

Avis n° 2016-039 du 5 avril 2016
relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire de limitation du service déclaré
par la société FlixBus France sur la liaison entre Angers et Le Mans

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 déclaration de service routier librement organisé n° D2015-010 présentée par la société FlixBus France, publiée le 12 novembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Pays de La Loire, enregistrée le 11 janvier 2016;

Vu la décision de l'Autorité n° 2016-026 du 8 mars 2016 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction ou de limitation de service régulier interurbain de transport par autocar ;

Après en avoir délibéré le 5 avril 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration susvisée de la société FlixBus France porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Angers et Le Mans (D2015-010). Les points d'arrêt déclarés sont situés place Pierre Sépard à Angers et boulevard Louis Leprince-Ringuet au Mans. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de 2 heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Au départ d'Angers, le service déclaré consiste à réaliser deux départs par jour tous les jours, le premier entre 6h45 et 8h45 et le deuxième entre 13h15 et 15h15, auxquels s'ajoute un troisième départ par jour les jeudis, vendredis et dimanches, entre 17h30 et 19h30. Au départ du Mans, le service déclaré consiste à réaliser deux départs par jour tous les jours, le premier entre 14h50 et 16h50 et le deuxième entre 21h20 et 23h20, auxquels s'ajoute un troisième départ par jour les lundis, vendredis et samedis, entre 11h05 et 13h05. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 93 704 places pour 17 départs hebdomadaires par sens, pour un temps de parcours de 1h05 minutes.
2. La Région Pays de la Loire (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société FlixBus France. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Nantes –

Angers - Le Mans qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER. La Région souhaite limiter le service déclaré, autorisant un à deux départs quotidiens selon les jours et sens de circulation. Ainsi dans le sens Angers – Le Mans, le départ entre 13h15 et 15h15 serait autorisé tous les jours, complété le samedi et le dimanche par un second départ entre 6h45 et 8h45. Dans le sens Le Mans – Angers, le départ entre 21h20 et 23h20 serait autorisé tous les jours et complété le samedi par un second départ entre 11h05 et 13h05.

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.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société FlixBus France s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de plus longue distance entre Paris et Angers. 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 entre Le Mans et Angers, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société FlixBus France peut librement décider de modifier les services proposés en amont de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer une nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
5. Le point d'arrêt déclaré à Angers par la société FlixBus France est accolé à la gare SNCF d'Angers Saint-Laud que dessert la ligne TER Le Mans – Angers – Nantes, alors que le point d'arrêt déclaré au Mans est situé à 4 km de la gare ferroviaire par la route.
6. La ligne TER Le Mans – Angers – Nantes permet aux usagers de relier Angers au Mans en train sans correspondance. Environ [20 - 30] millions de voyageurs-km par an sont recensés sur cette origine-destination, pour un trafic total de [200 - 300] millions de voyageurs-km (toutes origines-destinations confondues).
7. Sur la liaison Angers - Le Mans, le service conventionné propose, dans les deux sens, treize à quinze départs par jour du lundi au vendredi et quatre à six départs dans chaque sens les samedis et dimanches, soit 76 à 86 départs hebdomadaires par sens. Le temps de parcours varie entre 42 min et 1h25 pour une moyenne pondérée de 57 min, avec jusqu'à dix arrêts intermédiaires.
8. En 2014, dernier exercice disponible, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [10 - 20] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires de [5 - 10] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10 - 20] millions d'euros. Ces dernières couvrent ainsi [10 - 50] % des coûts sur le périmètre de la ligne TER.

3. ANALYSE

9. 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 ».

10. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur un segment de la ligne, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut être que la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans, conformément aux dispositions rappelées à l'alinéa précédent.
11. La Région indique, en outre, dans l'analyse fournie à l'appui de sa saisine, qu' « Il faut enfin tenir compte du risque du cumul des impacts des services routiers à venir sur des liaisons similaires sur le territoire des Pays de la Loire. Ces nouvelles liaisons si elles ne sont pas complémentaires à l'offre TER, viendraient grignoter le volume de recettes et amplifier la part de contribution publique, au détriment de la desserte et de l'aménagement équilibré du territoire. (...) Au vu des éléments ci-dessus, l'atteinte portée au service conventionné est considéré[e] comme substantielle en termes de trafic et de ressources. »
12. Or, il résulte des dispositions de l'article L. 3111-18 du code des transports que l'analyse ne peut porter que sur un service ayant fait l'objet d'une déclaration, sans qu'il soit possible pour la Région de préjuger, dans sa saisine, d'éventuels services qui viendraient à être déclarés ultérieurement.

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 FlixBus France serait exécuté entre Angers et Le Mans, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1^{er} juillet 2008 au 31 décembre 2016. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de 5 km en ligne droite des gares ferroviaires d'Angers et du Mans. 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

14. 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, les 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.
15. Les plages horaires déclarées par la société FlixBus France couvrent des horaires du service conventionné, quel que soit le sens du parcours envisagé. A l'exception des services proposés par la société FlixBus France entre Le Mans et Angers les samedis et dimanches entre 21h20 et 23h20, et, dans le sens Angers – Le Mans, le dimanche entre 6h45 et 8h45 pour lesquels il n'existe aucune départ de service conventionné à moins d'une heure, les autres plages horaires déclarées recouvrent un ou plusieurs horaires proposés par le service conventionné ou se situent au plus à une heure du plus proche horaire proposé par le service conventionné. Du seul point de vue des horaires de service proposés, la plupart des services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive pour les voyageurs.

16. Au cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h05) est proche de celui du service conventionné (entre 42 minutes et 1h25, comme indiqué au point 7). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France apparaît donc relativement substituable au service conventionné existant entre Angers et Le Mans.
17. L'offre des services déclarés apparaît toutefois moins adaptée à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. En premier lieu, la moitié des TER situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des plages horaires déclarées ont un temps de parcours inférieur ou égal à 50 minutes, de sorte que le service déclaré, plus long de 15 minutes, peut se révéler très pénalisant pour ce type de clientèle. En deuxième lieu, l'offre du service déclaré, et en particulier les départs du Mans entre 11h05 et 13h05, entre 14h50 et 16h50 et entre 21h20 et 23h20 ne semble pas correspondre *a priori* aux besoins des usagers pendulaires (notamment domicile-travail). En troisième lieu, la fréquence du service déclaré, qui est au maximum de trois allers-retours par jour, contre 13 à 15 allers-retours par jour du lundi au vendredi pour le service conventionné, n'est pas suffisante pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante à certains moments précis de la journée, en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. On peut enfin ajouter le fait que la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Paris et Angers, ce qui peut créer une incertitude quant à la ponctualité du service au départ du Mans, 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 Angers et Le Mans est majoritairement empruntée par des voyageurs fréquents, les voyageurs occasionnels représentant [10 - 40] % du trafic.
18. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les services déclarés par la société FlixBus France peuvent tout au plus être regardés 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 du service déclaré

19. 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.
20. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, et susceptible d'être ultérieurement affinée en fonction des données qui résulteront de l'observation de l'évolution de la demande, 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.
21. Partant de cette hypothèse, une première estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER Nantes - Angers - Le Mans que pourrait entraîner 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. On considère, à titre conservateur, que 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 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 [30 000] et [70 000] par an. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER de

[5 -10] euros, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée dans une fourchette comprise entre [200 000] et [500 000] euros par an.

22. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1., une estimation complémentaire du risque d'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, quel que soit l'écart entre leur horaire de départ souhaité et l'horaire du service effectivement proposé. Au vu des données disponibles, qui font état d'un nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Angers - Le Mans sur la ligne TER d'environ [50 000 - 100 000] en 2014, le transfert des voyageurs du service conventionné est estimé entre [40 000] et [70 000] par an. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros, le report de ces voyageurs empruntant la ligne conventionnée aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes comprise entre [500 000] et [1 000 000] euros environ par an.
23. 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 Angers et Le Mans n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
24. 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, entre 2 % et 4,9 % des recettes sur la ligne ou entre 2 % et 5 % de la contribution publique hors compensations tarifaires sur ce même périmètre, apparaît, en tout état de cause, faible.
25. 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.
26. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de limitation de la Région Pays de la Loire du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Pays de la Loire et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 5 avril 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo