

Avis n° 2016-123 du 29 juin 2016

relatif au projet de décision de la Région Normandie de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Avranches et Rennes

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° D2016-017 présentée par la société FlixBus France, publiée le 4 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Normandie, enregistrée le 31 mars 2016 ;

Vu la décision n° 2016-084 du 31 mai 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 ;

Vu l'avis n° 2016-122 du 29 juin 2016 relatif au projet de décision de la Région Normandie de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Coutances et Pontorson ;

Après en avoir délibéré le 29 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 Avranches et Rennes (D2016-017). Les points d'arrêt déclarés sont situés place de la gare à Avranches et boulevard Solférino à Rennes. 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 d'Avranches entre 15h et 18h du lundi au samedi et entre 17h et 20h le dimanche, et un départ quotidien de Rennes entre 9h et 12h du lundi au samedi et un départ le dimanche entre 10h et 13h. 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 1h05.

2. La Région Normandie (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 « l'axe ferroviaire Coutances – Rennes » qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Basse-Normandie. La Région souhaite limiter le service déclaré en autorisant depuis Avranches un départ quotidien, du lundi au samedi, à 16h35 ainsi qu'un départ le dimanche à 18h05 et à partir de Rennes, un départ à 11h uniquement le dimanche.
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 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 Rennes - Avranches – Caen – Rouen – Amiens – Lille. 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 Avranches et Rennes, 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, place de la gare à Avranches, et boulevard Solférino à Rennes, sont situés à proximité immédiate des gares ferroviaires d'Avranches et de Rennes. La distance routière entre les deux arrêts est de 88 kilomètres environ.
6. La ligne TER Caen – Rennes permet aux usagers de relier Avranches à Rennes en train sans correspondance. Sur la liaison Avranches – Rennes, le service conventionné propose, dans le sens Avranches vers Rennes, quatre départs par jour le lundi et le vendredi ainsi que trois départs par jour du mardi au jeudi, le samedi et le dimanche. Dans le sens Rennes vers Avranches, ce même service propose trois départs par jour du lundi au jeudi, cinq départs le vendredi, deux départs le samedi et quatre départs le dimanche. Au total, 23 départs hebdomadaires sont offerts par sens. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à environ 390 000 sièges par an, sur la base d'une capacité moyenne des rames TER de 163 places assises. Le temps de parcours varie entre 1h03 et 1h17 pour une moyenne pondérée de 1h09, avec deux arrêts intermédiaires.
7. En 2013, dernier exercice complet disponible, [5 000 - 10 000] voyageurs étaient recensés sur l'origine-destination Avranches - Rennes, pour un trafic total de [30 - 40] millions de voyageurs kilomètres sur la ligne TER considérée, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [5 - 10] millions d'euros sur le périmètre de cette ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [200 000 - 250 000] euros, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [3 - 4] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [30 - 40] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. Par ailleurs, un service routier librement organisé entre Coutances et Pontorson a fait l'objet de la déclaration D2016-016 par la société FlixBus France. Cette déclaration, publiée sur le site internet de l'Autorité le 4 février 2016, à la même date que la déclaration D2016-017, a également donné lieu à une saisine de l'Autorité par la Région Normandie le 31 mars 2016. Ces services déclarés sur les liaisons Avranches – Rennes et Coutances – Pontorson sont susceptibles de porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la même ligne TER Caen - Rennes.

9. L'offre déclarée à ce titre par la société FlixBus France entre Coutances et Pontorson consiste à réaliser deux départs quotidiens de Coutances, du lundi au samedi le premier entre 9h et 11h et le second entre 17h et 19h et le dimanche le premier entre 11h et 13h et le second entre 16h et 18h, ainsi que deux départs quotidiens de Pontorson, du lundi au samedi le premier entre 7h et 9h et le second entre 15h et 17h et le dimanche le premier entre 9h et 11h et le second entre 16h et 18h, pour un temps de parcours de 1h15 minutes. 53 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 77 380 places par an.

3. ANALYSE

10. 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* ».
11. Bien que la Région fasse porter l'analyse sur l'axe Coutances-Rennes, notamment sur le plan quantitatif, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut, en l'espèce, être que la ligne TER Caen - Rennes conformément aux dispositions rappelées à l'alinéa précédent. En effet, il ressort de la convention d'exploitation du service public ferroviaire régional de voyageurs entre la Région Normandie et la SNCF, et, au demeurant, des écritures de la Région dans la saisine, que l'axe Coutances Rennes s'intègre dans la ligne TER Caen - Rennes.

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

12. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Avranches et Rennes, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Caen - Rennes, organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2008-2014 et prolongée depuis à la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2016. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires d'Avranches et de Rennes. 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

13. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que les déclarations de la société FlixBus France ont été publiées sous les numéros D2016-016 et D2016-017 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 Avranches - Rennes, objet du présent avis, et du service Coutances - Pontorson, objet de l'avis n° 2016-122 du 29 juin 2016 susvisé, sur la ligne TER Caen - Rennes susceptible d'être affectée.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré entre Avranches et Rennes

14. 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. Au cas présent, les usagers du service conventionné sont tous des usagers occasionnels, d'après les informations confirmées par la Région.
15. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1 h05 minutes) est très proche de celui du service conventionné (entre 1h03 minutes et 1h17 minutes pour une moyenne pondérée de 1h09 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 parfaitement substituable au service conventionné existant entre Avranches et Rennes.
16. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est faible, à raison de deux à cinq départs par jour et par sens, et où les plages horaires déclarées par la société FlixBus France sont 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 (voire de plus ou moins deux heures en période creuse) 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 complémentaire au service conventionné. En tout état de cause, compte tenu du choix fait par l'opérateur de déclarer de telles plages horaires, au plus un départ de TER est proposé dans chaque plage horaire déclarée et entre un et deux 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 Avranches et Rennes.
17. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France entre Avranches et Rennes peut être regardé comme substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du service déclaré entre Avranches et Rennes

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 de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le service librement organisé des seuls utilisateurs occasionnels, des trains du service conventionné sur la liaison Avranches - Rennes 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 et que seuls ceux-ci se reportent vers le nouveau service. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à

[3 000 - 4 000] usagers environ, soit [5 - 10] % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [30 000 - 50 000] euros environ par an.

19. Dans une approche plus conservatrice, une seconde estimation, nécessairement maximaliste, du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la ligne 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 du service conventionné sur la liaison Avranches - Rennes dans la limite des capacités 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 réalisant la liaison Avranches - Rennes sur la ligne TER de [5 000 - 10 000] en 2013. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [70 000 - 90 000] euros par an.
20. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 1,2 % des recettes sur la ligne TER considérée et à 0,5 % 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 19, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 2,5 % des recettes de la ligne TER et 1,1 % 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

21. Comme indiqué au point 13, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société FlixBus France entre Avranches et Rennes à l'équilibre économique de la ligne TER en prenant en compte l'incidence du service déclaré simultanément entre Coutances et Pontorson.
22. Dans son avis n° 2016-122 du 29 juin 2016 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par le service déclaré par FlixBus France entre Coutances et Pontorson à 0,2% des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,1 % 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 0,2 % des recettes de la ligne TER et 0,1 % des concours publics versés sur le même périmètre.
23. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services de la société FlixBus France déclarés entre Avranches et Rennes et entre Coutances et Pontorson à l'équilibre de la ligne TER peut être estimé à 1,4 % des recettes et à 0,6 % 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 2,7 % des recettes ou encore 1,2 % des concours publics versés sur le même périmètre. Un tel impact reste donc faible en toute hypothèse. 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.
24. 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 Normandie du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Normandie et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 29 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