

## **Avis n° 2016-073 du 24 mai 2016**

### **relatif au projet de décision de la Région Bretagne de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Rennes et Saint-Malo**

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° 2016-005 présentée par la société FlixBus France, publiée le 3 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Bretagne, enregistrée le 1<sup>er</sup> avril 2016 ;

Après en avoir délibéré le 24 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 Rennes et Saint-Malo (D2016-005). Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, boulevard Solférino, à Rennes, et avenue Anita Conti, à Saint-Malo. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de quatre heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Rennes entre 5h30 et 9h30 ainsi qu'un départ quotidien de Saint-Malo entre 18h50 et 22h50. 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 1h20.
2. La Région Bretagne (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 du service déclaré porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la liaison Rennes – Saint-Malo qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Bretagne. La Région souhaite limiter l'amplitude des plages horaires de départ du service déclaré à des plages réduites ou leur substituer des horaires fixés selon la période de l'année et le sens de circulation. Dans le sens Rennes vers Saint-Malo, les départs seraient autorisés en hiver à 5h30 tous les jours et à 8h30 le samedi et dimanche, et en été à 5h30 ou 8h30 (au libre choix de la société FlixBus France) du lundi au vendredi, entre 5h30 et 6h30 et entre 8h30 et 8h40 le samedi, et entre 5h30 et 8h30 le dimanche. Dans le sens Saint-Malo vers Rennes, les départs seraient autorisés en hiver entre 21h30 et 22h50 du lundi au vendredi, entre 18h50 et 18h55 et entre 21h30 et 22h50 le samedi et entre 21h50 et 22h50 le dimanche et en été entre 21h50 et 22h50 du lundi au jeudi,

entre 21h30 et 22h50 le vendredi, entre 21h50 et 22h50 le samedi, et entre 21h30 et 22h50 le dimanche.

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 Saint-Malo – Rennes – Nantes – Bordeaux – Toulouse. 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 Rennes et Saint-Malo, 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, à la gare routière de Rennes et avenue Anita Conti à Saint-Malo, sont situés, respectivement, à proximité immédiate de la gare ferroviaire de Rennes et de celle de Saint-Malo, toutes deux desservies par les trains de la ligne Rennes – Saint-Malo. Cette ligne permet aux usagers de relier sans correspondance Rennes à Saint-Malo en train.
6. Sur la liaison Rennes – Saint-Malo, le service conventionné TER Rennes – Saint-Malo propose, dans le sens Rennes vers Saint-Malo, quatorze départs par jour en hiver et douze départs par jour en été le lundi et mardi, quinze départs en hiver et douze départs en été le mercredi, quatorze départs en hiver et douze départs en été le jeudi, seize départs en hiver et quatorze départs en été le vendredi, onze départs en hiver et dix départs en été le samedi et huit départs en hiver et six en été le dimanche. Dans le sens Saint-Malo vers Rennes, le service conventionné propose quatorze départs par jour en hiver et douze départs par jours en été le lundi et mardi, quinze départs en hiver et douze départs en été le mercredi, quatorze départs en hiver et douze départs en été le jeudi, quinze départs en hiver et douze départs en été le vendredi, dix départs été comme hiver le samedi et dix départs en hiver et huit départs en été le dimanche. Au total, 92 départs hebdomadaires en hiver et 78 départs hebdomadaires en été sont donc offerts dans chaque sens, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à plus de 2,6 millions de sièges sur la liaison, sur la base d'une capacité de 280 places assises par rame TER. Le temps de parcours varie entre 46 minutes et 1h13, pour une moyenne pondérée par le nombre de circulations de 56 minutes, avec jusqu'à douze arrêts intermédiaires.
7. En 2014, [500 000 - 1 000 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Rennes – Saint-Malo, pour un trafic total de [50 - 100] millions de voyageurs-km sur la ligne TER Rennes – Saint-Malo, toutes origines-destinations confondues. Cette même année, sur le périmètre de la ligne TER considérée, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [5 - 10] millions d'euros (hors compensations tarifaires pour un montant de [100 000 - 500 000] euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [5 - 10] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [20 - 50] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. En outre, les voyageurs souhaitant se déplacer entre Rennes et Saint-Malo ont la possibilité d'emprunter des trains TGV. Trois à cinq trains quotidiens sans correspondance et avec, au plus, un arrêt intermédiaire sont en effet proposés dans chaque sens à des horaires étalés dans la journée et pour un temps de parcours d'environ 45 à 50 minutes.

### 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. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne TER Rennes – Saint-Malo, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus.

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

11. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Rennes et Saint-Malo, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Rennes – Saint-Malo, organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2017. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Rennes et Saint-Malo. 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

12. 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.
13. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h20 dans chaque sens) s'avère significativement supérieur à celui de la ligne TER (entre 46 minutes et 1h13, pour une moyenne pondérée par le nombre de circulations de 56 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 faiblement substituable au service conventionné et très peu substituable pour les voyageurs fréquents pour lesquels cet écart de temps de parcours est plus pénalisant.
14. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est relativement importante en période de pointe mais limitée hors période de pointe (un train toutes les 30 minutes en période de pointe et jusqu'à toutes les deux heures hors période de pointe) et dans la mesure où les plages horaires déclarées par la société FlixBus France sont très étendues (4 heures) et dépassent de 2 à 3 heures l'horaire du dernier train au départ de Saint-Malo, la comparaison des horaires des deux services rend délicate toute interprétation définitive. En effet, en fonction du positionnement réel du service déclaré par la société FlixBus France, il est possible qu'aucun service TER ne soit proposé dans un intervalle de plus ou moins une heure autour de l'horaire effectivement choisi au sein de la plage déclarée et qu'en conséquence, le service

effectué par la société FlixBus France soit alors complémentaire au service conventionné. En tout état de cause, compte tenu du choix fait par l'opérateur de déclarer de telles plages horaires, entre un et trois départs de TER sont compris dans chaque plage horaire déclarée et entre un et quatre dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre de ces plages. Dès lors, du seul point de vue des horaires proposés, le service déclaré peut être considéré comme une alternative au service conventionné.

15. 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. En effet, l'aller-retour dans la journée est possible uniquement dans le sens Rennes – Saint-Malo – Rennes et ce service, limité à un trajet par jour et par sens, ne présente pas une fréquence suffisante 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. Le dernier départ de Saint-Malo apparaît en particulier tardif pour assurer le retour. 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 Saint-Malo et Toulouse, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
16. Les voyageurs occasionnels, au nombre de [200 000 – 500 000] sur la liaison concernée (soit [50 – 100] % du total des voyageurs recensés sur cette liaison), comprennent, en particulier, les usagers en « correspondance TGV » ([20 – 50] % des voyageurs occasionnels). Ces voyageurs utilisent la liaison TER en prolongement de leur parcours par TGV et apparaissent *a priori* peu sensibles à un report du mode ferré vers l'autocar. En premier lieu, il est peu probable que cette catégorie d'usagers décide de changer de mode de transport uniquement pour sa correspondance, compte tenu de la rupture de charge plus importante que constitueraient le transfert du train vers l'autocar et le changement d'opérateur de transport. En second lieu, les caractéristiques des offres de transport, TGV et TER combinés, d'une part, et autocar d'autre part, sont suffisamment différentes, notamment en termes de temps de parcours (environ 3h05 en train entre Paris et Saint-Malo contre 6h15 en autocar), pour en conclure qu'elles ne sont pas substituables. Enfin, les plages horaires déclarées étant très matinales au départ de Rennes et très tardives au départ de Saint-Malo, selon l'horaire choisi au sein de la plage horaire, aucune correspondance vers ou depuis un service TGV ne serait possible en gare de Rennes (par exemple : au départ de Rennes vers Saint-Malo, la plage horaire est comprise entre 5h30 et 9h30, alors que le premier TGV depuis Paris n'arrive à Rennes qu'à 9h16), rendant ainsi quasiment impossible tout report d'un usager TER en correspondance TGV vers le service déclaré.
17. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France doit être considéré comme faiblement substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels autres qu'en correspondance TGV. En revanche, il ne peut raisonnablement être regardé comme substituable pour les voyageurs fréquents ou les voyageurs occasionnels en correspondance avec le TGV.

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

18. 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.
19. 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.

20. 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 service librement organisé des seuls utilisateurs occasionnels, hors correspondance TGV, des trains sur la liaison Rennes – Saint-Malo circulant à des horaires regardés comme proches de ceux de la société FlixBus France. En effet, tout en conservant une certaine préférence horaire (par exemple, en début, milieu ou fin de journée), cette catégorie de voyageurs est moins attachée à des horaires précis et, pour cette raison, est la seule susceptible d'être intéressée par le service déclaré. En raisonnant ainsi sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque effectif de report de ces voyageurs, on considère que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins deux heures autour des plages horaires déclarées pour chaque service sont susceptibles d'être affectés. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels sur les différents trains de la journée. Dans le cas d'espèce, il est ainsi considéré que 36 % des usagers d'un train sont des voyageurs occasionnels hors correspondance TGV et que seuls ceux-ci se reportent vers le nouveau service, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque train, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre 22 700 et 30 950. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, estimée par l'Autorité à partir du prix plein tarif hors taxe pour les deux catégories de voyageurs « plus de 26 ans » et « moins de 26 ans » et en reprenant la méthode de calcul proposée par la Région dans son dossier de saisine (moyenne des tarifs de chaque catégorie), ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [200 000] à [300 000] euros par an.
21. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consisterait 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 hors correspondance TGV du service conventionné sur la liaison Rennes – Saint-Malo dans la limite de 60 % à 90 % de l'offre annuelle du service librement organisé. Une telle estimation revient à supposer que les voyageurs occasionnels du service conventionné n'ont aucune préférence horaire dans la journée et donc qu'ils sont tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé, quel que soit l'horaire du service conventionné qu'ils auraient choisi en l'absence de cette offre alternative. Les données disponibles font état d'un nombre de voyageurs occasionnels hors correspondance TGV réalisant la liaison Rennes – Saint-Malo sur la ligne TER de [100 000 - 200 000] en 2014. Ce chiffre étant supérieur au seuil de 90 % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, [20 000] à [40 000], soit le plafond de 60 à 90 % de la capacité annuelle du service déclaré. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, comme indiqué précédemment, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [200 000] à [400 000] euros par an.
22. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 3,9 % et 5,3 % des recettes sur la ligne TER considérée et entre 2,4 % et 3,3 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En tout état de cause, et à supposer que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point 21, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 3,7 % de la contribution publique ou encore 3,5 % de l'ensemble des concours publics versés, sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants apparaissent, en toute hypothèse, limités. 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.

23. 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 Bretagne du service déclaré par la société FlixBus France.

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

*L'Autorité a adopté le présent avis le 24 mai 2016.*

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

Le Président

Pierre Cardo