

Avls n° 2016-019 du 17 février 2016

relatif au projet de décision de la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Limoges et Brive-la-Gaillarde

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

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

Vu le décret n° 85-891 du 16 août 1985 modifié relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes ;

Vu les déclarations de service routier librement organisé n° D2015-001 et D2015-002, présentées par la société FlixBus France, publiées le 29 octobre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Limousin, enregistrée le 23 décembre 2015 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 17 février 2016 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. Les déclarations susvisées de la société FlixBus France portent sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Limoges et Brive-la-Gaillarde (D2015-001 et D2015-002). Les services déclarés consistent à réaliser deux dessertes par jour depuis chacune de ces deux villes. Les services auraient ainsi lieu, au départ de Brive-la-Gaillarde vers Limoges, à 7h et 12h10 du lundi au samedi et à 12h et 15h10 le dimanche. Au départ de Limoges vers Brive-la-Gaillarde, ils auraient lieu à 15h05 et 17h40 du lundi au samedi et à 17h05 et 17h40 le dimanche. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, pour un temps de parcours de 1h15 minutes.
2. La Région Limousin, devenue depuis le 1^{er} janvier 2016 la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente (ci-après *la Région*), a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation des services déclarés par la société FlixBus France sous les numéros D2015-001 et D2015-002. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes 5 (Limoges Bénédictins à Brive-la-Gaillarde via Saint-Yriex) et 6 (Limoges Bénédictins à Brive-la-Gaillarde via Uzerche) qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Limousin. La Région souhaite limiter chacun des services déclarés à

un passage quotidien, autorisant les départs de Limoges à 15h05 du lundi au vendredi, à 17h40 le samedi et à 17h05 le dimanche, et les départs de Brive-la-Gaillarde à 12h10 du lundi au vendredi, à 7h le samedi et à 15h10 le dimanche. Elle souhaite donc interdire les départs de Limoges à 17h40 du lundi au vendredi, à 15h05 le samedi et à 17h40 le dimanche ainsi que les départs de Brive-la-Gaillarde à 7h du lundi au vendredi, à 12h10 le samedi et à 12h le dimanche.

2. CONTEXTE

3. Les services déclarés par la société FlixBus France s'inscriraient dans le cadre de l'exploitation de lignes de longue distance : la première entre Nantes et Toulouse ; la seconde entre Paris et Brive-la-Gaillarde. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ces deux services pourrait être utilisée pour des déplacements qui dépassent la seule liaison entre Brive-la-Gaillarde et Limoges. Il est néanmoins rappelé que FlixBus peut décider de modifier les services proposés en amont ou en aval de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligé de déposer de nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
4. Les lignes 5 et 6 du TER Limousin permettent aux usagers de relier Limoges à Brive-la-Gaillarde en train sans correspondance. Environ [•••] millions de voyageurs-km par an (soit [•••] voyageurs) sont recensés sur cette origine-destination en considérant ces deux lignes, pour un trafic total de [•••] millions voyageurs-km (toutes origines-destinations confondues).
5. Sur la ligne 5, trois départs par jour sont proposés du lundi au samedi ainsi que deux départs le dimanche dans chaque sens. Le temps de parcours est compris entre 2h03 et 2h11, avec jusqu'à douze arrêts intermédiaires. Le trafic sur l'origine-destination Brive-la-Gaillarde - Limoges de la ligne 5 est estimé à [•••] million voyageurs-km.
6. Sur la ligne 6, huit départs par jour sont proposés du lundi au vendredi dans chaque sens, trois départs depuis Brive et quatre départs depuis Limoges le samedi et trois départs depuis Brive et deux départs depuis Limoges le dimanche. Le temps de parcours varie entre 1h04 et 1h20, avec jusqu'à neuf arrêts intermédiaires. Le trafic sur l'origine-destination Brive-la-Gaillarde - Limoges de la ligne 6 est estimé à [•••] millions voyageurs-km.
7. En outre, les usagers souhaitant se déplacer entre Limoges et Brive-la-Gaillarde ont la possibilité d'emprunter des trains Intercités. Six à dix trajets quotidiens sans correspondance et avec au plus un arrêt intermédiaire sont en effet proposés dans chaque sens à des horaires étalés dans la journée et pour un temps de parcours d'environ une heure.
8. L'Autorité n'a pas été saisie par l'Etat, autorité organisatrice des trains Intercités, en vue d'une limitation ou d'une interdiction des services déclarés par la société FlixBus France sur la liaison Limoges - Brive-la-Gaillarde.

3. ANALYSE

9. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, « [u]ne autorité organisatrice de transport peut, après avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, dans les conditions définies à l'article L. 3111-19, interdire ou limiter les services mentionnés au premier alinéa du présent article lorsqu'ils sont exécutés entre des arrêts dont la liaison est assurée sans correspondance par un service régulier de transport qu'elle organise et qu'ils portent, seuls ou dans leur ensemble, une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne ou des lignes de service public de transport susceptibles d'être concurrencées ou à l'équilibre économique du contrat de service public de transport concerné. ».

10. 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, dans le cas d'espèce, de limitation du service de l'autorité organisatrice de transport dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine.

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

11. Les services déclarés par la société FlixBus France seraient exécutés entre Limoges et Brive-la-Gaillarde dont la liaison est assurée sans correspondance par les lignes 5 et 6 du TER Limousin organisées par la Région dans le cadre d'une convention conclue le 4 décembre 2012 avec SNCF Mobilités. 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 deux lignes de service public organisées par la Région

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés

12. 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.
13. Au cas d'espèce, le temps de parcours des services déclarés (1h15) est équivalent à celui de la ligne 6 (entre 1h04 et 1h20, comme il a été dit au point 6) et largement inférieur à celui de la ligne 5 (2h). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, les services déclarés par la société FlixBus France apparaissent donc substituables aux services conventionnés existants entre Brive-la-Gaillarde et Limoges pour les usagers de bout en bout.
14. Ensuite, les horaires proposés par la société FlixBus France ne s'avèrent pas significativement éloignés, quel que soit le sens de la ligne envisagé, de ceux des services TER. A l'exception du service proposé entre Brive-la-Gaillarde et Limoges le dimanche à 15h10, les autres horaires envisagés par la société FlixBus France se situent dans un intervalle de temps compris entre 2min et 1h02 par rapport aux plus proches horaires proposés par le service conventionné. Du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive au moins pour les voyageurs occasionnels.
15. Les horaires proposés pour les services déclarés apparaissent, en revanche, moins adaptés à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. D'une part, ils ne présentent pas une fréquence et une amplitude dans la journée suffisantes pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante. D'autre part, ils ne permettent pas d'effectuer un aller-retour dans la journée au départ de Limoges et, même si l'aller-retour est théoriquement possible dans la journée au départ de Brive, la capacité limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut, enfin, ajouter le fait que la liaison par autocar s'inscrit dans le cadre de l'exploitation de lignes de longue distance, ce qui peut créer un facteur d'incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle pendulaire. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine, que la liaison entre Brive-la-Gaillarde et Limoges est empruntée par une majorité importante de voyageurs fréquents ([•••]).
16. Enfin, les caractéristiques des deux lignes TER conventionnées entre Brive-la-Gaillarde et Limoges, dont les parcours, le nombre d'arrêts et les temps de trajet diffèrent au total sensiblement des

services directs assurés par la société FlixBus France, amènent à penser que celles-ci répondent à une demande différente dont il n'apparaît pas qu'elle pourrait être satisfaite par l'offre de service routier. Ce constat vaut, en particulier, pour la ligne 5, qui compte, comme indiqué au point 5, jusqu'à douze arrêts intermédiaires et un temps de parcours de deux heures. Dès lors, la demande à laquelle répond la ligne 5, dans son ensemble, ne peut raisonnablement être regardée comme satisfaite par l'offre d'un service direct proposée par la société FlixBus France.

17. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les liaisons déclarées par la société FlixBus France peuvent tout au plus être regardées comme faiblement substituables avec le service conventionné pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels.

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

18. Faute de recul sur le report qui peut être constaté 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.
19. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 60 à 90% par des usagers qui utiliseraient 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.
20. Partant de cette hypothèse, une estimation maximaliste de l'atteinte à l'équilibre économique des lignes 5 et 6 que pourrait engendrer l'ouverture des services envisagés par la société FlixBus France consiste à évaluer le report vers ces services par autocar de l'ensemble de la clientèle des trains circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. Il est considéré, à titre conservateur, que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins 1h autour des horaires de chaque service déclaré sont susceptibles d'être affectés et que, pour un autocar donné, le report des voyageurs de tous les services TER affectés ne dépasse pas 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque service, le transfert de voyageurs de ces services TER conventionnés vers les services librement organisés est estimé entre [20 000 – 30 000]. Partant d'une recette moyenne par voyageur de [•••] sur la ligne 5 et [•••] sur la ligne 6, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée à environ [150 000 – 250 000] euros.
21. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1, une estimation, plus réaliste bien qu'encore haute, de l'atteinte à l'équilibre économique des lignes 5 et 6 consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport par autocar de tous les utilisateurs occasionnels actuels des services conventionnés. Les voyageurs occasionnels sont en effet les seuls susceptibles d'être réellement intéressés par les services déclarés, éventuellement quel que soit l'écart entre leur horaire de départ souhaité et l'horaire du service effectivement offert. Au vu des données disponibles, qui font état d'un nombre de voyageurs occasionnels sur les lignes 5 et 6 d'environ [10 000 – 20 000] en 2015 et d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [•••] un report de tous les voyageurs occasionnels empruntant les lignes conventionnés aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes de [100 000 – 200 000] euros environ.
22. Au demeurant, ces estimations hautes apparaissent particulièrement prudentes, puisqu'il semble peu probable que les capacités d'un autocar destiné à un service de longue distance soient saturées durablement par une clientèle de courte distance. Du point de vue de l'opérateur autocariste qui les commercialise, les places offertes sur la section entre Brive-la-Gaillarde et

Limoges sont en effet susceptibles de n'être qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.

23. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des deux lignes conventionnées qui, pour la quasi-totalité, sont couverts par des concours publics versés par l'autorité organisatrice de transport, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel apparaît, en tout état de cause, faible. En 2014, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est venue ainsi couvrir un déficit de [10 – 15] millions d'euros sur ce périmètre, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [•••] million d'euros.
24. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant de la contribution d'exploitation versée par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
25. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des deux lignes de service public de transport concernées ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION :

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de limitation de la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 17 février 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo