

## **Avls n° 2016-022 du 8 mars 2016**

### **relatif au projet de décision de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur d'interdiction des services déclarés par la société FlixBus France sur les liaisons entre Marseille et Toulon, Marseille et Hyères, et Aubagne et Toulon**

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 services routiers librement organisés n° D2015-013, D2015-016, D2015-017, D2015-018, D2015-019 et D2015-020 présentées par la société FlixBus France, publiées le 12 novembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, enregistrée complète le 8 janvier 2016 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 8 mars 2016 ;

## **EMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. PROCEDURE**

1. Les déclarations susvisées de la société FlixBus France portent sur des services réguliers interurbains de transport par autocar entre Marseille et Toulon (D2015-013 et D2015-020), Marseille et Hyères (D2015-017 et D2015-016), et Aubagne et Toulon (D2015-018 et D2015-019). La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de deux à trois heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Les services déclarés consistent à réaliser deux dessertes par jour dans chaque sens, pour chacune de ces liaisons. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet.
2. Au départ de Marseille vers Toulon, le premier départ aurait lieu entre 5h et 8h tous les jours et le second entre 13h et 16h du lundi au samedi et entre 16h et 19h le dimanche. Au départ de Toulon vers Marseille, le premier départ aurait lieu entre 11h30 et 14h30 du lundi au samedi et entre 12h30 et 15h30 le dimanche, le second entre 20h et 23h tous les jours. Le temps de parcours déclaré est de 1h20.
3. Au départ de Marseille vers Hyères, le premier départ aurait lieu entre 5h et 8h tous les jours et le second entre 13h et 16h du lundi au samedi et entre 16h et 19h le dimanche. Au départ de Hyères vers Marseille, le premier départ aurait lieu entre 11h30 et 14h30 du lundi au samedi et

entre 12h30 et 15h30 le dimanche, le second entre 20h et 23h tous les jours. Le temps de parcours déclaré est de 1h55.

4. Au départ d'Aubagne vers Toulon, le premier départ aurait lieu entre 7h et 10h tous les jours et le second entre 13h et 16h du lundi au samedi et entre 16h et 19h le dimanche. Au départ de Toulon vers Aubagne, le premier départ aurait lieu entre 11h et 14h du lundi au samedi et entre 12h et 15h le dimanche, le second entre 21h et 23h tous les jours. Le temps de parcours déclaré est de 45 minutes.
5. La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction des services déclarés par la société FlixBus France. Selon la Région, l'exploitation des liaisons déclarées porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne Marseille-Toulon-Hyères qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER PACA.
6. Le deuxième alinéa du I de l'article L. 3111-19 du code des transports prévoit que l'Autorité émet un avis sur le projet d'interdiction ou de limitation du service de l'autorité organisatrice de transport dans un délai de deux mois à compter de la réception de la saisine.

## 2. CONTEXTE

7. 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 Hyères ; la seconde entre Tourcoing et Hyères. Chacune de ces lignes pourrait permettre un trajet par sens sur chacune des trois liaisons considérées. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ces services pourrait être utilisée en partie pour des déplacements qui dépassent les seules liaisons considérées dans le cas d'espèce, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société FlixBus France peut librement décider de modifier les services proposés en amont ou en aval de ces liaisons, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer une nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
8. La ligne TER Marseille-Toulon-Hyères permet aux usagers de relier en train sans correspondance les villes de Marseille, Aubagne, Toulon et Hyères. Le trafic total de la ligne est d'environ [1 - 3] million de voyages par an (toutes origines-destinations confondues), dont [600 000-700 000] sur la liaison Marseille-Toulon, [40 000-60 000] sur la liaison Marseille-Hyères et [40 000-60 000] sur la liaison Aubagne-Toulon.
9. Sur la liaison Marseille-Toulon, le service conventionné propose 39 à 42 départs par sens par jour du lundi au vendredi, 28 départs par sens le samedi et 27 à 28 départs par sens le dimanche. Le temps de parcours varie entre 43 minutes et 1h01, avec jusqu'à huit arrêts intermédiaires.
10. Sur la liaison Marseille-Hyères, le service conventionné propose 18 départs par sens par jour du lundi au vendredi, 13 à 17 départs par sens le samedi et 13 à 15 départs par sens le dimanche. Le temps de parcours varie entre 1h18 et 1h27, avec jusqu'à douze arrêts intermédiaires
11. Sur la liaison Aubagne-Toulon, le service conventionné propose 31 à 33 départs par sens par jour du lundi au vendredi, 22 à 23 départs par sens le samedi et 21 départs par sens le dimanche. Le temps de parcours varie entre 35 minutes et 46 minutes, avec jusqu'à six arrêts intermédiaires.

### 3. ANALYSE

12. 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 ».
13. L'Autorité tient à signaler que l'instruction du projet de décision d'interdiction des services déclarés par la société FlixBus France n'a pu être réalisée dans des conditions pleinement satisfaisantes en raison du manque de détail des données fournies par la Région, ainsi que de l'hétérogénéité de leurs périmètres, certaines se rapportant à l'exercice 2014 et d'autres à l'exercice 2013, et ce malgré les demandes complémentaires qui lui ont été adressées. L'instruction a également révélé le caractère erroné de certaines données fournies à l'appui du dossier de saisine de la Région. Il est rappelé qu'il est de la responsabilité des saisissants et dans leur propre intérêt de fournir des dossiers complets et détaillés pour permettre à l'Autorité de mener une analyse précise et objective de l'atteinte à l'équilibre économique d'une ligne, de plusieurs lignes ou d'un contrat de service public.

#### 3.1. Sur l'existence de liaisons assurées sans correspondance par un service organisé par la Région

14. Les services déclarés par la société FlixBus France seraient respectivement exécutés entre Marseille et Toulon, Marseille et Hyères, et Aubagne et Toulon, dont les liaisons sont assurées sans correspondance par la ligne TER Marseille-Toulon-Hyères organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités, qui arrivera à échéance le 31 décembre 2016. Dès lors, la première condition posée par le deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports est satisfaite.

#### 3.2. Sur l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public organisée par la Région

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

15. 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.
16. Au cas d'espèce, les temps de parcours des différents services déclarés (1h20 pour la liaison Marseille-Toulon, 1h55 pour la liaison Marseille-Hyères, et 45 minutes pour la liaison Aubagne-Toulon) sont proches de ceux du service conventionné (43 minutes à 1h01 pour la liaison Marseille-Toulon, 1h18 à 1h27 pour la liaison Marseille-Hyères, et 35 minutes à 46 minutes pour la liaison Aubagne-Toulon bien que supérieurs pour les liaisons Marseille-Toulon et Marseille-Hyères. Du point de vue du seul critère de temps de parcours, les services déclarés par la société FlixBus France apparaissent donc relativement substituables au service conventionné existant pour les usagers de bout en bout, sauf pour les voyageurs fréquents pour qui cet écart de temps de parcours est plus pénalisant.

17. Par ailleurs, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France recoupent significativement les horaires des services TER. Dans chacune de ces plages, il est observé de 1 à 6 départs pour le service conventionné. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service déclaré peut donc être considéré comme une alternative attractive au moins pour les voyageurs occasionnels.
18. Le nombre de départs quotidiens et les plages horaires proposées pour les services déclarés apparaissent, en revanche, moins adaptées à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. D'une part, ils ne présentent pas une fréquence et une amplitude suffisantes dans la journée pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante. Si l'aller-retour est théoriquement possible dans la journée dans les deux sens, la capacité limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut, au surplus, ajouter le fait que la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation de deux lignes de très longue distance, l'une entre Nantes et Hyères et l'autre entre Tourcoing et Hyères, ce qui peut créer une 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 les trois liaisons concernées de la ligne TER Marseille-Toulon-Hyères sont empruntées par une part significative de voyageurs fréquents, sans que les données fournies par la Région ne permettent de la quantifier avec précision.
19. 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

20. 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.
21. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 60 à 90 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné et que les 10 à 40 % restants seraient donc de nouveaux voyageurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service.
22. Partant de cette hypothèse, une première estimation de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER Marseille-Toulon-Hyères 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. Compte tenu des limites des données de comptage fournies, comme indiqué au point 13, l'analyse a été réalisée en faisant l'hypothèse par défaut d'une répartition homogène des voyageurs de chaque liaison entre les différents trains proposés dans la journée. Il est en outre considéré, à titre conservateur, que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des plages horaires déclarées pour chaque service sont susceptibles d'être affectés.
23. Ainsi, le transfert de voyageurs des services conventionnés voyageant dans ces plages horaires élargies vers les services librement organisés est estimé entre 46 000 et 70 000 sur la liaison Marseille-Toulon (soit les plafonds mentionnés au point 21), 24 000 sur la liaison Marseille-Hyères et 23 000 sur la liaison Aubagne-Toulon. Pour ces deux dernières liaisons, le nombre de voyageurs

des services conventionnés voyageant dans les plages horaires élargies décrites au point 22 est inférieur au plafond de 60 % mentionné au point 21. Partant d'une recette moyenne par voyageur de [0-10] € sur la liaison Marseille-Toulon, [0-10] € sur Marseille-Hyères et [0-10] € sur Aubagne-Toulon, telles qu'elles ressortent des informations communiquées par la Région, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée dans une fourchette comprise entre environ [300 000] à [600 000] euros par an pour la première liaison et à environ [150 000-200 000] et [50 000-100 000] euros par an, respectivement pour les deuxième et troisième liaisons.

24. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1, une estimation plus adaptée de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport par autocar de tous les utilisateurs occasionnels actuels du service conventionné, dans la limite d'un plafond de 60 à 90 % de la capacité annuelle offerte par le service librement organisé sur la liaison. 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.
25. Dans l'hypothèse d'un report des voyageurs occasionnels uniquement, le transfert est estimé entre 46 000 et 70 000 voyageurs sur la liaison Marseille-Toulon (soit les plafonds mentionnés au point 21), à 32 000 voyageurs sur la liaison Marseille-Hyères, et 21 000 sur la liaison entre Aubagne et Toulon. Pour ces deux dernières liaisons, le nombre de voyageurs occasionnels est inférieur au plafond de 60 % mentionné au point 21. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [0-10] € sur Marseille-Toulon, de [10-20] € sur Marseille-Hyères et de [0-10] € sur Aubagne-Toulon, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée entre environ [400 000 - 700 000] euros par an pour la première liaison, à [300 000 - 400 000] euros par an pour la deuxième et à [100 000 - 200 000] euros par an pour la troisième.
26. Les différentes méthodes d'estimation évaluent les impacts individuels entre [300 000] et [700 000] euros par an pour la liaison Marseille-Toulon, soit entre 3,4 % et 5,9 % des recettes de la ligne et entre 1,1 % et 1,9 % de la contribution publique sur la ligne, entre [100 000] et [400 000] euros par an sur la liaison Marseille-Hyères, soit entre 1,8 % et 4 % des recettes de la ligne et entre 0,6 % et 1,2 % de la contribution publique sur la ligne, et entre [50 000] et [200 000] euros par an sur Aubagne-Toulon, soit entre 0,8 % et 1,1 % des recettes de la ligne et entre 0,3 % et 0,4 % de la contribution publique sur la ligne.
27. La somme des impacts potentiels appréciés individuellement pour chacune des liaisons, tels qu'ils sont évalués au point 23, conduit en conséquence à un total compris entre environ [600 000] et [1 500 000] euros par an, soit entre 6,0 % et 12 % des recettes de la ligne et entre 1,9 % et 3,7 % de la contribution publique sur la ligne.
28. Cette évaluation de l'impact global des six services déclarés par la société FlixBus France reviendrait toutefois à considérer que chacune des six liaisons est exploitée de manière indépendante avec un autocar de 53 places correspondant. Or, comme indiqué au point 7, ces six services s'inscrivent dans le cadre de l'exploitation de deux lignes de longue distance. Par conséquent, il convient de tenir compte de l'utilisation, pour une ligne donnée, d'un même véhicule susceptible d'assurer des services sur les liaisons Marseille-Toulon, Marseille-Hyères ou Aubagne-Toulon. Dès lors, la simple somme des impacts potentiels de chacun des services librement organisés, appréciés de manière autonome, conduit à surestimer nettement l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER.
29. Afin de procéder à une évaluation plus réaliste de l'atteinte globale à l'équilibre de la ligne, il est possible de considérer, par prudence, que les capacités offertes par le service librement organisé seront en priorité utilisées par les passagers occasionnels les plus rémunérateurs pour la ligne TER et de conduire les estimations selon chacune des deux méthodes décrites aux points 22 et 24, dans la limite de 60% à 90 % de l'offre proposé par le service librement organisé.
30. Ainsi, en appliquant la méthode décrite au point 22, le transfert de voyageurs des services TER conventionnés situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des plages horaires

déclarées pour chaque service vers ces services librement organisés, peut être évalué dans une fourchette entre 46 000 et 70 000, soit les plafonds mentionnés au point 21, à raison de 24 000 sur la liaison Marseille-Hyères et entre 22 000 à 45 000 sur la liaison Marseille-Toulon, aucun voyageur ne se reportant depuis la liaison Aubagne-Toulon dans cette hypothèse. Les pertes de recettes sur la ligne qui en découlent sont évaluées entre [300 000] et [600 000] euros par an, soit entre 3,4 % et 5,1 % des recettes de la ligne et entre 1,1 % et 1,6 % de la contribution publique sur la ligne.

31. Par ailleurs, en appliquant la méthode décrite au point 24, la perte de passagers occasionnels peut être évaluée entre 46 000 et 70 000, soit les plafonds mentionnés au point 21, à raison de 32 000 sur la liaison Marseille-Hyères et de 14 000 à 37 000 sur la liaison Marseille-Toulon, aucun voyageur ne se reportant depuis la liaison Aubagne-Toulon dans cette hypothèse. Les pertes de recettes sur la ligne qui en découlent sont ainsi estimées entre [400 000] et [800 000] euros par an, soit entre 4,8 % et 6,8 % des recettes de la ligne et entre 1,5 % et 2,2 % de la contribution publique sur la ligne.
32. 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 qui les commercialise, les places offertes sur les liaisons Marseille-Toulon, Marseille-Hyères et Aubagne-Toulon n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
33. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée qui, pour une grande partie, sont couverts par des concours publics versés par l'autorité organisatrice de transport, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel apparaît, en tout état de cause, faible. En 2014, la contribution de la Région est venue ainsi couvrir un déficit de [20-30] millions d'euros sur ce périmètre, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10-20] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes directes du trafic est ainsi de [10-30] % sur cette ligne TER.
34. 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.
35. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents, que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée par les six services déclarés par la société FlixBus France, qu'ils soient considérés individuellement ou conjointement, ne peut être regardée comme substantielle.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur d'interdiction des services déclarés par la société FlixBus France.

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 8 mars 2016.*

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

Le Président

Pierre Cardo