

**Avis n° 2016-060 du 4 mai 2016**  
**relatif au projet de décision de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d’interdiction du**  
**service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Lyon et Mâcon**

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° D2016-002 présentée par la société FlixBus France, publiée le 28 janvier 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Auvergne – Rhône-Alpes, enregistrée le 25 mars 2016 ;

Après en avoir délibéré le 4 mai 2016 ;

## **ÉMET L’AVIS SUIVANT**

### **1. PROCEDURE**

1. La déclaration susvisée de la société FlixBus France porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Lyon et Mâcon (D2016-002). Les points d’arrêt déclarés sont situés 2 place de Francfort, à Lyon et 36 rue Gambetta, à Mâcon. La société FlixBus France n’a pas déclaré d’horaires précis mais des plages horaires de 3h dans lesquelles s’effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Lyon entre 19h et 22h, ainsi qu’un départ quotidien de Mâcon entre 7h et 10h du lundi au jeudi et le samedi, et entre 11h et 14h le vendredi et le dimanche. Cinquante-trois places sont susceptibles d’être commercialisées par trajet, soit 38 690 places par an pour sept départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à une heure et cinq minutes.
2. La Région Auvergne – Rhône-Alpes (ci-après la Région) a saisi l’Autorité d’un projet de décision d’interdiction des services déclarés par la société FlixBus France sous le numéro D2016-002. Selon la Région, l’exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique de la ligne TER Lyon –Mâcon.
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 Paray-le-Monial – Mâcon – Lyon – Valence – Aix-en-Provence – Cannes – Nice. 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 déclarée entre Lyon et Mâcon, 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. Les arrêts du service librement organisé par la société FlixBus France à Lyon et Mâcon sont situés respectivement à proximité immédiate des gares SNCF de Lyon-Part-Dieu et Mâcon-Ville, desservies par les trains et les autocars de la ligne TER Lyon – Villefranche – Mâcon (Dijon), ligne interrégionale Bourgogne – Rhône-Alpes placée sous l'autorité de la Région, et qui fait l'objet de la convention pour l'exploitation du service public de transport régional de voyageurs Rhône-Alpes. Cette ligne permet aux usagers de relier sans correspondance Lyon à Mâcon en train ou en autocar. L'arrêt du service librement organisé par la société FlixBus France à Lyon est situé de surcroît à moins de cinq kilomètres en ligne droite de la gare de Perrache desservie également par la ligne TER Lyon – Villefranche – Mâcon (Dijon).
6. Sur la liaison Lyon – Mâcon, le service conventionné propose, dans le sens Lyon vers Mâcon, vingt-sept départs le lundi, vingt-six départs par jour du mardi au vendredi, onze le samedi et dix le dimanche. Dans le sens Mâcon vers Lyon, ce même service propose vingt-sept départs par jour du lundi au vendredi, et onze par jour le samedi et le dimanche. Au total, 152 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Lyon vers Mâcon et 157 dans le sens Mâcon vers Lyon, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à plus de trois millions de sièges offerts sur la base d'une capacité des rames TER de 200 places assises, l'offre totale annuelle n'étant pas communiquée par la Région. Le temps de parcours varie entre 46 minutes et 1h15 minutes pour une moyenne pondérée de 52 minutes, avec jusqu'à douze arrêts intermédiaires.
7. En 2013, date à laquelle ont été effectués les derniers comptages sur le périmètre utile à l'examen de la saisine, [30 - 40] millions de voyageurs-km étaient recensés sur les origines-destinations Lyon-Part-Dieu – Mâcon-Ville et Lyon-Perrache – Mâcon-Ville, pour un trafic total de [200 - 300] millions de voyageurs-km sur la ligne TER, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, 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 pour un montant de [5 - 10] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10 - 20] millions d'euros. Le taux de couverture des recettes commerciales s'élève ainsi à [40 - 50] % des coûts sur le périmètre de la ligne TER considérée.

## 3. ANALYSE

8. 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 ».

9. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur le segment Lyon – Mâcon de la ligne Lyon – Villefranche – Mâcon (Dijon), la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut, en l'espèce, être que la ligne TER Lyon – Villefranche – Mâcon (Dijon), conformément aux dispositions rappelées à l'alinéa précédent.
10. Par ailleurs, dans sa saisine, la Région a considéré l'impact du service librement organisé sur deux liaisons de la ligne TER qu'elle organise et a donc pris en compte les voyageurs réalisant un trajet direct entre Lyon et Mâcon depuis ou vers, d'une part, les gares de Lyon Perrache et Lyon Part-Dieu, et, d'autre part, la gare de Mâcon.
11. L'article 31-1 du décret du 16 août 1985 susvisé définit une liaison similaire à une liaison d'une autorité organisatrice comme une « *liaison soumise à régulation dont l'origine et la destination se situent à une distance respective de l'origine et de la destination de celle de l'autorité, mesurée en ligne droite, d'au plus 5 km (...)* ». Les arrêts à Lyon et Mâcon du service librement organisé déclaré par la société FlixBus France étant respectivement situés à moins de cinq kilomètres en ligne droite des gares SNCF de Lyon-Part-Dieu et Lyon-Perrache, d'une part, et de la gare SNCF de Mâcon, d'autre part, la liaison librement organisée concernée est donc considérée comme similaire aux deux liaisons organisées par l'autorité organisatrice de transport entre Lyon et Mâcon.

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

12. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Lyon et Mâcon, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Lyon – Villefranche – Mâcon (Dijon) organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2007-2014 et prolongée depuis, à deux reprises, d'une année supplémentaire. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Lyon-Part-Dieu, Lyon-Perrache et de Mâcon-Ville. 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 du service déclaré

13. 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.
14. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h05 minutes) n'est pas très éloigné de celui du service conventionné (entre 46 minutes et 1h15 minutes pour une moyenne pondérée de 52 minutes, comme indiqué au point 6). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France apparaît donc relativement substituable au service conventionné existant entre Lyon et Mâcon.

15. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence des services conventionnés est élevée, avec vingt-six à vingt-sept départs par jour en semaine dans chaque sens (soit en moyenne un train toutes les 30 minutes en heure de pointe et un train toutes les heures en heure creuse), la plage horaire de départ déclarée par la société FlixBus France dans le sens Lyon – Mâcon, comme celle déclarée dans le sens Mâcon – Lyon, se situe à moins d'une heure d'un horaire du service TER. Dans chacune de ces plages, trois à sept départs TER sont ainsi constatés. Du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive.
16. L'offre du service déclaré n'apparaît pas, en revanche, adaptée à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. En premier lieu, l'aller-retour dans la journée est possible uniquement dans le sens Mâcon – Lyon – Mâcon. En deuxième lieu, l'absence d'une offre horaire identique du lundi au vendredi, conjuguée à des horaires du vendredi (départ de Mâcon entre 11h et 14h et de Lyon entre 19h et 22h), qui ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail, n'est pas de nature à convenir à ce type de clientèle. En troisième lieu, ce service, limité à un trajet par jour et par sens, ne présente 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 à certains moments de la journée, en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. La capacité en outre limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut enfin ajouter que la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Paray-le-Monial et Nice, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [50 - 60] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Lyon et Mâcon sont des voyageurs fréquents.
17. De surcroît, le service TER propose à Lyon deux points d'arrêts différents, dans les gares de Part-Dieu et Perrache, contre un point d'arrêt seulement pour le service librement organisé, à proximité de la gare de Part-Dieu. Cette localisation unique peut augmenter le coût généralisé du déplacement par le service librement organisé pour des voyageurs du TER qui privilégient aujourd'hui un départ de la gare de Perrache.
18. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France peut seulement être regardé comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents.

### 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 dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, 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. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1., une estimation du risque maximal 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 Lyon – Mâcon, dans la limite de 60 % ou 90 % des capacités de l'offre du service librement organisé. Cette catégorie de voyageurs, moins attachée à des horaires précis, est en effet la seule susceptible d'être réellement intéressée par le service déclaré. A supposer même que l'on admette l'hypothèse maximaliste selon laquelle la totalité des voyageurs occasionnels empruntant le service conventionné se reporterait vers l'offre du service déclaré, et l'hypothèse selon laquelle ce sont les voyageurs occasionnels les plus rémunérateurs, c'est-à-dire les voyageurs dits « très occasionnels » dans la segmentation utilisée par la Région, qui se reporteraient vers les services de transport par autocar, le transfert de voyageurs du service conventionné est estimé, au vu des données disponibles, entre 23 000 et 35 000, soit le plafond de 60 à 90 % de la capacité annuelle du service déclaré. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER dit « très occasionnel » de [5 - 10] €, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes comprise au maximum entre [200 000] et [400 000] euros par an.
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 qui les commercialise, les places offertes sur la seule liaison entre Lyon et Mâcon n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
23. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel, ainsi situé au maximum entre 1,3 % et 1,9 % des recettes sur la ligne TER ou entre 1,9 % et 2,9 % de la contribution publique, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région sur ce même périmètre, apparaît, en tout état de cause, limité. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids important des concours publics versés par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.
24. 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 d'interdiction de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Auvergne – Rhône-Alpes et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 4 mai 2016.*

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

Le Président

Pierre Cardo