

Position

Libéralisation des transports par autocar Préconisations pour une ouverture réussie

adoptée le 18 décembre 2014

Le projet de loi pour la croissance et l'activité, qui a été déposé devant l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014, vise à moderniser l'économie française et à lever les freins à l'activité. Encourager l'activité suppose une plus grande mobilité. L'article 2 du projet de loi prévoit ainsi une ouverture à la concurrence des transports réguliers non urbains par autocar.

L'UTP accueille favorablement l'initiative du gouvernement visant à libéraliser le transport par autocar en France. La grande modernité de l'autocar, ses avantages collectifs, notamment en termes environnementaux ainsi que ses qualités reconnues en matière de sécurité, de propreté, de confort et de rapport qualité-prix, en font un mode de transport incontournable sur certaines dessertes.

Le transport par autocar offre un service complémentaire aux autres modes de transport. **Sa libéralisation devrait ainsi permettre de compléter l'offre de mobilité.** Elle devrait également permettre d'optimiser le système de mobilité en intégrant l'autocar dans une organisation plus large incluant les fonctions billettiques et informations voyageurs.

L'UTP a pris officiellement position en ce sens à plusieurs reprises : en juin 2010, à l'occasion de l'étude confiée à MM. Labia, d'Aubrery et Lhostis, en 2011 et en 2012 à l'occasion des propositions de textes

législatifs sur la libéralisation de l'autocar et, enfin, en 2013 lors de la consultation lancée par l'Autorité de la concurrence sur l'ouverture à la concurrence du transport longue distance par autocar.

Les recommandations de l'UTP pour une ouverture à la concurrence réussie

Protéger les services de transport conventionnés assurés sur des liaisons inférieures ou égales à 250 km

« Les entreprises de transport public routier de personnes établies sur le territoire national peuvent assurer des services réguliers non urbains » (art. 2 du projet de loi pour la croissance et l'activité).

L'UTP relève tout d'abord qu'aux termes du projet de loi, les services ouverts à la concurrence sont les services de transport non urbains. L'UTP se félicite de cette disposition qui permet de préserver les services de transport urbain organisés par les communes et leurs groupements. En effet, ces services locaux et multimodaux ne répondent pas aux mêmes enjeux de mobilité que le transport par autocar.

L'UTP constate toutefois que le projet de loi permet uniquement de protéger les services publics assurés sans correspondance sur les liaisons infrarégionales, lorsqu'un service de transport non urbain porterait une atteinte substantielle à l'équilibre

économique de ce service public. Pour l'UTP, ces dispositions ne permettent pas de protéger correctement les services publics de transport.

Dans son avis sur le fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar¹, l'Autorité de la concurrence préconise de déterminer un seuil en deçà duquel le risque de substituabilité des modes routier et ferroviaire justifierait de pouvoir limiter ou interdire une nouvelle ligne commerciale. Au-delà de ce seuil, une entreprise de transport pourrait assurer un service de transport régulier non urbain de sa propre initiative. Afin de ne pas créer de barrière au marché de l'autocar et de sécuriser l'organisation des services conventionnés, **l'UTP propose que ce seuil soit fixé à 250 km.**

Analyser l'atteinte à l'équilibre du « service public »

Le projet de loi prévoit qu'un service régulier non urbain par autocar peut être interdit ou limité s'il porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique du service public.

Les décisions de limitation ou d'interdiction sont prises après avis conforme de l'ARAFER.

Le projet de loi témoigne d'une certaine ambiguïté concernant l'atteinte au « service public ». En effet, il évoque aussi bien les « liaisons »² que les « services »³ de transport. L'UTP s'interroge sur ces différentes terminologies qui ne sont pas sans conséquences sur le niveau de protection des services conventionnés. Ainsi, la seule référence aux contrats pourrait fortement limiter la prise en compte de l'atteinte à l'équilibre économique sur certaines liaisons.

Dans le même temps, les transports publics sont généralement organisés dans une logique de réseau et fonctionnent sur un principe de péréquation entre les lignes. *« Aussi, est-il tout à fait envisageable que sur un trajet économiquement rentable, un autocariste privé vienne perturber l'équilibre économique*

d'autres liaisons, bénéficiant de la péréquation, en venant faire diminuer le trafic sur ce trajet ». L'étude d'impact du projet de loi pour la croissance et l'activité décrit très justement le risque que peut faire peser la création d'une nouvelle ligne commerciale sur l'ensemble d'un réseau de transport public et pas uniquement sur certaines liaisons. Le Parlement européen⁴ a d'ailleurs reconnu l'importance de la notion d'effets de réseau pour l'appréciation des obligations de service public et de leurs compensations dans les transports publics urbains et suburbains pour lesquels une appréciation ligne par ligne n'est pas toujours appropriée.

Il est donc essentiel que, sur les liaisons inférieures ou égales à 250 km, l'impact de la création d'une nouvelle ligne commerciale soit analysée non seulement au regard de l'ensemble du contrat de service public, mais également au regard de la ou des ligne(s) directement concernée(s).

Par ailleurs, l'UTP regrette que le projet de loi conditionne la protection d'un service public de transport à l'existence d'une « **atteinte substantielle à l'équilibre économique** ».

Le caractère substantiel de l'atteinte limiterait de facto la protection des services publics. Or l'équilibre économique est la pierre angulaire de toute relation contractuelle. C'est tout particulièrement le cas pour les contrats à moyen ou long terme ou pour les contrats de délégation de service public dans lesquels le délégataire assume une part importante des risques. Pour les transports ferroviaires internationaux de passagers, on ne parle d'ailleurs que d'atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public, sans qualifier plus avant cette atteinte.

En outre, il est essentiel que la notion d'atteinte à l'équilibre économique du contrat fasse l'objet d'une définition précise, sur la base de critères non discriminatoires, préalablement déterminés et adaptés au secteur.

Au-delà de l'analyse économique, l'UTP estime que le test de pertinence **pourrait intégrer une dimension environnementale** et, ainsi, tenir compte de cet impact lors de la création d'une nouvelle ligne d'autocar. Ce critère semble particulièrement pertinent pour juger de la substituabilité entre les services de transport routier et les services de transport ferroviaire.

Simplifier et sécuriser la procédure pour l'ensemble des acteurs

Le projet de loi prévoit la possibilité pour une autorité organisatrice de transport de limiter ou d'interdire la mise en place d'un service de transport non urbain, après avis conforme de l'autorité de régulation.

L'UTP regrette que le projet de loi ne précise pas davantage le dispositif. Elle redoute qu'en l'absence d'un cadre adapté, la possibilité de limiter ou d'interdire la mise en place d'une nouvelle ligne commerciale soit source d'insécurité juridique. En effet, il est essentiel qu'une entreprise qui souhaite exploiter une ligne de transport non urbain soit assurée de pouvoir mener son activité à son terme comme il est essentiel qu'une entreprise en charge d'un service public de transport puisse continuer à assurer la mission qui lui a été confiée.

L'UTP est donc favorable à la mise en place d'un système déclaratif auprès de l'autorité de régulation.

Afin de garantir la transparence et la sécurité du dispositif, **il est essentiel que l'ensemble des acteurs qui pourraient être impactés par la création d'une nouvelle ligne d'autocar soient tenus informés.** Ainsi, pour les services organisés sur des liaisons d'une longueur inférieure ou égale à 250 km, l'autorité de régulation devrait immédiatement informer la ou les autorités organisatrices concernée(s) qui aurai(en)t alors la possibilité de la saisir dans un délai d'un mois en cas de désaccord.

Si la ou les autorités organisatrices estime(nt) que le nouveau service commercial par autocar ne devrait pas impacter ses (ou leurs) services publics, ou en l'absence de réaction dans le délai imparti, l'entreprise de transport pourrait engager son activité.

Si la ou les autorités organisatrices estime(nt), en revanche, que le nouveau service commercial par autocar devrait impacter ses (ou leurs) services conventionnés, alors elle(s) devrai(en)t saisir le régulateur qui disposerait de trois mois pour rendre son avis. La ou les autorités organisatrices disposerai(en)t d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'avis pour informer l'entreprise de transport de leur décision.

Il est également essentiel de prévoir l'obligation pour les autorités organisatrices d'informer rapidement le ou les entreprises de transport qui

exploite(nt) le(s) service(s) public(s) susceptible(s) d'être concurrencé(s). En effet, en cas d'impacts sur le service de transport conventionné, l'entreprise exploitant ce service pourrait supporter, au moins en partie, la baisse des recettes. En outre, l'entreprise de transport peut disposer de données nécessaires à l'autorité de régulation pour la réalisation de son analyse économique.

Les modalités d'application de la procédure pourraient être précisées dans un décret en Conseil d'État.

Harmoniser la gouvernance des gares routières de voyageurs

Les gares routières de voyageurs constituent une composante essentielle du service de transport.

Actuellement, l'accès aux gares routières de voyageurs est rendu difficile par des situations très différentes et peu transparentes. L'Autorité de la concurrence relève, ainsi, dans son avis du 27 février 2014 la très grande variété des entités impliquées dans la construction, l'exploitation et la gestion de ces structures soumises à des régimes variés.

L'ouverture du marché de l'autocar nécessite de développer les capacités de stationnement, et de garantir un égal accès des opérateurs aux infrastructures par la mise en place d'un cadre précis et transparent, notamment en ce qui concerne l'utilisation des péages. Il est alors indispensable de définir clairement les autorités compétentes pour la gouvernance des gares routières de voyageurs. Afin de faciliter le développement harmonieux des services non urbains et de favoriser l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transport, **l'UTP propose que, pour les gares qui ne relèvent pas déjà d'une autorité organisatrice, cette compétence soit confiée aux Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM),** compétentes pour l'organisation des services publics de transport urbain, des services de transport à la demande, pour le développement de l'auto-partage, du co-voiturage et des modes actifs comme les services de location de vélo⁵.

Par ailleurs, depuis l'adoption de la loi MAPTAM, **le schéma régional de l'intermodalité coordonne à l'échelle régionale les politiques conduites en matière de mobilité par les AOM,** en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billetterie. Ce schéma définit

notamment les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement, notamment en ce qui concerne la mise en place de pôles d'échange. **Pour l'UTP, il est donc essentiel que les schémas régionaux de l'intermodalité intègrent la question des gares routières de voyageurs dans la définition des politiques de mobilité.**

Enfin, les règles d'accès aux gares routières, qui comportent notamment la fixation des péages, doivent être déterminées par le Gouvernement dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 4 du projet de loi.

Recourir à une autorité de régulation multimodale sectorielle

Depuis sa création en 2009, l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) a démontré son expertise et son indépendance. **L'UTP est donc favorable à ce que l'ARAF devienne l'autorité de régulation compétente pour veiller au bon développement du transport longue distance par autocar.** Elle avait d'ailleurs déjà pris position en ce sens, notamment lors des discussions du projet de loi ORTF en 2009.

L'ouverture à la concurrence du transport par autocar et celle du transport ferroviaire sont liées et s'impacteront mutuellement. Étendre le champ des compétences de l'ARAF permettrait **de lui faire bénéficier d'une vision globale de l'offre de transport, particulièrement nécessaire à l'analyse des risques d'atteinte à l'équilibre économique d'offres conventionnées**, par des lignes commerciales non urbaines exploitées par

autocar. De plus, l'ARAF est déjà compétente pour les questions d'équilibre dans le cabotage ferroviaire. Son expérience constituerait un atout essentiel pour la réalisation du test de pertinence.

Le recours à l'ARAF devrait donc offrir des garanties en termes de transparence, d'équité et d'expertise dans le cadre de ses différentes missions : l'examen des demandes d'accès, la collecte et la mise à disposition des informations et la régulation de l'accès aux infrastructures routières.

Il est toutefois nécessaire que l'extension des compétences de l'ARAF, qui devrait également élargir ses compétences au secteur autoroutier, s'accompagne d'un renforcement adapté de ses ressources humaines et matérielles et de la définition de la contribution des nouveaux secteurs régulés à son budget.

1. Avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar.
2. Article 2 du projet de loi pour la Croissance et l'activité, section 3, sous-section 1 « Règles d'accès aux liaisons »
3. Article 2 du projet de loi pour la Croissance et l'activité, section 3 « Services librement organisés ».
4. Dans le cadre de sa première lecture du 4ème paquet ferroviaire, le 26 février 2014.
5. Art 52 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Contacts

Claude Faucher - Délégué général de l'UTP
cfaucher@utp.fr Tél. : +33 (0)1 48 74 73 04

Valérie Beaudouin - Département Législation
et Affaires Européennes
vbeaudouin@utp.fr Tél. : +33 (0)1 48 74 73 06

L'UTP

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) est **l'organisation professionnelle des entreprises de transport public, ferroviaires (fret et voyageurs) et des gestionnaires d'infrastructure en France.**



UTP
17, rue d'Anjou – 75008 Paris

Tél. : +33 (0)1 48 74 63 51
Fax : +33 (0)1 40 16 11 72

www.utp.fr

