

Avis n° 2016-081 du 31 mai 2016
relatif aux projets de décision de la Région Bretagne de limitation des services déclarés
par la société FlixBus France sur la liaison entre Lorient et Vannes

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° D2016-011 et D2016-013 présentées par la société FlixBus France, publiées le 4 février 2016 ;

Vu les saisines présentées par la Région Bretagne, enregistrées le 1^{er} avril 2016 ;

Vu l'avis n° 2016-082 du 31 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 Lorient et Quimper ;

Après en avoir délibéré le 31 mai 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. Les déclarations susvisées de la société FlixBus France portent sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Lorient et Vannes (D2016-011 et D2016-013) réparti sur deux lignes de longue distance distinctes. Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, 5 cours de Chazelle, à Lorient et à la gare routière, avenue Favrel et Lincy, à Vannes. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de trois à quatre heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte deux départs quotidiens de Lorient, le premier entre 7h10 et 11h10 et le second entre 18h et 21h, ainsi que deux départs quotidiens de Vannes, le premier entre 9 h et 12 h et le second entre 14h et 18h. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 77 380 places par an pour quatorze départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à une heure et 10 minutes.
2. La Région Bretagne (ci-après la Région) a saisi l'Autorité de deux projets de décision de limitation des services déclarés par la société FlixBus France. Selon la Région, l'exploitation des liaisons déclarées porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes TER Quimper – Rennes, Redon – Vannes – Lorient – Quimper, et Brest – Quimper – Nantes (pour cette dernière, sur le seul périmètre de la convention TER Bretagne, c'est-à-dire entre Brest et Redon, comme l'a

précisé la Région en réponse à la mesure d'instruction adressée par l'Autorité), qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Bretagne. La Région souhaite limiter les services déclarés en autorisant un à quatre départs quotidiens selon la période de l'année sur des plages horaires plus restreintes que celles mentionnées au point 1. Ainsi, dans le sens Lorient – Vannes, seraient autorisés, en hiver, deux départs le samedi, l'un entre 8h46 et 9h23 et l'autre entre 19h30 et 21h, et un départ le dimanche entre 7h10 et 9h02. Dans le même sens, en été, seraient autorisés deux départs du lundi au vendredi, l'un entre 11h08 et 11h10 et l'autre entre 20h15 et 21h, un départ le samedi entre 7h10 et 9h17 et deux départs le dimanche, l'un entre 7h10 et 8h38 et l'autre entre 20h15 et 20h17. Dans le sens Vannes – Lorient, en hiver, seraient autorisés un départ quotidien du lundi au vendredi de 9h50 à 10h56 et un départ quotidien le samedi et le dimanche entre 15h30 et 15h33. Dans le même sens, en été, seraient autorisés un départ quotidien du lundi au vendredi entre 9h22 et 9h30, un départ le samedi à 9h45 et un départ le dimanche entre 9h et 10h53.

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. Les services déclarés par la société FlixBus France s'inscriraient dans le cadre de l'exploitation de lignes de longue distance Paris – Nantes – Saint-Nazaire – Pornichet – La Baule – Guérande – Vannes – Lorient – Quimper et Quimper – Lorient – Vannes – Nantes – Angers – Tours – Clermont-Ferrand - Lyon. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ces services pourrait être utilisée en partie pour des déplacements dépassant la seule liaison déclarée entre Lorient et Vannes, 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 Lorient est situé à moins de 300 mètres de la gare ferroviaire. L'arrêt à Vannes est quant à lui situé en face de la gare SNCF. La distance routière entre les deux arrêts est de 56 kilomètres environ.
6. Les trois lignes TER Quimper – Rennes, Redon – Vannes – Lorient – Quimper et Brest – Quimper – Nantes (entre Brest et Redon) permettent aux usagers de relier Lorient à Vannes en train sans correspondance. Sur la liaison Lorient – Vannes, le service conventionné propose, en hiver, dans le sens Lorient vers Vannes, dix-sept départs par jour du lundi au jeudi, seize le vendredi, sept le samedi et dix le dimanche. Dans le sens Vannes vers Lorient, ce même service propose quatorze départs par jour du lundi au jeudi, quinze départs le vendredi, neuf départs le samedi et sept départs le dimanche. Au total, 101 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Lorient vers Vannes et 87 dans le sens Vannes vers Lorient. En juillet et en août, l'offre est légèrement différente, avec 92 départs hebdomadaires dans le sens Lorient vers Vannes et 89 dans le sens Vannes vers Lorient. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à environ 2,6 millions de sièges offerts par an, sur la base d'une capacité des rames TER de 263 places assises. Le temps de parcours varie entre 25 et 46 minutes pour une moyenne pondérée de 34 minutes, avec entre un et douze arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, [100 000 – 200 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Lorient – Vannes, pour un trafic total de 184 millions de voyageurs kilomètres sur les lignes TER considérées, 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 ces lignes (hors compensations tarifaires pour un montant de [1 – 2] million 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 est en conséquence de [20 – 50] % sur le périmètre des lignes TER considérées.

8. En outre, les voyageurs souhaitant se déplacer entre Lorient et Vannes ont la possibilité d'emprunter des trains TGV. Une dizaine de trains quotidiens sans correspondance, avec, au plus, un arrêt intermédiaire est en effet proposée dans chaque sens à des horaires étalés dans la journée, pour un temps de parcours d'environ 30 minutes.
9. Par ailleurs, un service Lorient – Quimper a fait l'objet de la déclaration D2016-012 par la société FlixBus France. Cette déclaration, publiée sur le site internet de l'Autorité le 4 février 2016, à la même date que les déclarations D2016-011 et D2016-013, a également donné lieu à une saisine de l'Autorité par la Région Bretagne le 1^{er} avril 2016. Selon la Région, les services déclarés sur les liaisons Lorient – Vannes et Lorient – Quimper porteraient séparément une atteinte substantielle à l'équilibre économique des mêmes lignes TER Quimper – Rennes, Redon – Vannes – Lorient – Quimper et Brest – Quimper – Nantes (entre Brest et Redon).
10. L'offre déclarée à ce titre par la société FlixBus France entre Lorient et Quimper consiste à réaliser un départ par sens tous les jours. Les départs sont prévus dans des plages horaires de trois heures, entre 10h30 et 13h30 tous les jours au départ de Lorient et entre 17 heures et 20 heures tous les jours au départ de Quimper, pour un temps de parcours de 1h10. 53 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 38 690 places.

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. La Région a choisi, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus, de faire porter l'analyse sur les lignes TER Quimper – Rennes, Redon – Vannes – Lorient – Quimper et Brest – Quimper – Nantes (pour cette dernière, sur le seul périmètre de la convention TER Bretagne, c'est-à-dire entre Brest et Redon), comme elle l'a précisé en réponse à la mesure d'instruction adressée par l'Autorité.

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

13. Les services déclarés par la société FlixBus France seraient exécutés entre Lorient et Vannes, dont la liaison est assurée sans correspondance, d'une part, par les lignes TER Quimper – Rennes et Redon – Vannes – Lorient – Quimper organisées par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2007-2013 et prolongée depuis à la période allant du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2017, et, d'autre part, par la ligne interrégionale Brest – Quimper – Nantes, organisée par la Région entre Brest et Redon dans le cadre de la même convention. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Lorient et de Vannes. 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 des lignes de service public organisées par la Région

14. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que les déclarations par la société FlixBus France ont été publiées sous les numéros D2016-011, D2016-012 et D2016-013 le même jour. Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée du service Lorient – Vannes, objet du présent avis, et du service Lorient – Quimper, objet de l'avis 2016-082, sur les lignes TER Quimper – Rennes, Redon – Vannes – Lorient – Quimper et Brest – Quimper – Nantes (entre Brest et Redon), susceptibles d'être affectées.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés entre Lorient et Vannes

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, 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.
16. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours des services déclarés (1h10) est largement supérieur à celui du service conventionné (entre 25 et 46 minutes pour une moyenne pondérée de 34 minutes, comme indiqué au point 6). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, les services déclarés par la société FlixBus France apparaissent donc peu substituables au service conventionné existant entre Lorient et Vannes.
17. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est relativement importante, avec en moyenne seize départs par jour en semaine dans chaque sens (soit en moyenne un train toutes les heures), les deux plages horaires déclarées par la société FlixBus France entre Lorient et Vannes dans chaque sens comprennent un à six horaires du service TER. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, les services déclarés par la société FlixBus France peuvent être considérés comme une alternative au service conventionné existant entre Lorient et Vannes.
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. Outre leur temps de parcours, deux fois supérieur en moyenne à celui du service conventionné, ces services, chacun limité à un trajet par jour et par sens, ne présentent 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. De surcroît, la capacité 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 de lignes de longue distance entre Paris et Quimper et Lyon et Quimper, 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 – 100] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Lorient et Vannes sont des voyageurs fréquents.
19. Les voyageurs occasionnels, au nombre de [20 000 – 100 000] sur la liaison concernée, comprennent notamment des usagers en « correspondance TGV » ([0 – 5] % 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 constituerait le

transfert du train vers l'autocar et le changement d'opérateur de transport. En deuxième lieu, les caractéristiques des offres de transport, TGV et TER, d'une part, et autocar d'autre part, sont suffisamment différentes, notamment en termes de temps de parcours (environ 3h15 en train entre Paris et Vannes contre 6 heures en autocar), pour en conclure qu'elles ne sont pas substituables.

20. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les services déclarés par la société FlixBus France entre Lorient et Vannes peuvent seulement être regardés comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels autres qu'en correspondance TGV. En revanche, ils ne peuvent être raisonnablement considérés comme substituables 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 entre Lorient et Vannes

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 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.
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 des lignes 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 Lorient – Vannes circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé. 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 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, cette hypothèse conduit à estimer que 5 voyageurs par 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, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre [30 000] et [50 000] environ. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 – 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [200 000] à [400 000] euros environ par an.
24. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique des lignes 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 Lorient – Vannes 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. Les données disponibles font état d'un nombre de voyageurs occasionnels hors correspondance TGV réalisant la liaison Lorient – Vannes sur les lignes TER de [20 000 – 50 000] en 2014. Ce chiffre n'étant que légèrement supérieur au seuil de 60 % 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, [40 000] à [50 000]. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 – 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [300 000] à [400 000] euros par an.

25. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 2,2 % et 2,5 % des recettes sur les lignes TER considérées et entre 1 % et 1,2 % 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 même que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point 24, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 2,7 % des recettes de la ligne TER et 1,2 % des concours publics versés sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées, ces montants sont, en toute hypothèse, limités.

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

26. Comme indiqué au point 14, il convient d'apprécier l'atteinte portée par les services déclarés par la société FlixBus France entre Lorient et Vannes à l'équilibre économique des lignes TER en prenant en compte l'incidence du service déclaré simultanément entre Lorient et Quimper.
27. Dans son avis n°2016-082 du 31 mai 2016 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par le service déclaré par FlixBus France entre Lorient et Quimper à environ 0,6 % des recettes sur les lignes TER considérées et environ 0,3 % 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 même que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 1,7 % des recettes des lignes TER et 0,8 % des concours publics versés sur le même périmètre.
28. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services de la société FlixBus France déclarés entre Lorient et Vannes et entre Lorient et Quimper sur l'équilibre des lignes TER peut être estimé entre 2,7 % et 3,0 % des recettes et entre 1,3 % et 1,4 % de la contribution publique sur ce même périmètre. En tout état de cause et à supposer que l'on retienne la même approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait excéder 4,4 % des recettes ou encore 2,0 % des concours publics versés sur le même périmètre. Un tel impact reste donc 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 des services de transport par autocar déclarés.
29. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des lignes de service public de transport concernées ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur les projets de la Région Bretagne de limitation des services déclarés 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 31 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, Yann Pétel et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo