

Avis n° 2016-061 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 Annecy et Chambéry

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° 2016-014 présentée par la société FlixBus France, publiée le 4 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Auvergne – Rhône-Alpes, enregistrée le 1er avril 2016 ;

Vu l’avis n° 2016-050 du 12 avril 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 Chambéry et Grenoble ;

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 Annecy et Chambéry (D2016-014). Les points d’arrêt déclarés sont situés à la gare routière, place de la gare, à Annecy, et à la gare routière, square Paul Vidal, à Chambéry. La société FlixBus France n’a pas déclaré d’horaires précis mais des plages horaires de 2h45 à 3h dans lesquelles s’effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien d’Annecy entre 12h35 et 15h35 du lundi au samedi et entre 15h05 et 18h05 le dimanche, ainsi qu’un départ quotidien de Chambéry entre 13h50 et 16h35 du lundi au samedi et entre 16h50 et 19h50 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 45 minutes.
2. La Région Auvergne – Rhône-Alpes (ci-après la Région) a saisi l’Autorité d’un projet de décision d’interdiction du service déclaré par la société FlixBus France sous le numéro D2015-014. Selon la Région, l’exploitation du service déclaré porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique de la ligne TER Valence – Grenoble – Chambéry – Annecy – Genève (dite du « Sillon alpin ») qu’elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Rhône-Alpes.

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 Genève – Annecy – Chambéry – Grenoble – Aix-en-Provence – Marseille. 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 Annecy et Chambéry, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société FlixBus France peut librement décider de modifier le service proposé 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 dans les gares routières d'Annecy et Chambéry sont situés respectivement à proximité immédiate de la gare ferroviaire d'Annecy et à 200 mètres environ de la gare ferroviaire de Chambéry, desservies par les trains et les autocars de la ligne du « Sillon alpin ». Cette ligne permet aux usagers de relier sans correspondance Annecy à Chambéry en train ou en autocar.
6. Sur la liaison Annecy – Chambéry, le service conventionné propose, dans le sens Annecy vers Chambéry, dix-sept départs par jour du lundi au vendredi dont trois en autocar, quatorze départs le samedi dont un en autocar et quinze départs le dimanche dont trois en autocar. Dans le sens Chambéry vers Annecy, ce même service propose vingt départs par jour du lundi au vendredi dont trois en autocar, treize départs le samedi dont un en autocar et quatorze départs le dimanche dont un en autocar. Au total, 114 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Annecy vers Chambéry et 127 dans le sens Chambéry vers Annecy, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à environ 2,4 millions de sièges offerts sur la liaison, sur la base d'une capacité de 220 places assises pour les rames TER et 50 places assises pour les autocars TER. Le temps de parcours varie entre 50 minutes et une heure pour les trains, et entre 1h05 et 1h25 pour les autocars, pour une moyenne pondérée de 55 minutes, avec jusqu'à cinq arrêts intermédiaires.
7. En 2011, date à laquelle ont été effectués les derniers comptages sur le périmètre utile à l'examen de la saisine, [5 - 10] millions de voyageurs-km étaient recensés sur l'origine-destination Annecy – Chambéry, 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 [50 - 60] 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 [20 - 30] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales s'élève ainsi à [20 - 30] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. En outre, à la suite de la déclaration D2015-087 de la société FlixBus France concernant la liaison Chambéry – Grenoble, publiée sur le site internet de l'Autorité le 14 décembre 2015, et de la saisine afférente à cette déclaration, l'Autorité a émis, le 12 avril 2016, un avis défavorable sur le projet de la Région d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France (n° 2016-050) au motif que ce dernier ne portait pas une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER du « Sillon alpin ». La société FlixBus France est par conséquent autorisée à commercialiser ce service entre Chambéry et Grenoble.
9. L'offre susceptible d'être proposée par la société FlixBus France entre Chambéry et Grenoble consiste à réaliser un départ par sens tous les jours. Les départs sont prévus entre 13h25 et 16h25 du lundi au samedi et entre 15h55 et 18h55 le dimanche au départ de Chambéry, et entre 13h50 et 16h35 du lundi au samedi et entre 16h50 et 19h50 le dimanche au départ de Grenoble.

53 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 38 690 places, pour un temps de parcours de 55 minutes.

3. ANALYSE

10. 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* ».
11. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur le segment Annecy – Chambéry de la ligne TER du « Sillon alpin », 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 du « Sillon alpin », conformément aux dispositions rappelées à l'alinéa précédent.

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 Annecy et Chambéry, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER du « Sillon alpin », organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2014 et prolongée depuis, à deux reprises, d'une année. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires d'Annecy et de Chambéry. 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

13. Il ressort de l'examen du contexte présenté dans la partie 2 que les services déclarés par la société FlixBus France respectivement entre Chambéry et Grenoble et entre Annecy et Chambéry portent chacun sur une liaison similaire à une liaison du service conventionné, telle que définie au 14° de l'article 31-1 du décret du 16 août 1985 susvisé, et sont donc tous deux susceptibles d'affecter la même ligne de service public de transport, soit la ligne TER du « Sillon alpin ». Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée du service déjà autorisé en parallèle de la même ligne TER (entre Chambéry et Grenoble) et du service déclaré par la société FlixBus France entre Annecy et Chambéry, dès lors que ce dernier service serait jugé au moins en partie substituable au service TER.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré

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, 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.

15. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (45 minutes) s'avère inférieur à celui de la ligne TER (entre 50 et 60 minutes et jusqu'à 1h25 pour certains trajets en autocar, pour une moyenne pondérée de 55 minutes, comme indiqué au point 6). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France apparaît donc substituable au service conventionné existant entre Annecy et Chambéry.
16. Par ailleurs, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France couvrent quelques horaires du service TER, dans chaque sens de parcours. Dans chacune de ces plages, trois départs TER sont constatés. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service déclaré peut donc être considéré comme une alternative attractive pour les voyageurs.
17. L'offre du service déclaré n'apparaît pas, en revanche, en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. D'une part, les horaires proposés dans les deux sens du lundi au vendredi (entre 12h35 et 16h35) ne correspondent pas aux horaires habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail et, d'autre part, ils rendent très improbable, même pour des clients occasionnels, la réalisation de l'aller-retour dans la journée, quel que soit le sens de circulation. 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 Genève et Marseille, 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 [40 - 50] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Chambéry et Grenoble sont des voyageurs fréquents.
18. Au total, 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 substituable 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 Annecy – Chambéry, 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, les données disponibles font état d'un nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Annecy - Chambéry sur la ligne TER de [50 000 - 100 000] en 2011. Ce chiffre étant largement supérieur à la capacité annuelle du service librement organisé, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre 23 000 et 35 000, soit 60 à 90 % de la capacité totale du service déclaré. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes comprise au maximum entre [100 000] et [200 000] 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 Annecy et Chambéry 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 des lignes conventionnées 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, ainsi situé au maximum entre 0,7 % et 1 % des recettes sur la ligne TER ou entre 0,3 % et 0,4 % de la contribution publique, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région, sur ce même périmètre en 2011, apparaît, en tout état de cause, faible.

3.2.3. Sur l'évaluation de l'impact économique cumulé des services déclarés

24. Comme indiqué au point 11, l'Autorité doit apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société FlixBus France entre Annecy et Chambéry à l'équilibre économique de la ligne TER en prenant en compte l'incidence du service déclaré préalablement par cette même société entre Chambéry et Grenoble.
25. Le point 20 de l'avis n° 2016-050 évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par le service déclaré par FlixBus France entre Chambéry et Grenoble, selon la même méthode que celle explicitée au point 20 du présent avis, au plus entre 0,9 % et 1,4 % des recettes sur la ligne TER et entre 0,4 % et 0,5 % de la contribution publique, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région, sur ce même périmètre.
26. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services de la société FlixBus France entre Chambéry et Grenoble et entre Annecy et Chambéry sur l'équilibre de la ligne TER peut être estimé au maximum entre 1,6 % et 2,4 % des recettes sur la ligne TER ou entre 0,6 % et 0,9 % de la contribution publique, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région, sur ce même périmètre. Un tel impact apparaît, en tout état de cause, faible. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant des concours publics versés par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.
27. 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 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