

Avis n° 2016-042 du 5 avril 2016
relatif au projet de décision de la Région des Pays de la Loire d'interdiction du service
déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Angers et Nantes

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 entre Angers et Nantes n° D2015-084 présentée par la société FlixBus France, publiée le 14 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Pays de la Loire, enregistrée le 5 février 2016 ;

Vu l'avis n° 2016-039 du 5 avril 2016 relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire de limitation des services déclarés par la société FlixBus France sur la liaison entre Le Mans et Angers (déclaration n° 2015-010) ;

Vu l'avis n° 2016-040 du 5 avril 2016 relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire d'interdiction des services déclarés par la société Eurolines sur la liaison entre Angers et Nantes (déclarations n° 2015-068 et 2015-078) ;

Vu l'avis n° 2016-041 du 5 avril 2016 relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire de limitation des services déclarés par la société Eurolines sur la liaison entre Le Mans et Angers (déclaration n° 2015-082) ;

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 Nantes (D2015-084). Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, place Pierre-Semard, à Angers et route de Paris, à Nantes. Le service déclaré comporte un départ quotidien d'Angers entre 7h05 et 10h05 et un départ quotidien de Nantes entre 21h et minuit. 53 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 38 690 places pour 7 départs hebdomadaires par sens, pour un temps de parcours estimé à 1h05.

2. La Région Pays de la Loire (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction du service proposé par la société FlixBus France dans la déclaration D2015-084. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Angers-Nantes qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Pays de la Loire.
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.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société FlixBus France s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Brest - Quimper- Lorient - Vannes - Nantes - Angers - Tours - Clermont-Ferrand - Lyon - Grenoble avec un aller-retour quotidien. 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 Angers et Nantes, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société FlixBus France peut librement décider de modifier les services proposés 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 par la société FlixBus France à Nantes est situé route de Paris. Aucun numéro n'est précisé dans la déclaration faite par le transporteur ni aucune indication apportée, bien que la route de Paris s'étende sur plusieurs kilomètres entre les communes de Nantes et Thouaré-sur-Loire. Par conséquent, est retenue pour l'évaluation de la substituabilité des services la localisation la plus défavorable pour le déclarant. Il s'agit du 2 route de Paris, au niveau du pôle d'échanges Haluchère-Batignolles : la distance à la gare SNCF est dans ce cas minimale (4,2 km) et il existe une desserte multimodale par les transports en commun. Le report de voyageurs attendu entre le service conventionné et le service librement organisé est donc maximal. L'arrêt de FlixBus France à la gare routière d'Angers est situé quant à lui sur le parvis de la gare d'Angers Saint-Laud, desservie par la ligne TER Le Mans - Angers - Nantes.
6. Cette ligne permet aux usagers de relier Angers à Nantes en train sans correspondance. Environ [20 - 60] millions de voyageurs-km par an sont recensés sur cette origine-destination, pour un trafic total de [200 - 300] millions de voyageurs-km sur la ligne, toutes origines-destinations confondues.
7. Sur la liaison Angers - Nantes, le service conventionné propose, dans le sens Angers vers Nantes, vingt départs par jour du lundi au jeudi, vingt-deux départs le vendredi, dix départs le samedi et neuf départs le dimanche. Dans le sens Nantes vers Angers ce même service propose vingt départs du lundi au jeudi, dix-neuf le vendredi, huit le samedi et onze le dimanche. Le service conventionné propose donc 121 départs hebdomadaires dans le sens Angers vers Nantes et 119 départs hebdomadaires dans le sens Nantes vers Angers. Le temps de parcours varie entre 39 minutes et 1h15 pour une moyenne pondérée de 50 minutes, 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 la liaison segment Nantes – Angers de la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans, 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. En outre, à la suite de la déclaration D2015-010 de la société FlixBus France concernant la liaison Angers – Le Mans, publiée sur le site internet de l'Autorité le 12 novembre 2015, et de la saisine afférente à cette déclaration, l'Autorité a émis un avis défavorable, le 5 avril 2016 (n° 2016-039), sur le projet de limitation du service déclaré par la société FlixBus France au motif que ce dernier ne portait pas une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Nantes – Angers – Le Mans.
12. A la suite des déclarations D2015-068 et D2015-078 de la société Eurolines concernant la liaison Angers – Nantes, publiées sur le site internet de l'Autorité le 7 décembre 2015, et de la saisine afférente à ces déclarations, l'Autorité a émis un avis favorable, le 5 avril 2016 (n° 2016-040) sur le projet d'interdiction des services déclarés par la société Eurolines, sous réserve que cette interdiction se limite à un autocar de cinquante places pour chacun des horaires déclarés.
13. A la suite de la déclaration D2015-082 de la société Eurolines concernant la liaison Angers – Le Mans, publiée sur le site internet de l'Autorité le 7 décembre 2015, et de la saisine afférente à cette déclaration, l'Autorité a émis un avis défavorable, le 5 avril 2016 (n° 2016-041), sur le projet de limitation du service déclaré par la société Eurolines.
14. Dès lors que l'Autorité s'est prononcée défavorablement sur la limitation du service de la société FlixBus France dans son avis n° 2016-039, favorablement à l'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sous la réserve mentionnée au point 12 ci-dessus dans son avis n° 2016-040, et défavorablement sur la limitation du service déclaré par la société Eurolines dans son avis n° 2016-041, et que ces sociétés auront ainsi, sous la restriction mentionnée au point 12, la faculté d'exploiter les services déclarés, l'appréciation de l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné par le service déclaré par la société FlixBus France dans le cadre de la déclaration D2015-084 doit nécessairement prendre en compte l'incidence cumulée des services que les avis n° 2016-039, 2016-040 et 2016-041 autorisent ainsi que du service déclaré au titre du présent avis.

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

15. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Angers et Nantes, 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 cinq kilomètres des gares ferroviaires d'Angers et de Nantes. 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

16. 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.
17. Au cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h05) est supérieur d'un quart d'heure en moyenne à celui du service conventionné (entre 39 minutes et 1h15, en moyenne 50 minutes, 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 Nantes et Angers pour les usagers empruntant l'intégralité de la ligne, sauf pour les voyageurs fréquents pour qui cet écart de temps de parcours pourrait être plus pénalisant.
18. Par ailleurs, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France sont particulièrement larges (3 heures). Elles incluent ainsi des horaires du service TER ou ne s'avèrent pas significativement éloignées de ceux-ci, quel que soit le sens du parcours envisagé. Les plages horaires envisagées par la société FlixBus France recouvrent en effet un ou plusieurs horaires proposés par le service conventionné ou se situent au plus à 55 minutes du plus proche horaire proposé par 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.
19. Les plages horaires déclarées apparaissent, en revanche, moins adaptées à la demande d'une clientèle fréquente voire pendulaire, en particulier dans le sens Nantes vers Angers. 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 en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. L'unique horaire proposé dans le sens Nantes vers Angers est à ce titre particulièrement tardif (départ entre 21h et minuit) et ne correspond pas aux horaires des services habituellement empruntés par les usagers pendulaires effectuant des trajets domicile-travail. D'autre part, la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Brest et Grenoble, 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 la liaison entre Angers et Nantes est majoritairement empruntée par des voyageurs fréquents, les voyageurs occasionnels ne représentant que [10 - 40] % du trafic.
20. 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 en partie substituables pour les voyageurs occasionnels et non substituables pour les voyageurs fréquents.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du service déclaré

21. 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.

22. 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.
23. 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 de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport librement organisé par la société FlixBus France de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Angers - Nantes, dans la limite de 60 % ou 90 % des capacités des offres des services librement organisés. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros, ce report aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes entre [200 000] et [400 000] euros par an.
24. Au demeurant, ces estimations hautes apparaissent 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 Nantes n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
25. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel peut ainsi être estimé entre 1,7 % et 2,6 % des recettes sur la ligne TER ou entre 1,8 % et 2,7 % de la contribution publique sur ce même périmètre.

3.2.3. Sur l'évaluation de l'impact économique cumulé du service déclaré

26. Comme indiqué au point 14, l'Autorité doit apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société FlixBus France à l'équilibre économique de la ligne TER en prenant en compte l'incidence cumulée des services déclarés préalablement par les sociétés FlixBus France et Eurolines.
27. Le point 30 de l'avis n° 2016-040 du 5 avril 2016 susvisé précise que l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit cumulativement par le service de la société FlixBus France ayant donné lieu à l'avis n° 2016-039 et le service déclaré par la société Eurolines ayant donné lieu à l'avis n° 2016-040 peut être estimé entre 4,5 % et 12,5 % de la contribution publique sur la ligne TER hors compensations tarifaires ou entre 3 % et 8 % de l'ensemble des concours publics afférents à cette ligne.
28. Dès lors, et compte tenu d'une incidence négligeable du service déclaré par la société Eurolines ayant fait l'objet de l'avis n° 2016-041, l'impact cumulé du service de la société FlixBus France ayant donné lieu à l'avis n° 2016-039, du service déclaré par la société Eurolines ayant donné lieu à l'avis n° 2016-040, du service déclaré par la société Eurolines ayant donné lieu à l'avis n° 2016-041 et du service déclaré par la société FlixBus France objet du présent avis pourrait atteindre jusqu'à 15,2 % de la contribution publique sur ce même périmètre ou 11 % en intégrant le coût des compensations tarifaires pris en charge par la Région.
29. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée doit être regardée comme substantielle et que le service déclaré doit, dès lors, être au moins limité.

3.2.4. Sur la nécessaire interdiction du service déclaré

30. Lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de limiter un service, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières propose à l'autorité organisatrice de transport, conformément à l'article L. 3111-19 du code des transports, la mise en place à cet effet de règles objectives, transparentes et non discriminatoires.
31. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à l'analyse de la substituabilité présentée dans la partie 3.2.1., aucun service déclaré par la société FlixBus France ne saurait être regardé comme complémentaire au service conventionné. Dès lors, quel que soit l'horaire considéré, chaque service déclaré par la société FlixBus France, considéré individuellement, aura un impact sur l'équilibre économique du service conventionné, qui sera substantiel lorsqu'il se cumulera à l'impact du service de la société FlixBus France ayant donné lieu à l'avis n° 2016-039 et des services de la société Eurolines ayant donné lieu aux avis n° 2016-040 et 2016-041.
32. Par conséquent, la limitation du service déclaré par la société FlixBus France n'étant pas de nature à prémunir la ligne de service public de transport d'une atteinte substantielle à son équilibre économique lorsqu'est pris en compte l'impact cumulé des services qui ont été déclarés antérieurement, la Région est fondée à solliciter l'interdiction de ce service.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'interdiction 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 mars 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