

Avis n° 2016-082 du 31 mai 2016
relatif au projet de décision de la Région Bretagne de limitation des services déclarés par la société FlixBus France sur la liaison entre Lorient et Quimper

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 du service routier librement organisé n° D2016-012 présentée par la société FlixBus France, publiée le 4 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Bretagne, enregistrée le 1^{er} avril 2016 ;

Vu l'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 ;

Après en avoir délibéré le 31 mai 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 Lorient et Quimper (D2016-012). Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, 5 cours de Chazelle, à Lorient et à la gare routière, place Louis Armand, à Quimper. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de trois heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Lorient entre 10h30 et 13h30, ainsi qu'un départ quotidien de Quimper entre 17 h et 20 h. 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 10 minutes.
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 de la liaison déclarée 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), et qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Bretagne. La Région souhaite limiter le

service déclaré en autorisant un à deux départs hebdomadaires selon la période de l'année sur des plages horaires plus restreintes que celles mentionnées au point 1 ou à des heures fixes. Ainsi dans le sens Lorient – Quimper, seraient autorisés, en hiver, un départ du lundi au vendredi à 12h15, un départ le samedi entre 12h09 et 12h13, et un départ le dimanche entre 11h47 et 12h15. Dans le même sens, en été, seraient autorisés, uniquement un départ le dimanche entre 10h30 et 11h25. Dans le sens Quimper – Lorient, en hiver, seraient autorisés un départ uniquement le samedi entre 19h00 et 20h00. Dans le même sens, en été, seraient autorisés un départ quotidien du lundi au vendredi à 20h00, un départ le samedi entre 19h00 et 20h0 et un départ le dimanche entre 19h30 et 19h35.

3. Le deuxième alinéa 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 Quimper – Lorient – Vannes – Nantes – Angers – Tours – Clermont-Ferrand - 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 Lorient et Quimper, 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. 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 Quimper est quant à lui situé à proximité immédiate de la gare SNCF. La distance routière entre les deux arrêts est de soixante-cinq 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 Quimper en train sans correspondance. Sur la liaison Lorient – Quimper, le service conventionné propose, en hiver, dans le sens Lorient vers Quimper, treize départs par jour du lundi au jeudi, quatorze le vendredi, huit le samedi et sept le dimanche. Dans le sens Quimper vers Lorient, ce même service propose seize départs par jour du lundi au vendredi, six départs le samedi et dix départs le dimanche. Au total, 81 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Lorient vers Quimper et 96 dans le sens Quimper vers Lorient. En juillet et en août, l'offre est sensiblement inférieure, avec 69 départs hebdomadaires dans le sens Lorient vers Quimper et 66 dans le sens Quimper vers Lorient. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à environ 2,3 millions de sièges par an, sur la base d'une capacité des rames TER de 263 places assises. Le temps de parcours varie entre 33 et 47 minutes pour une moyenne pondérée de 39 minutes, avec jusqu'à deux arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, [50 - 100 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Lorient – Quimper, pour un trafic total de [100 - 200] 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 [0 - 5] 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 Quimper ont la possibilité d'emprunter des trains TGV. Une dizaine de trains quotidiens sans correspondance et avec au plus deux arrêts intermédiaires est en effet proposée dans chaque sens à des horaires étalés dans la journée et pour un temps de parcours d'environ 35 à 44 minutes.
9. Par ailleurs, deux services routiers librement organisés entre Lorient et Vannes ont fait l'objet des déclarations D2016-011 et D2016-013 par la société FlixBus France. Ces déclarations, publiées sur le site internet de l'Autorité le 4 février 2016, à la même date que la déclaration D2016-012, ont 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 – Quimper et Lorient – Vannes 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 Vannes consiste à réaliser deux départs quotidiens de Lorient, le premier entre 7h10 et 11h10 et le second entre 18 heures et 21 heures, ainsi que deux départs quotidiens de Vannes, le premier entre 9 heures et 12 heures et le second entre 14 heures et 18 heures, pour un temps de parcours de 1h 10 min. 53 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 77 380 places par an.

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. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Lorient et Quimper, 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 Quimper. 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 de 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 – Quimper, objet du présent avis, et des services Lorient – Vannes, objet de l'avis 2016-081, 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 du service déclaré 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 du service déclaré (1h 10 min) est largement supérieur à celui du service conventionné (entre 33 et 47 minutes pour une moyenne pondérée de 39 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 peu substituable au service conventionné existant entre Lorient et Quimper.
17. 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 et où les plages horaires déclarées par la société FlixBus France sont très étendues (3 heures) 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 regardé comme étant 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 quatre départs de TER sont compris dans chaque plage horaire déclarée et entre un et six dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre de ces plages. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société FlixBus France peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Lorient et Quimper.
18. 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 premier lieu, l'aller-retour dans la journée est possible uniquement dans le sens Lorient – Quimper – Lorient. En deuxième lieu, l'horaire déclaré au départ de Lorient permettant l'aller-retour dans la journée, entre 10h30 et 13h30, ne correspond pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail. En troisième lieu, 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. 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 Quimper et Lyon, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service au départ de Lorient, 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 Quimper sont des voyageurs fréquents.

19. Les voyageurs occasionnels, au nombre de [20 000 - 30 000] par an 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, en effet, 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. En deuxième lieu, les caractéristiques des offres de transport, TGV et TER, d'une part, et autocar d'autre part, sont suffisamment différentes, notamment au regard de la comparaison des temps de parcours, 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, le service déclaré par la société FlixBus France entre Lorient et Quimper peut seulement être regardé comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels autres qu'en correspondance TGV. En revanche, il ne peut être raisonnablement considéré 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 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 du service conventionné sur la liaison Lorient - Quimper 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 [0 - 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 à [0 - 10 000] usagers environ, soit [20 - 30] % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France. Partant d'une recette moyenne par

voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [50 000 - 100 000] 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 - Quimper 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 ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, de [20 000] à [30 000] usagers du service conventionné. 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 [200 000] à [300 000] euros par an.
25. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 0,6 % des recettes sur les lignes TER considérées et à 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 l'approche maximaliste décrite au point 24, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 1,7 % des recettes de la ligne TER et 0,8 % des concours publics versés sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées, ces montants sont, en tout état de cause, 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 le service déclaré par la société FlixBus France entre Lorient et Quimper à l'équilibre économique des lignes TER en prenant en compte l'incidence des services déclarés simultanément entre Lorient et Vannes.
27. Dans son avis n° 2016-081 du 31 mai 2016 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par FlixBus France entre Lorient et Vannes à un niveau compris entre 2,2 % et 2,5 % des recettes sur les lignes TER considérées et environ 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 une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 2,7 % des recettes des lignes TER et 1,2 % 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 Quimper et entre Lorient et Vannes 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 le projet de limitation de la Région Bretagne 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