

Avis n° 2016-097 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 Montbéliard

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° D2016-025 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° 2016-091 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 Montbéliard (D2016-025). Les points d'arrêt déclarés sont situés 5 avenue du Maréchal Foch à Besançon et esplanade des Princes, à Montbéliard. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de 3 heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte, tous les jours de la semaine, un départ de Besançon entre 4 h 45 et 7 h 45 ainsi qu'un départ de Montbéliard 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 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 liaison Besançon – Montbéliard qu'elle organise par l'intermédiaire des lignes Besançon–Belfort et Belfort–Lyon au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Bourgogne-Franche-Comté. Elle évalue ainsi l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel pour le service conventionné « *entre 1,5% et 2,4% des recettes générées sur l'OD Besançon-Montbéliard (deux*

sens confondus) », soit « une hausse de la contribution publique de la Région Bourgogne-Franche-Comté de 0,6% à 0,96% sur cette ligne ». La Région souhaite limiter le service déclaré en autorisant uniquement les départs dans le sens Besançon vers Montbéliard.

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 Montbéliard, 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 800 mètres en ligne droite de la gare ferroviaire de Besançon et bénéficie d'une desserte par les transports en commun urbains. L'arrêt déclaré à Montbéliard est, quant à lui, situé à moins de 200 mètres de la gare ferroviaire. Les gares ferroviaires de Besançon et Montbéliard permettent aux usagers de relier Besançon à Montbéliard en train sans correspondance. La distance routière entre les deux arrêts est de 76 kilomètres environ.
6. Sur la liaison Besançon – Montbéliard, le service conventionné propose, dans le sens Besançon vers Montbéliard, dix-huit départs quotidiens du lundi au vendredi, neuf départs le samedi et dix le dimanche. Dans le sens Montbéliard vers Besançon, ce même service propose dix-neuf départs quotidiens du lundi au vendredi, douze le samedi et onze le dimanche. Au total, 109 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Besançon vers Montbéliard et 118 dans le sens Montbéliard vers Besançon, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à plus de deux 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 56 minutes et 1 h 10 pour une moyenne pondérée de 1 h 01, avec jusqu'à neuf arrêts intermédiaires.
7. En 2014, [200 000 - 300 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Besançon – Montbéliard, pour un trafic total de [50 - 100] millions de voyageurs.km sur les lignes TER Besançon – Belfort et Belfort – Lyon, toutes origines-destinations confondues. Sur l'année 2014, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [20 - 30] millions d'euros sur le périmètre des lignes (hors compensations tarifaires pour un montant de [2 - 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 [20 - 30] % sur le périmètre des deux lignes TER considérées.

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. Il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine et en réponse aux mesures d'instruction adressées par l'Autorité, notamment des comptes de lignes de la convention TER (cf. point 10), que la Région a fait porter son analyse sur un ensemble de trains rattachés, pour ce qui concerne la liaison Belfort – Montbéliard, soit à la ligne TER Besançon – Belfort, soit à la ligne TER Belfort – Lyon, et qu'elle a évalué l'impact financier du service déclaré sur le périmètre constitué conjointement de chacune des sections Besançon-Montbéliard de ces deux lignes. Dans ces conditions, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut, en l'espèce, qu'être constituée des lignes TER Besançon – Belfort et Belfort – Lyon, conformément aux dispositions rappelées à l'alinéa précédent.

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 Besançon et Montbéliard, dont la liaison est assurée sans correspondance par les lignes TER Besançon–Belfort et Belfort–Lyon, organisées 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 Montbéliard. 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. S'agissant des temps de parcours, le temps de parcours du service déclaré (1 h 10 minutes, dans chaque sens) est proche, bien que supérieur en moyenne, de celui du service conventionné (entre 56 minutes et 1 h 10 pour une moyenne pondérée de 1 h 01, 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 relativement substituable au service conventionné existant entre Besançon et Montbéliard.
13. 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 Montbéliard 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 18), le service déclaré apparaît plus de nature à augmenter l'amplitude horaire de l'offre de transport entre Montbéliard et Besançon qu'à se substituer au service TER, qui connaît en outre une faible fréquentation sur cette première circulation du matin (en moyenne 28 montées pour huit 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 Montbéliard vers Besançon. Dans le sens inverse, entre deux et cinq départs de TER sont compris dans la plage horaire déclarée (4 h 45 à 7 h 45), 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 Montbéliard, pour les usagers des premières circulations TER du matin.

14. 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.
15. 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 substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels des TER aux horaires proches de ceux du service librement organisé dans le sens Besançon vers Montbéliard. En revanche, il ne peut raisonnablement être regardé comme substituable ni pour les autres voyageurs dans le sens Besançon vers Montbéliard, ni pour l'ensemble des voyageurs dans le sens Montbéliard vers Besançon.

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

16. 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.
17. 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.
18. 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 par la société FlixBus France des seuls utilisateurs occasionnels des trains du service conventionné dans le sens Besançon vers Montbéliard 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 10 000 et 15 000 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.

19. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 1,1% et 1,5% des recettes sur les lignes TER et 0,3% à 0,5% 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 des lignes conventionnées, 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. 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 la Région Bourgogne – Franche-Comté de limitation 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