

## **Avi s n° 2016-098 du 15 juin 2016**

### **relatif au projet de décision du Département du Finistère de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Brest 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° D2016-028 présentée par la société FlixBus France, publiée le 24 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par le Département du Finistère, enregistrée le 22 avril 2016 ;

Après en avoir délibéré le 15 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 Brest et Quimper (D2016-028). Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, rond-point Henri Rol-Tanguy, à Brest 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 quarante minutes à une heure dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte deux départs quotidiens de Brest, le premier entre 8 h 10 et 9 h 10 du lundi au vendredi et entre 8 h 30 et 9 h 30 le samedi et le dimanche, et le second entre 15 h 30 et 16 h 30 du lundi au samedi et entre 15 h et 16 h le dimanche, ainsi que deux départs quotidiens de Quimper, le premier entre 11 h 15 et 12 h 15 toute la semaine, et le second entre 20 h et 21 h du lundi au jeudi et le samedi, et entre 19 h 45 et 20 h 25 le vendredi et le dimanche. 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 dix minutes.
2. Le Département du Finistère (ci-après le Département) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société FlixBus France. Selon le Département, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne routière Brest – Quimper qu'il organise au titre du service public départemental de transport de voyageurs du Finistère. Le Département souhaite limiter le service déclaré en autorisant seulement un départ quotidien sur des plages horaires parfois plus restreintes que celles mentionnées au point 1. Ainsi dans le sens Brest – Quimper, tous les départs seraient interdits, et dans le sens Quimper – Brest

seraient autorisés un départ quotidien du lundi au jeudi et le samedi entre 20 h 11 et 21 h et un départ le vendredi et le dimanche entre 19 h 45 et 20 h 25.

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 longue distance Brest – Grenoble. 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 Brest 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. Les arrêts du service librement organisé par la société FlixBus France à Brest et Quimper sont situés en gare routière aux deux terminus de la ligne routière départementale, et à moins de cinq kilomètres de chacun des autres arrêts de la ligne départementale dans l'agglomération de Brest (Moulin Blanc, le Rody, Océanopolis) et dans l'agglomération de Quimper (A. Massé, Cité administrative, Park Poullic). La distance routière entre les deux arrêts du service déclaré est de soixante-treize kilomètres environ.
6. La ligne routière départementale Brest – Quimper permet aux usagers de relier Brest à Quimper en autocar sans correspondance. Sur la liaison Brest – Quimper, le service conventionné propose quatre départs quotidiens par sens du lundi au jeudi, cinq départs par sens le vendredi et deux départs par sens le samedi et le dimanche. Au total, 25 trajets hebdomadaires sont offerts dans chaque sens de circulation. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à environ 153 000 sièges par an, sur la base d'une capacité des autocars conventionnés de 59 places assises. Le temps de parcours varie entre 1 h 20 et 1 h 58 pour une moyenne pondérée de 1 h 30, avec deux à huit arrêts intermédiaires, sans compter les arrêts dans les agglomérations de Brest et de Quimper.
7. Entre le 1<sup>er</sup> septembre 2014 et le 31 août 2015, dernier exercice disponible, environ [50 000 - 100 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Brest – Quimper, tous arrêts confondus dans ces deux agglomérations, en considérant [50 000 - 100 000] voyageurs porteurs de titres départementaux annoncés par le Département et environ [1 000 - 10 000] voyageurs porteurs de titres SNCF acceptés dans les autocars départementaux (estimation de l'Autorité sur la base des recettes SNCF départementales et du produit moyen SNCF sur l'origine-destination). Sur cette même période, une compensation forfaitaire du Département est venue couvrir un déficit de [5 - 10] millions d'euros sur le périmètre de la délégation de service public dont fait partie la ligne Brest – Quimper (hors compensations tarifaires pour un montant de [0,1 - 0,5] million d'euros), après prise en compte des recettes perçues par le Département et par SNCF Mobilités auprès des usagers des autocars départementaux à hauteur de [1 - 5] million d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [10 - 20] % sur le périmètre de la délégation de service public.
8. En outre, les voyageurs souhaitant se déplacer entre Brest et Quimper ont également la possibilité d'emprunter un service TER, à la fois ferroviaire et, plus marginalement, routier, organisé par la Région Bretagne (ci-après la Région). L'offre TER disponible entre les gares ferroviaires et routières de Brest et de Quimper consiste en une cinquantaine de trajets hebdomadaires par sens sans correspondance, pour un temps de parcours de 1 h 05 à 1 h 50 (en moyenne pondérée 1 h 30). La Région a saisi l'Autorité le 22 avril 2016 d'un projet de décision de limitation du service déclaré par la société FlixBus France différent de celui du Département.

### 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 Département a choisi, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus et comme il l'a précisé en réponse à la mesure d'instruction adressée par l'Autorité, de faire porter l'analyse sur la délégation de service public du lot 3 du réseau de transport du Finistère, qui comporte onze lignes régulières de transport routier, dont la ligne Brest – Quimper.

#### 3.1. Sur l'existence d'une liaison assurée sans correspondance par un service organisé par le Département

11. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Brest et Quimper, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne routière Brest – Quimper organisée par le Département dans le cadre d'une délégation de service public conclue pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2011 au 31 août 2018 avec un groupement d'entreprises dont le mandataire est la Compagnie Armoricaïne de Transports, filiale du groupe Transdev. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des arrêts « gare routière », « Moulin Blanc », « le Rody » et « Océanopolis » du service départemental dans l'agglomération de Brest et « gare routière », « A. Massé », « Cité administrative » et « Park Poullic » dans l'agglomération 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 de la délégation de service public organisée par le Département

##### 3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré entre Brest et Quimper

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. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1 h 10) est inférieur à la moyenne du service départemental (entre 1 h 20 et 1 h 58 pour une moyenne pondérée de 1 h 30, 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 substituable au service conventionné existant entre Brest et Quimper, avec une comparaison à son avantage.
14. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où les plages horaires déclarées par la société FlixBus France entre Brest et Quimper sont proches des heures de pointe du matin et du soir dans les deux sens de circulation, toutes ces plages se situent à moins d'une heure d'un départ du service départemental, à l'exception des départs déclarés le soir dans le sens Quimper – Brest. 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 départemental existant entre Brest et Quimper.

15. L'offre du service déclaré apparaît, en revanche, moins adaptée à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. En premier lieu, les horaires déclarés au départ de Quimper, entre 11 h 15 et 12 h 15 et entre 20 h et 21 h du lundi au jeudi, ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail. En deuxième lieu, ce service, limité à deux trajets 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. A cet égard, les horaires de retour proposés à partir de Quimper ne répondent pas aux besoins d'une clientèle pendulaire. 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 Brest et Grenoble, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service au départ de Quimper, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente, qui représente [20 - 30] % des voyageurs entre Brest et Quimper d'après les données communiquées par le Département à l'appui de sa saisine.
16. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France entre Brest et Quimper peut 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.

### 3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du service déclaré entre Brest et Quimper

17. Faute de recul sur les choix de déplacement qui peuvent être faits, 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. En l'absence de services de transport par autocar préexistants sur une liaison déclarée, et dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, il est habituellement estimé, sur la base d'une fourchette élargie par prudence, 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. Cependant, dans le cas d'espèce, une offre routière conventionnée est déjà proposée, à la fois par la Région, de manière marginale, et le Département, qui plus est à des horaires proches des horaires déclarés. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une induction de trafic de 10 à 40 % liée à l'apparition d'un choix modal supplémentaire pour les personnes se déplaçant ou souhaitant se déplacer entre Brest et Quimper apparaît excessive. C'est la raison pour laquelle il est fait l'hypothèse conservatrice, aux points 20 à 22, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 100 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné, sous réserve que ces usagers soient en nombre suffisant.
20. 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 délégation de service public consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le service librement organisé des seuls utilisateurs occasionnels des autocars du service départemental sur la liaison Brest – 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 plus 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 et que, pour un autocar donné du service librement organisé, le report des voyageurs de tous les services départementaux affectés ne dépasse pas la capacité offerte par cet autocar. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels sur les différents autocars de la journée. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer que [20 - 30] voyageurs occasionnels par autocar départemental effectuent un trajet entre Brest et Quimper et 21 effectuent un trajet entre Quimper et Brest. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service départemental est estimé à [30 000 - 40 000] usagers environ, soit moins de [30 - 50] % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [1 - 5] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes d'environ [100 000 - 200 000] euros par an.

21. Dans le cas d'espèce, deux services conventionnés sont susceptibles d'être affectés par le service déclaré par la société FlixBus France entre Brest et Quimper. Il s'agit des services régional et départemental, qui présentent des caractéristiques proches notamment du point de vue de leurs missions et du temps de parcours moyen. En l'absence d'éléments relatifs aux caractéristiques de la demande permettant d'affirmer avec certitude quels usagers de chacun des deux services conventionnés seraient les plus susceptibles de se reporter vers le service librement organisé, et dans la mesure où la société FlixBus France n'a pas déclaré des horaires précis de services mais de larges plages horaires, il sera retenu pour l'analyse l'hypothèse d'un report des usagers des services TER et départemental vers le service déclaré au prorata du trafic de chacun des services conventionnés.
22. Dans une approche plus conservatrice, et en tenant compte de cette dernière hypothèse, une estimation nécessairement maximaliste du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la délégation de service public consiste 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 des services conventionnés sur la liaison Brest - Quimper dans la limite de l'offre annuelle du service librement organisé. Une telle estimation revient à supposer que les voyageurs occasionnels des services conventionnés n'ont aucune préférence horaire dans la journée et qu'ils sont donc tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé. Les données disponibles permettent d'estimer le nombre de voyageurs occasionnels réalisant la liaison Brest - Quimper sur la ligne routière à [50 000 - 100 000] en 2014. Ainsi, en tenant compte d'un report de voyageurs des services régionaux et départementaux au prorata du trafic de chacun des services, le transfert potentiel ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, [30 000 - 40 000] usagers du service départemental. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [1 - 5] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [100 000 - 200 000] euros par an.
23. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 12,4% des recettes de la délégation de service public et 2,5% de la compensation forfaitaire sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge du Département. En tout état de cause, et à supposer que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point 22, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 13,6% des recettes ou 2,6% de l'ensemble des concours publics versés par le Département. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées objets de la délégation de service public ([5 - 10] millions d'euros), la perte de recettes potentielle apparaît, en toute hypothèse, limitée (environ 2 %).
24. En outre, quand bien même le manque à gagner sur les recettes tirées de l'exploitation du service conventionné serait significatif, il ne saurait être ignoré que l'équilibre économique de ce service public repose en premier lieu (à [70 - 100] % de l'ensemble des coûts) sur les concours publics versés par le Département. Dès lors, l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné ne peut être correctement appréciée que par rapport à l'engagement financier que l'autorité

organisatrice de transport y consacre, et non par rapport à des recettes perçues auprès des usagers qui ne revêtent qu'un caractère accessoire dans le financement du service. Au regard des chiffres qui précèdent, le montant des concours publics versés par le Département ne serait pas significativement affecté par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.

25. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des lignes du contrat de délégation de service public concernées ne peut être regardée comme substantielle.

## CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet du Département du Finistère de limitation du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié au Département du Finistère 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