fonction des informations qui seront recueillies sur les reports effectifs et la demande constatée.

91. Le nombre ainsi estimé de voyageurs se reportant du service conventionné vers le nouveau service est ensuite valorisé pour exprimer le risque d'atteinte en termes de perte potentielle de recettes.

[5] Intervalle dépendant du type de clientèle étudiée et des caractéristiques de l'espèce, par exemple les temps de parcours.

### 5.2.5. Etape 5 : appréciation du caractère substantiel de l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné

92. Afin d'évaluer si l'atteinte estimée, c'est-à-dire la perte de recettes susceptible d'être occasionnée par l'exploitation du service librement organisé, est substantielle ou non, il est nécessaire de la comparer à une référence. L'équilibre économique d'une ligne, de lignes ou d'un contrat de service public de transport étant un équilibre entre, d'un côté, les recettes directes du trafic et, de l'autre, les coûts de ce service (les coûts exposés par l'exploitant et sa marge), le risque d'atteinte lié à l'ouverture d'un service de transport par autocar sur une liaison donnée doit être apprécié en comparant la perte de recettes commerciales induite par le report de clientèle du service conventionné vers le service librement organisé par autocar avec :

- d'une part, les recettes commerciales que génère le service conventionné sur le périmètre d'analyse (les recettes directes du trafic) ;

- et, d'autre part, le montant des concours publics à la charge de l'AOT sur le même périmètre, qui couvrent l'écart entre l'ensemble des coûts, en ce compris la marge de l'exploitant, et les recettes directes du trafic.

93. Cela se traduit *in fine* par l'obtention de deux ratios ou fourchettes de ratios, selon les cas. Le premier ratio ou la première fourchette de ratios exprime la perte de recettes induite par le report de clientèle en pourcentage des recettes commerciales générées par le service conventionné sur le périmètre d'analyse retenu. Le second ratio ou la seconde fourchette rapporte, quant à lui, la perte de recettes induite par le report de clientèle aux concours publics versés par l'AOT sur le périmètre d'analyse retenu.

94. Pour qu'un service librement organisé soit limité ou interdit, l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne, des lignes ou du contrat de service public concerné doit être substantielle, c'est-à-dire qu'elle doit conduire à un bouleversement de la structure de financement du service conventionné, voire menacer la poursuite même de son exécution. Ainsi, toute incidence limitée ou ponctuelle ne peut être considérée *a priori* comme suffisamment significative pour justifier un avis conforme de l'Autorité sur une telle mesure.

95. Le second ratio ou la seconde fourchette mentionnée au point 91 revêtent, en particulier, une importance déterminante dans l'analyse de l'Autorité, compte tenu du poids des concours publics généralement observé dans le financement du service conventionné. Ainsi, quand bien même le manque à gagner sur les recettes tirées de l'exploitation du service conventionné pourrait être significatif, l'atteinte à l'équilibre économique de ce dernier ne peut être correctement appréciée que par rapport à l'engagement financier que l'autorité organisatrice de transport y consacre, et non par rapport à des recettes perçues auprès des usagers qui ne seraient qu'accessoires dans le financement du service.

96. La notion d'atteinte à l'équilibre économique d'un contrat s'apprécie de manière relative et non de manière absolue, justifiant ainsi le recours aux ratios et fourchettes de ratios mentionnés au point 91. En outre, le niveau à partir duquel une telle atteinte est qualifiée de substantielle se prête difficilement à une définition dans l'absolu dès lors qu'il repose sur une analyse des circonstances particulières à chaque saisine et prend notamment en compte la structure de financement des lignes en cause. Néanmoins, à titre d'exemple, l'Autorité a été amenée à considérer dans ses avis n° 2016-049 et n° 2016-071 qu'un impact compris entre 5 % et 7 % du montant des concours publics versés par l'AOT ne pouvait être qualifié de substantiel ; à l'inverse, elle a été amenée à estimer dans ses avis n° 2016-037, n° 2016-040 et n° 2016-042 qu'un impact pouvant atteindre au maximum entre 15 % et 18 % du montant des concours publics versés par l'AOT devait être considéré comme substantiel, ce qui l'a conduite à interdire ou limiter, dans les cas concernés et en fonction des circonstances de l'espèce, les services déclarés.

97. La décision de l'Autorité est appréciée en tenant compte, le cas échéant, en complément des estimations chiffrées, des éléments d'analyse suivants :

- le retour d'expérience sur des cas similaires, en particulier si un opérateur librement organisé exploite déjà des services sur la liaison concernée ou si le cas étudié porte sur la modification d'un service existant ;

- le degré de substituabilité déterminé à l'étape 3 qui, s'il ne peut permettre d'évaluer précisément le risque d'atteinte, permet d'estimer à quel point, au cas d'espèce, l'estimation du risque d'atteinte est maximaliste, en se basant notamment sur les dimensions qualitatives de l'offre de service (par exemple le confort, la localisation des arrêts, la flexibilité horaire pour les voyageurs, l'amplitude horaire proposée…) ;

- l'objectif de complémentarité des services librement organisés avec les services conventionnés, conformément aux dispositions de la loi.

#### 5.2.6. Cas nécessitant l'estimation d'un risque d'atteinte cumulée de différents services librement organisés

98. Si plusieurs services déclarés par un ou plusieurs opérateurs sont susceptibles d'affecter le service conventionné sur le même périmètre d'analyse, la méthode d'estimation doit considérer le risque d'atteinte cumulée de ces différents services. Il est dès lors dans l'intérêt de l'AOT de raisonner non pas seulement sur l'incidence du nouveau service mais bien sur celui que peut présenter l'ensemble des services, qu'ils soient déjà assurés, autorisés ou susceptibles de l'être en vertu de la nouvelle déclaration, pour justifier d'une atteinte substantielle. L'instruction menée par l'Autorité porte alors sur les services dont elle a été mise en mesure d'apprécier l'impact, grâce aux informations utiles communiquées par l'AOT (cf. points 40 et 48).

99. L'analyse précédente est à mener lorsque plusieurs services librement organisés portent sur la même liaison ou sur des liaisons qui, bien que différentes, affectent le périmètre d'analyse retenu par l'AOT pour justifier du risque d'une atteinte substantielle au service conventionné (la même ligne ou plusieurs lignes par exemple).

100. Dans le cas où des services déjà déclarés et autorisés entrent en compte dans l'analyse et où ils ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité à la suite d'une saisine d'une AOT, l'Autorité peut se référer directement à l'estimation correspondante pour estimer le risque d'atteinte cumulée, sans pour autant exclure, si nécessaire, une actualisation de l'analyse dans le nouveau cas d'espèce.

101. Dans le cas où plusieurs services déclarés mais non encore autorisés entrent en compte dans l'analyse, l'Autorité apprécie les impacts cumulés dans l'ordre de réception de leur déclaration au greffe.

102. L'Autorité appelle l'attention des AOT sur le risque de doubles comptes en cas de déclarations multiples. Sauf à ce que les services librement organisés concernés portent sur des liaisons différentes, le risque d'atteinte cumulée n'est pas nécessairement la simple somme des risques d'atteinte individuels[6]. En tout état de cause, le report total ne peut dépasser la totalité des usagers du service conventionné sur la liaison.

103. L'Autorité tient aussi à rappeler que le second alinéa de l'article 31-15 du décret du 16 août 1985 modifié prévoit que l'AOT peut demander un réexamen de plein droit des décisions portant sur les services routiers antérieurement déclarés sur une même liaison. Il appartient à l'AOT d'en faire état dans sa saisine, comme précisé dans la partie 3.5 du présent document. Au demeurant, il n'est pas possible d'interdire ou de limiter un service déjà déclaré et n'ayant pas fait, de manière définitive, l'objet d'une décision de limitation ou d'interdiction.

[6] Le report cumulé dépendra notamment du volume de trafic conventionné, des horaires et de la méthode d'estimation utilisée, un même usager d'une liaison conventionnée ne pouvant se reporter vers deux services librement organisés en même temps.