

Avis n° 2017-088 du 13 septembre 2017
relatif au projet de décision de la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur d’interdiction du
service déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus) sur la liaison entre Avignon et Marseille

L’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l’Autorité »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 3111-18 et L. 3111-19 ;

Vu l’avis n° 2016-036 du 29 mars 2016 relatif au projet de décision de la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur de limitation des services déclarés par la société Eurolines sur la liaison entre Avignon et Marseille (déclarations n° D2015-070 et D2015-073) ;

Vu la déclaration du service routier librement organisé D2017-068 présentée par la société SNCF-C6 (Ouibus), publiée le 5 mai 2017 ;

Vu la saisine relative à la déclaration D2017-068 présentée par la Région Provence – Alpes – Côte d’Azur, enregistrée le 5 juillet 2017 ;

Vu la décision n° 2017-070 du 12 juillet 2017 relative à la prolongation du délai d’instruction d’un projet de décision d’interdiction d’un service régulier interurbain de transport par autocar ;

Après en avoir délibéré le 13 septembre 2017 ;

ÉMET L’AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration D2017-068 susvisée de la société SNCF-C6 (Ouibus) porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Avignon et Marseille. Les points d’arrêt déclarés sont situés au parking Saint-Bénézet, boulevard du Rhône, à Avignon et à la gare routière, rue Honnorat, à Marseille. Le service déclaré comporte un départ quotidien d’Avignon à 8h10 et un départ quotidien de Marseille à 21h. Cinquante-sept places sont susceptibles d’être commercialisées par trajet, soit 41 610 places par an pour 7 départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à 1h15 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 SNCF-C6. Selon la Région, l’exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique des lignes TER Marseille – Avignon et Marseille – Lyon qu’elle organise (pour la seconde dans la limite de son ressort territorial, c’est-à-dire entre Marseille et Bollène) au titre du service public régional de transport de voyageurs Provence – Alpes – Côte d’Azur. Elle estime ainsi entre 1,57 % et 4,72 % la perte de recettes sur le périmètre. 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 et qu’elle peut décider de prolonger d’un mois ce délai par décision motivée. Cette prolongation a fait l’objet de la décision n° 2017-070 du 12 juillet 2017 susvisée.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus) sous le numéro D2017-068 s’inscrirait dans le cadre de l’exploitation d’une ligne de longue distance Paris – Lyon – Avignon – 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 déclarée entre Avignon et Marseille, même s’il convient de rappeler, sur ce point, que la société SNCF-C6 (Ouibus) 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 SNCF-C6 (Ouibus) à Avignon est situé en centre-ville à 1,2 kilomètre de la gare ferroviaire desservie par le service conventionné. A Marseille, il est situé à proximité immédiate de la gare ferroviaire. La distance routière entre les deux arrêts du service déclaré est de 96 kilomètres environ.
6. Les lignes conventionnées Marseille – Avignon et Marseille – Lyon permettent aux usagers de relier Avignon à Marseille sans correspondance. Sur la liaison Avignon – Marseille, le service conventionné propose, dans le sens Avignon vers Marseille, 24 départs par jour du lundi au jeudi, 25 départs le vendredi, 19 départs le samedi et 18 départs le dimanche. Dans le sens Marseille vers Avignon, ce même service propose 27 trajets le lundi, 26 trajets par jour du mardi au vendredi, 17 trajets le samedi et 17 trajets le dimanche. Au total, 158 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Avignon vers Marseille et 165 dans le sens Marseille vers Avignon. L’offre du service conventionné sur la liaison est d’environ 5 millions de sièges par an, soit une capacité plus de 100 fois supérieure à celle du service librement organisé par la société SNCF-C6 (Ouibus). Le temps de parcours entre Avignon et Marseille varie entre 1h05 et 2h32, pour une moyenne pondérée de 1h32, et pour 2 à 13 arrêts intermédiaires.
7. En 2015, dernier exercice disponible, [150 000 – 200 000] voyageurs étaient recensés sur l’origine-destination Avignon – Marseille, pour un trafic total de [1 - 2] million de voyageurs sur les lignes TER considérées, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [30 - 40] millions d’euros sur le périmètre des deux lignes (hors compensations tarifaires pour un montant de [5 - 10] millions d’euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10 - 15] millions d’euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est ainsi de [20 - 30] % sur le périmètre des lignes TER considérées.

8. Par ailleurs, préalablement à la déclaration n° D2017-068 de la société SNCF-C6 (Ouibus) et à la saisine de la Région objet du présent avis, des services routiers librement organisés entre Avignon et Marseille ont fait l'objet des déclarations n° D2015-070 et D2015-073 par la société Eurolines. Ces liaisons sont similaires à la liaison conventionnée assurée par les lignes TER Marseille – Avignon et Marseille – Lyon.
9. A la suite des déclarations n° D2015-070 et D2015-073 de la société Eurolines, publiées sur le site internet de l'Autorité le 7 décembre 2015, et de la saisine de la Région afférente à ces déclarations, l'Autorité a émis un avis défavorable, le 29 mars 2016 (n° 2016-036), sur le projet d'interdiction des services de la société Eurolines au motif que ces derniers ne portaient pas une atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes TER.
10. L'offre des services librement organisés par la société Eurolines mentionnés au point précédent est constituée de départs d'Avignon à 9h, 12h30 et 18h30 chaque jour de la semaine, ainsi que de départs de Marseille à 8h30, 16h et 18h15 chaque jour de la semaine. Cent places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet. La société Eurolines a pu exploiter ces services à l'issue du délai d'une semaine à compter de la publication par l'Autorité de son avis, le 18 avril 2016, conformément à l'article L. 3111-20 du code des transports.

3. ANALYSE

11. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, « *une autorité organisatrice de transport peut, après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, dans les conditions définies à l'article L. 3111-19, interdire ou limiter les services mentionnés au premier alinéa du présent article lorsqu'ils sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elle organise et qu'ils portent, seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné* ».
12. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Avignon et Marseille sur les lignes TER Marseille – Avignon et Marseille – Lyon, conventionnées par la Région (pour la seconde, dans la limite de son ressort territorial, c'est-à-dire entre Marseille et Bollène), conformément aux dispositions rappelées au point précédent.

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

13. Le service déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus) serait exécuté entre Avignon et Marseille, dont la liaison est assurée sans correspondance par les lignes TER Marseille – Avignon et Marseille – Lyon organisées par la Région (pour la seconde entre Marseille et Bollène) dans le cadre des « *prescriptions d'exécution d'obligations de service public au titre du service public de transport ferroviaire d'intérêt régional de voyageurs* » formulées à SNCF Mobilités pour l'année 2017. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des points d'arrêt du service conventionné à Avignon et Marseille. 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 des lignes de service public organisées par la Région

14. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que l'exploitation des services déclarés sous les numéros D2015-070 et D2015-073 par la société Eurolines est autorisée. Ces deux déclarations portent sur des liaisons entre Avignon et Marseille similaires à la liaison assurée au titre du

service conventionné des lignes Marseille – Avignon et Marseille – Lyon, telles que définies au 14° de l'article R. 3111-37 du code des transports, et sont donc également susceptibles d'affecter l'équilibre économique de ces lignes de service public. Par conséquent, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée des services déclarés sous les numéros D2015-070, D2015-073 et D2017-068.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré au service conventionné

15. 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'usager selon les temps de parcours proposés ou encore selon qu'il s'agit d'un déplacement occasionnel ou pendulaire (notamment domicile-travail), c'est-à-dire selon le profil de la demande.
16. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h15) est en moyenne inférieur à celui du service conventionné (entre 1h05 et 2h32, en moyenne pondérée 1h32). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société SNCF-C6 (Oibus) apparaît donc substituable au service conventionné existant.
17. Par ailleurs, les horaires déclarés par la société SNCF-C6 (Oibus) ne s'avèrent pas très différents, quel que soit le sens du parcours envisagé, de ceux du service conventionné avec un à neuf départs du service TER compris dans un intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des départs déclarés par la société SNCF-C6 (Oibus). 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 Avignon et Marseille pour les voyageurs occasionnels.
18. L'offre du service déclaré 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 SNCF-C6 (Oibus) ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail et ne permettent pas d'effectuer l'aller-retour dans la journée dans le sens Marseille-Avignon-Marseille. De surcroît, le service déclaré, limité à un trajet par jour et par sens ne saurait 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 de la société SNCF-C6 (Oibus) s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Paris et Marseille, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service dans le sens Avignon – Marseille, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
19. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, l'offre envisagée par la société SNCF-C6 (Oibus) entre Avignon et Marseille peut être regardée comme substituable à celle du service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, elle ne peut raisonnablement être considérée comme substituable pour les voyageurs fréquents.

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

a. Sur l'évaluation de l'incidence du service déclaré sous le numéro D2017-068 entre Avignon et Marseille

20. L'estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service public est menée conformément aux lignes directrices adoptées par décision n° 2017-046 du 24 mai 2017, elles-mêmes prises après réalisation d'une étude sur les pratiques de mobilité de longue distance des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées rendue publique le 6 janvier 2017 et consultation publique des parties prenantes. En fonction de l'analyse de la substituabilité des services, cette estimation repose sur une évaluation du report des voyageurs des services conventionnés les plus susceptibles d'emprunter le service librement organisé. Dans le cas d'une concurrence intermodale, et sauf exception, il résulte de ces lignes directrices que les places offertes par le service librement organisé sont susceptibles d'être remplies à hauteur de 11,5 % par de nouveaux voyageurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service, et à hauteur de 51 % par des voyageurs qui auraient voyagé par la route avec un autre moyen de transport que l'autocar (voiture individuelle ou covoiturage).
21. En l'espèce, il est donc fait l'hypothèse que les places offertes par le service librement organisé déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus) pourraient être remplies à hauteur de 37,5 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné, sous réserve que ces usagers soient en nombre suffisant.
22. 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 des lignes conventionnées consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers un service librement organisé des seuls usagers occasionnels des trains du service conventionné sur la liaison Avignon-Marseille 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 trains conventionnés de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'en moyenne environ 8 usagers par train conventionné sont des voyageurs occasionnels de la liaison et que seuls ceux-ci se reportent vers les nouveaux services, dans la limite de 37,5 % de la capacité de chaque autocar du service librement organisé. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné ne saurait excéder [10 000 - 20 000] usagers par an, soit [20 - 30] % environ de la capacité annuelle du service librement organisé déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus). Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [10 - 15] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle d'au plus [100 000 - 150 000] euros hors taxes par an.
23. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel peut être estimé à 1,2 % des recettes sur les lignes TER considérées ou environ 0,3 % des concours publics sur ce même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées, ces montants sont, en tout état de cause, limités.

b. Sur l'évaluation de l'incidence cumulée des services déclarés sous les numéros D2015-070, D2015-073 et D2017-068 entre Avignon et Marseille

24. Comme indiqué au point 14, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus) entre Avignon et Marseille à l'équilibre des lignes TER Marseille – Avignon et Marseille – Lyon en prenant en compte l'incidence cumulée de ce service et de ceux relatifs aux déclarations n° D2015-070 et D2015-073 sur la liaison Avignon – Marseille.
25. Dans son avis n° 2016-036 du 29 mars 2016 susvisé, l'Autorité a évalué l'atteinte à l'équilibre économique des lignes de service public de transport concernées par application d'une méthode maximaliste, qu'elle a, depuis, affinée via les lignes directrices adoptées par la décision n° 2017-046 du 24 mai 2017. Conformément au point 20, l'Autorité fait l'hypothèse du report des voyageurs occasionnels des seuls services TER situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures autour des plages horaires déclarées pour chaque service d'autocar et d'un taux de report des voyageurs depuis le service conventionné tenant compte des résultats de cette enquête.
26. S'agissant des services ayant fait l'objet des déclarations n° D2015-070 et D2015-073 par la société Eurolines entre Avignon et Marseille, et en raisonnant sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque maximal de report de ces voyageurs, pour les raisons exposées au point précédent, on considère que seuls les services conventionnés situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures autour des plages horaires déclarées pour chaque service librement organisé sont susceptibles d'être affectés par celui-ci. En l'absence de données plus précises, il est de nouveau fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels de l'origine-destination dans les différents trains conventionnés de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'en moyenne environ 8 usagers par train conventionné sont des voyageurs occasionnels de la liaison et que seuls ceux-ci se reportent vers les nouveaux services, dans la limite de 37,5 % de la capacité de chaque autocar du service librement organisé. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné ne saurait excéder [70 000 - 100 000] usagers. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [10 - 15] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle d'au plus [700 000 - 1 500 000] euros hors taxes par an, soit 7,3 % des recettes et 1,9 % des concours publics sur le périmètre des lignes conventionnées.
27. L'impact des liaisons antérieurement déclarées par la société Eurolines cumulé à celui de la liaison déclarée par la société SNCF-C6 (Ouibus) ne correspond pas à la somme des impacts isolés. En effet, le nombre de voyageurs occasionnels présents sur la liaison Avignon – Marseille aux horaires substituables est inférieur à la somme des capacités de l'ensemble des services déclarés et constitue un facteur limitant du report vers les services librement organisés. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné vers les services librement organisés considérés dans leur ensemble ne saurait dépasser, compte tenu des données fournies par la Région dans sa saisine, [80 000 - 100 000] usagers par an. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [10 - 15] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle d'au plus [800 000 - 1 500 000] euros hors taxes par an, soit 8,4 % des recettes et 2,2 % des concours publics sur le périmètre des lignes conventionnées.
28. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution publique versée par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés par les sociétés Eurolines et SNCF-C6 (Ouibus).
29. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des lignes de service public de transport concernées ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet d'interdiction de la Région Provence – Alpes – Côte d'Azur du service déclaré par la société SNCF-C6 (Ouibus) entre Avignon et Marseille.

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 13 septembre 2017.

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

Le Président

Bernard Roman