

Avis n° 2016-090 du 8 juin 2016
relatif au projet de décision de la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine
de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre
Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat

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° D2016-024 présentée par la société FlixBus France, publiée le 9 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Alsace–Champagne-Ardenne–Lorraine, enregistrée le 8 avril 2016 ;

Après en avoir délibéré le 8 juin 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 Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat (D2016-024). Les points d'arrêt déclarés sont situés rue Gambetta à Saint-Dié-des-Vosges et avenue de la gare à Sélestat. 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 Saint-Dié-des-Vosges entre 17 h et 20 h, ainsi qu'un départ quotidien de Sélestat entre 11 h et 14 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 Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine (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 de la ligne routière Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Alsace. La Région souhaite limiter le service déclaré en autorisant « [les] horaires n'entrant pas en concurrence avec un car TER existant, mais offrant une complémentarité à ladite offre TER », sans toutefois préciser les horaires concernés.

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 moyenne distance Nancy – Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat – Strasbourg. 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 Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat, 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 Saint-Dié-des-Vosges et à Sélestat sont situés à proximité immédiate des gares ferroviaires de ces deux villes, toutes deux desservies par les autocars conventionnés de la ligne TER Saint-Dié-des-Vosges–Sélestat. Cette ligne permet aux usagers de relier Saint-Dié-des-Vosges à Sélestat en autocar sans correspondance. La distance routière entre les deux arrêts est de quarante-trois kilomètres environ.
6. Sur la liaison Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat, le service conventionné propose, dans chaque sens, huit départs par jour du lundi au samedi et sept départs le dimanche. Au total, 55 départs hebdomadaires sont donc offerts dans chaque sens, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à plus de 280 000 sièges sur la liaison, sur la base d'une capacité de 50 places assises par autocar conventionné. Le temps de parcours varie entre 1h 04 min et 1h 19 min, pour une moyenne pondérée par le nombre de circulations de 1h 11 min, avec jusqu'à vingt-deux arrêts intermédiaires.
7. En 2015, [10 000 – 20 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Saint-Dié-des-Vosges –Sélestat (soit [500 000 – 1 000 000] voyageurs kilomètres). En 2014, dernier exercice disponible, le trafic total était de [1 – 5] millions de voyageurs kilomètres sur la ligne considérée, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [500 000 – 1 000 000] euros sur le périmètre de la ligne (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 [100 000 – 500 000] euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [20 – 30] % sur le périmètre de la ligne considérée.

3. ANALYSE

8. 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 ».

9. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne Saint-Dié-des-Vosges–Sélestat, maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus.

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

10. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat, dont la liaison est assurée sans correspondance, par la ligne Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2010-2018. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat, points d'arrêt des autocars conventionnés. 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

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

11. 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.
12. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h10) est similaire à celui du service conventionné (entre 1h04 et 1h19 pour une moyenne pondérée de 1h11, comme indiqué au point 6), bien que ce dernier desserve jusqu'à vingt-deux arrêts intermédiaires. Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France apparaît donc parfaitement substituable au service conventionné existant entre Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat. A cet égard, il est rappelé, en vertu de l'article 31-9 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 susvisé, que, si le temps de parcours du service routier librement déclaré devait s'avérer inférieur de 10 % à celui déclaré, la société FlixBus France serait alors tenue de déposer une nouvelle déclaration préalable auprès de l'Autorité.
13. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est limitée (en semaine, un autocar conventionné toutes les heures en période de pointe et un autocar conventionné toutes les deux à trois heures 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 conventionné 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 deux départs d'autocars conventionnés sont compris dans chaque plage horaire déclarée et entre deux et trois 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 Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat.

14. 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 Sélestat – Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat. En deuxième lieu, l'horaire déclaré au départ de Sélestat permettant l'aller-retour dans la journée, entre 11 heures et 14 heures, 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 à certains moments de la journée, en particulier le matin ou le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. 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 Nancy et Strasbourg, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
15. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France entre Saint-Dié-des-Vosges et Sélestat peut seulement être regardé comme substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut être raisonnablement considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents ([30 - 60] % des usagers de la liaison sur l'origine-destination concernée d'après les données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine).

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

16. 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 conventionnée consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le service librement organisé des seuls utilisateurs occasionnels des autocars du service conventionné sur la liaison Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat 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 conventionnés 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 communication de données précises sur les tarifs et le trafic par catégorie tarifaire de l'origine-destination Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat, il est fait l'hypothèse que le prix moyen par voyageur-kilomètre du service de l'origine-destination Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat est identique à celui du service de la ligne conventionnée et que la proportion de voyageurs occasionnels est identique sur l'ensemble des horaires et des trajets proposés par la ligne conventionnée. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque autocar, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à 2 600 usagers environ, soit 7 % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France. Partant d'une recette moyenne par voyageur de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [10 000 - 20 000] euros environ par an.
17. Dans une approche plus conservatrice, une estimation nécessairement maximaliste du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne conventionnée 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 du service conventionné sur la liaison Saint-Dié-des-Vosges – Sélestat. Une telle estimation revient à supposer que les voyageurs occasionnels du service TER n'ont aucune préférence horaire dans la journée et qu'ils sont donc tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé. Sur la base d'un nombre de voyageurs occasionnels sur la ligne conventionnée estimé à [5 000 - 10 000] à partir des données transmises, et d'une recette moyenne par usager occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [20 000 - 50 000] euros par an.

18. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 3 % des recettes sur la ligne considérée et à 1,5 % 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 17, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 3,9 % de la contribution publique ou encore 3,3 % de l'ensemble des concours publics à la charge de la Région, 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.
19. 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 la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine de limitation 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 8 juin 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