

Avi s n° 2016-096 du 15 juin 2016
relatif au projet de décision de la Région Bourgogne – Franche-Comté de limitation du
service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Besançon et Dijon

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° D2016-023 présentée par la société FlixBus France, publiée le 9 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Bourgogne – Franche-Comté, enregistrée le 8 avril 2016 ;

Vu la décision n° 2016-092 du 8 juin 2016 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision de limitation d'un service régulier interurbain de transport par autocar ;

Après en avoir délibéré le 15 juin 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 Besançon et Dijon (D2016-023). Les points d'arrêt déclarés sont situés 5 avenue du Maréchal Foch à Besançon et à la gare routière, cour de la Gare, à Dijon. 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, tous les jours de la semaine, un départ de Besançon entre 3 h 15 et 6 h 15 ainsi qu'un départ de Dijon entre 1 h 30 et 4 h 30. 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 dix minutes.
2. La Région Bourgogne – Franche-Comté (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation des services déclarés 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 TER Besançon – Dijon qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Franche-Comté. Elle évalue ainsi l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel pour le service conventionné « *entre 0,5% et 0,78% des recettes générées sur l'OD Dijon-Besançon (deux sens confondus)* », soit « *une hausse de la contribution publique de la Région*

Bourgogne-Franche-Comté de 0,22% à 0,34% sur cette ligne ». La Région souhaite limiter le service déclaré, autorisant uniquement les départs dans le sens Dijon – Besançon.

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 et qu'elle peut décider de prolonger d'un mois ce délai par décision motivée.

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 Paris – Auxerre – Dijon – Besançon – Montbéliard – Belfort – Mulhouse – Colmar – 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 Besançon et Dijon, 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 Besançon est situé à 100 mètres en ligne droite de la gare ferroviaire de Besançon. L'arrêt déclaré à Dijon est, quant à lui, situé en face de la gare ferroviaire. Les gares ferroviaires de Besançon et Dijon permettent aux usagers de relier Besançon à Dijon en train sans correspondance. La distance routière entre les deux arrêts est de 95 kilomètres environ.
6. Sur la liaison Besançon – Dijon, le service conventionné propose, dans le sens Besançon vers Dijon, vingt-trois départs quotidiens du lundi au vendredi, dix-huit départs le samedi et seize le dimanche. Dans le sens Dijon vers Besançon, ce même service propose vingt-quatre départs quotidiens le lundi et le vendredi, vingt-trois départs quotidiens du mardi au jeudi, dix-huit le samedi et dix-sept le dimanche. Au total, 149 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Besançon vers Dijon et 152 dans le sens Dijon vers Besançon, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à plus de trois millions de sièges sur la liaison sur la base d'une capacité moyenne des rames TER de 200 places assises. Le temps de parcours varie entre 54 minutes et 1 h 18 pour une moyenne pondérée de 1 h, avec jusqu'à onze arrêts intermédiaires.
7. En 2014, [200 000 - 300 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Besançon – Dijon, pour un trafic total de [50 - 100] 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 [10 - 20] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [1 - 5] millions d'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 s'élève ainsi à [10 - 20] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. En outre, les usagers souhaitant se déplacer entre Besançon et Dijon ont la possibilité d'emprunter des TGV. Dans le sens Besançon – Dijon, quatre trains circulent du lundi au vendredi et le dimanche et deux trains circulent le samedi. Dans le sens Dijon - Besançon, quatre trains circulent du lundi au jeudi et le dimanche, cinq trains circulent le vendredi et deux trains circulent le samedi. Leur temps de parcours moyen est de 44 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 Besançon – Dijon, 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

11. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Besançon et Dijon, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Besançon – Dijon, organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Besançon et de Dijon. 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. S'agissant des temps de parcours, le temps de parcours du service déclaré (1 h 20 minutes dans chaque sens) est en moyenne supérieur à celui du service conventionné (entre 54 minutes et 1 h 18 pour une moyenne pondérée de 1 h, 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 en partie substituable au service conventionné existant entre Besançon et Dijon.
14. S'agissant des horaires de service, l'offre du service déclaré, qui est exploité dans le cadre d'une ligne de nuit entre Paris et Strasbourg, présente un horaire atypique dans le sens Dijon vers Besançon, avec un départ proposé entre 1 h 30 et 4 h 30. Bien que cette plage horaire soit située à moins d'une heure du premier départ du service conventionné en semaine (5 h 09), le service déclaré apparaît plus de nature à augmenter l'amplitude horaire de l'offre de transports entre Dijon et Besançon qu'à se substituer au service TER, qui connaît en outre une faible fréquentation sur cette première circulation du matin (en moyenne 49 montées pour l'ensemble des sept arrêts d'après les données communiquées par la Région). En outre, le week-end, aucun train ne circule à moins d'une heure de la plage déclarée par la société FlixBus France dans le sens Dijon vers

Besançon. Dans le sens inverse, entre un et trois départs de TER sont compris dans la plage horaire déclarée (3 h 15 à 6 h 15), et entre deux et six dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre de cette plage. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service déclaré peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné dans le seul sens Besançon vers Dijon pour les usagers des premières circulations TER du matin.

15. De surcroît, l'offre du service déclaré n'apparaît pas en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. En effet, les horaires du service librement organisé ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail et rendent impossible la réalisation de l'aller-retour dans la journée quel que soit le sens de circulation. En outre, 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. 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 Paris et Strasbourg, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
16. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France doit seulement être considéré comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels des TER aux horaires proches de ceux du service librement organisé dans le sens Besançon vers Dijon. En revanche, il ne peut raisonnablement être regardé comme substituable ni pour les autres voyageurs dans le sens Besançon vers Dijon, ni pour l'ensemble des voyageurs dans le sens Dijon vers Besançon.

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

17. 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.
18. 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.
19. 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 par la société FlixBus France des seuls utilisateurs occasionnels des trains du service conventionné dans le sens Besançon vers Dijon circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. 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 donc sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque de ce report, on considère que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins deux heures autour des horaires déclarés pour chaque service sont susceptibles d'être affectés. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse que le nombre de voyageurs occasionnels est identique dans les différents trains de la journée. Dans le cas d'espèce, il est ainsi estimé qu'environ huit voyageurs par train sont des voyageurs occasionnels et que seuls ces derniers se reportent vers le nouveau service. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre 12 000 et 17 000

environ. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, telle qu'elle ressort des informations transmises par la Région, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes entre [50 000] et [150 000] euros par an.

20. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 1,8 % et 2,5 % des recettes sur la ligne TER et 0,5 % à 0,6 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants apparaissent ainsi, 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.
21. 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 Bourgogne-Franche-Comté du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Bourgogne-Franche-Comté et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 15 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