

Avis n° 2016-049 du 12 avril 2016
relatif au projet de décision de la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine
d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Metz et
Nancy

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 service routier librement organisé n° D2015-079, D2015-080 et D2015-081 présentées par la société Eurolines, publiées le 7 décembre 2015 ;

Vu la déclaration de service routier librement organisé n° D2015-086 présentée par la société FlixBus France publiée le 14 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine, enregistrée le 12 février 2016 ;

Après en avoir délibéré le 12 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 Metz et Nancy (D2015-086). Les points d'arrêt déclarés sont situés 1 avenue de l'Amphithéâtre à Metz et 4710 quai Sainte Catherine à Nancy. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de 3 heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Metz entre 7h00 et 10h00 du lundi au jeudi et le samedi et entre 11h00 et 14h00 le vendredi et le dimanche, ainsi qu'un départ quotidien de Nancy entre 17h00 et 20h00 du lundi au jeudi, le samedi et entre 19h00 et 22h00 le vendredi et le dimanche. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 38 690 places pour sept départs hebdomadaires par sens, pour un temps de parcours d'une heure.
2. La région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction 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 liaison Metz - Nancy qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Lorraine.

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 plus longue distance, la ligne Sarrebruck – Forbach – Metz – Nancy – Dijon – Lyon. 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 Metz et Nancy, 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 ou 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, 1 avenue de l'Amphithéâtre, est situé à proximité immédiate de la gare SNCF de Metz, alors que le point d'arrêt déclaré à Nancy, 4710 Quai Sainte Catherine, est situé à 3 km de la gare SNCF de Nancy par la route et accessible par transport collectif urbain en moins de 10 minutes.
6. La ligne TER Nancy – Metz – Luxembourg permet aux usagers de relier Metz à Nancy en train sans correspondance. Sur la liaison Metz – Nancy, le service conventionné propose, dans les deux sens, quarante-quatre à quarante-six départs par jour du lundi au vendredi et dix-neuf à vingt-sept départs par jour les samedis et dimanches, soit 267 à 275 départs hebdomadaires par sens, pour une offre annuelle de plus de sept millions de sièges offerts sur la liaison. Le temps de parcours varie entre 36 minutes et 1h12 minutes pour une moyenne pondérée de 45 minutes, avec jusqu'à douze arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, environ [40 - 60] millions de voyageurs-km par an sont recensés sur l'origine-destination Metz – Nancy, 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 [20 - 30] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [10 - 20] 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 coûts par les recettes commerciales s'élève ainsi à [30 - 40] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. En outre, préalablement à la déclaration de la société FlixBus France, la liaison Metz – Nancy a déjà fait l'objet de trois déclarations de nouveaux services routiers (D2015-079, D2015-080 et D2015-081) de la société Eurolines, publiées le 7 décembre 2015. Le délai de saisine relatif à ces déclarations a expiré le 7 février 2016 sans que celles-ci n'aient fait l'objet d'une saisine par la Région. La société Eurolines est par conséquent autorisée à commercialiser ces services.
9. Les déclarations présentées par la société Eurolines prévoient un point d'arrêt à Metz, 1 avenue de l'Amphithéâtre, situé à proximité immédiate de la gare SNCF, et un point d'arrêt dans la banlieue de Nancy, au CHU de Brabois, localisé à Vandœuvre-lès-Nancy, 4 avenue de Bourgogne, et situé à une distance, mesurée en ligne droite, de 4,5 km de la gare SNCF et accessible par transport collectif urbain en 20 minutes environ.
10. L'offre susceptible d'être proposée par la société Eurolines consiste à réaliser quatre départs par sens tous les jours. Les départs sont prévus à 7h15, 12h00, 17h00 et 18h30 au départ de Metz et à 10h45, 14h45, 15h30 et 22h15 au départ de Nancy. Cent places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 292 000 places pour 28 départs hebdomadaires par sens, pour un temps de parcours variant de 50 minutes à 1h15 minutes.

3. ANALYSE

11. 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* ».
12. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur une partie seulement 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 Nancy – Metz – Luxembourg, 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

13. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Metz et Nancy, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Nancy – Metz – Luxembourg 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 2016. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres en ligne droite des gares ferroviaires de Metz et de Nancy. 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

14. Il ressort de l'examen du contexte présenté dans la partie 2 que les services déclarés par la société Eurolines portent sur une liaison similaire à la liaison conventionnée au sens du 14^o de l'article 31-1 du décret du 16 août 1985 susvisé. Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée des services autorisés sur cette liaison et du service déclaré par la société FlixBus France, dès lors que ce dernier serait jugé au moins en partie substituable au service TER.

3.2.1. Sur l'examen de la substituabilité des services déclarés par la société FlixBus France

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, 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.
16. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h) s'avère proche de celui du service conventionné (entre 36 minutes et 1h12 pour une moyenne pondérée de 45 minutes, comme indiqué au point 6) bien que supérieur. 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 Metz et Nancy, sauf pour les voyageurs fréquents pour lesquels cet écart de temps de parcours est plus pénalisant.

17. Par ailleurs, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France couvrent des horaires du service conventionné, quel que soit le sens du parcours envisagé. Dans chacune de ces plages, trois à onze départs TER sont constatés. Du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive pour les voyageurs.
18. L'offre des services déclarés n'apparaît pas, en revanche, en mesure de répondre 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 Metz - Nancy - Metz. En deuxième lieu, l'absence d'une offre horaire identique du lundi au vendredi, conjuguée à des horaires du vendredi (départ de Metz entre 11h et 14h et de Nancy 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 une 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 Saarbücken et Lyon, 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 la liaison entre Metz et Nancy est majoritairement empruntée par des voyageurs fréquents, les voyageurs occasionnels représentant [20 - 50] % du trafic.
19. La recette moyenne sur la liaison conventionnée est de [0 - 5] euros pour les usagers fréquents et de [5 - 10] euros pour les usagers occasionnels en 2014 et le tarif plein sur ce trajet en 2016 est de [10 - 15] euros. Du seul point de vue des tarifs, seuls des voyageurs occasionnels pourraient être éventuellement incités à changer de mode de transport.
20. 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 en partie substituables pour les voyageurs occasionnels. En revanche, ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme substituables pour les voyageurs fréquents.

3.2.2. Sur l'examen de la substituabilité des services déclarés par la société Eurolines déjà autorisés à la commercialisation

21. L'offre des services déclarés par la société Eurolines n'apparaît pas en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et notamment pendulaire. En particulier, bien que l'aller-retour soit possible dans la journée, les horaires proposés ne correspondent pas aux besoins des voyageurs pendulaires : dans le sens Metz-Nancy-Metz, le trajet retour nécessite de partir de Nancy soit à 15h30 soit à 22h15 et dans le sens Nancy-Metz-Nancy, le premier départ de Nancy n'est prévu qu'à 10h45. Dès lors, il convient d'approfondir l'analyse sur la substituabilité du service pour les usagers occasionnels.
22. Le temps de parcours du service déclaré par la société Eurolines (entre 50 minutes et 1h15) est proche de celui du service conventionné (entre 36 minutes et 1h12 pour une moyenne pondérée de 45 minutes, comme indiqué au point 6), bien que légèrement supérieur. Du point de vue du seul temps de parcours, le service déclaré par la société Eurolines est donc relativement substituable au service conventionné existant entre Metz et Nancy pour les voyageurs occasionnels.
23. En revanche, la prise en compte, au-delà du seul temps de parcours affiché, de la localisation des arrêts conduit à différencier cette analyse selon l'origine du voyageur. Situé en périphérie, le point d'arrêt utilisé par la société Eurolines à Nancy apparaît éloigné de la gare SNCF, qui est accessible par transport collectif urbain en 20 minutes environ. Ainsi, au départ de Nancy, la localisation de

l'arrêt desservi par la société Eurolines conduit à allonger, en moyenne, le temps de parcours pour les voyageurs, à l'exception de ceux habitant à proximité de l'arrêt. Au départ de Metz, en revanche, on peut raisonnablement considérer que le centre-ville de Nancy constitue, sauf exception, la destination privilégiée des voyageurs et qu'en conséquence, un point d'arrêt routier excentré s'avère pénalisant voire rédhibitoire. En effet, en ajoutant la durée du trajet en transport urbain collectif et 5 à 10 minutes de correspondance, la durée totale du parcours varierait entre 1h15 et 1h40, soit une différence de temps de parcours avec le service conventionné de l'ordre de 30 minutes. En retenant une valeur du temps de transport moyenne d'environ 20 euros par heure pour les voyageurs occasionnels de la ligne TER¹, et toutes choses égales par ailleurs, un usager actuel du TER accepterait de changer de comportement si la différence entre le prix du trajet TER et le prix du trajet par autocar était au moins égale à 10 euros, au vu de l'écart de temps de parcours de l'ordre de 30 minutes. Or, la recette par voyageur occasionnel était de de [5 - 10] euros pour les usagers occasionnels en 2014 et le tarif plein sur ce trajet s'élève à [10 - 15] euros en 2016. Par conséquent, le tarif proposé par la société Eurolines devrait être quasiment nul pour inciter un voyageur occasionnel actuel du TER au départ de Metz à se reporter sur le car.

24. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les services déclarés par la société Eurolines peuvent tout au plus être regardés comme en partie substituables pour les voyageurs occasionnels au départ de Nancy. En revanche, ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme substituables au service conventionné pour les usagers fréquents ou les voyageurs occasionnels au départ de Metz.

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

25. 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.
26. 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.
27. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.2, une estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER par les services déclarés par la société Eurolines consiste à évaluer la perte maximale de recettes induite par le report vers le transport par autocar de tous les utilisateurs occasionnels actuels du service conventionné effectuant le trajet au départ de Nancy, dans la limite de 60 % ou 90 % de la capacité annuelle offerte par le service librement organisé. Sous les réserves développées précédemment, ces voyageurs 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 proposé. Les données disponibles font état d'un nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Metz - Nancy sur la ligne TER de [300 000 - 400 000] en 2014. Il sera considéré, à défaut d'autre hypothèse plus établie, que la moitié de ces voyageurs effectuent le trajet dans le sens Nancy-Metz-Nancy, soit [100 000 - 200 000]. Ce chiffre étant inférieur au seuil de 60 % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société Eurolines, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à la totalité de ces voyageurs, ce qui correspond à une hypothèse maximaliste dans la mesure où il est peu probable que l'intégralité de ceux-ci se reporte vers les services déclarés par la société Eurolines,

¹ Cf. *Valeur du temps*, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Avril 2013

d'autant que le nombre des horaires proposés est nettement inférieur. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] €, le report de ces voyageurs empruntant la ligne conventionnée se traduirait par une perte potentielle de recettes estimée à [1 000 000 - 1 500 000] euros par an.

28. S'agissant du service déclaré par la société FlixBus France, l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1. permet de conclure que le service peut potentiellement intéresser l'ensemble des voyageurs occasionnels de la liaison, quel que soit le sens de circulation qu'ils souhaitent effectuer. Ainsi, une estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER par les services déclarés par la société FlixBus France 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, déduction faite de ceux se reportant sur les services déclarés par la société Eurolines, dans la limite de 60 % ou 90 % de la capacité annuelle offerte par le service librement organisé sur la liaison. Au vu des données disponibles, qui font état d'un nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Metz - Nancy sur la ligne TER de [300 000 - 400 000] en 2014, ainsi que de l'estimation du report vers les services déclarés par la société Eurolines, le nombre de voyageurs occasionnels susceptibles de se reporter vers les services déclarés par la société FlixBus France est évalué à [150 000 - 200 000]. Ce chiffre étant largement supérieur à la capacité annuelle du service librement organisé, le transfert de voyageurs est estimé entre 23 000 et 35 000. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, le report de ces voyageurs empruntant la ligne conventionnée aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes comprise entre [150 000] et [250 000] euros par an.
29. Au total, l'incidence cumulée de l'ensemble des services déclarés sur cette liaison est évaluée, sous des hypothèses particulièrement prudentes, entre [1 000 000] et [1 500 000] euros par an. Au demeurant, ces estimations apparaissent d'autant plus conservatrices qu'il est peu probable que les capacités d'un autocar destiné à un service de longue distance soient durablement saturées par une clientèle de courte distance. Du point de vue de l'opérateur qui les commercialise, les places offertes sur la seule liaison entre Metz et Nancy n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
30. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel, entre 6,8 % et 7,2 % des recettes sur la ligne, représente entre 5,9 % et 6,3 % de la contribution publique sur cette même ligne, sans même prendre en compte le coût des compensation tarifaires à la charge de la Région et apparaît par conséquent limité.
31. Dès lors, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant des concours publics versés par l'autorité organisatrice de transport, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
32. 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 Alsace – Champagne-Ardenne –Lorraine du service déclaré par la société FlixBus France

Le présent avis sera notifié à la Région Alsace – Champagne-Ardenne –Lorraine et publié sur le site internet de l’Autorité.

L’Autorité a adopté le présent avis le 12 avril 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo