

Décision n° 2020-003 du 9 janvier 2020

relative à deux demandes de test d'équilibre économique formulées par les Régions Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes concernant l'exploitation d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire entre Paris et Lyon notifié par la société Flixbus

L'Autorité de régulation des transports (ci-après l'« Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen et notamment ses articles 11, 11 bis et 38 ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2121-12 et L. 2133-1 ;

Vu le décret n° 2018-1275 du 26 décembre 2018 relatif à l'obligation de notification des offres de services de transport ferroviaire de voyageurs et à la procédure du test de l'équilibre économique ;

Vu la décision n° 2019-032 du 6 juin 2019 portant adoption des lignes directrices relatives à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en œuvre du test d'équilibre économique ;

Vu la notification de la société Flixbus n° SFLO 2019-004, publiée sur le site de l'Autorité le 17 juin 2019, d'un service de transport ferroviaire de voyageurs envisagé sur la liaison Paris-Lyon ;

Vu la saisine de la Région Bourgogne-Franche-Comté, reçue le 27 juin 2019 par l'Autorité et déclarée complète le 17 juillet 2019, relative à une demande de test d'équilibre économique concernant la liaison Paris-Lyon notifiée par la société Flixbus (SFLO 2019-004) ;

Vu la saisine de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, reçue le 17 juillet 2019 par l'Autorité et déclarée complète le même jour, relative à une demande de test d'équilibre économique concernant la liaison Paris-Lyon notifiée par la société Flixbus (SFLO 2019-004) ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 9 janvier 2020 ;

1. FAITS ET PROCEDURE

1.1. Cadre juridique

1. A compter de l'horaire de service 2021, les entreprises ferroviaires disposeront d'un droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire des Etats membres aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs. L'article 11 de la directive 2012/34/UE susvisée autorise les Etats membres à prévoir que ce droit d'accès peut être limité s'il est démontré, à l'issue d'un test d'équilibre économique réalisé par l'organisme de contrôle, que son exercice est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un ou de plusieurs contrats de service public couvrant le même trajet ou un trajet alternatif.
2. Les dispositions du règlement d'exécution (UE) 2018/1795, des articles L. 2121-12 et L. 2133-1 du code des transports et du décret n° 2018-1275 susvisés, rappelées dans les lignes directrices adoptées par l'Autorité le 6 juin 2019¹ (ci-après, les « Lignes directrices »), établissent la procédure et les critères relatifs au test d'équilibre économique.
3. Conformément au considérant 11 du règlement d'exécution susvisé, et tel que rappelé au point 22 de ses Lignes directrices, l'Autorité réalise le test d'équilibre économique principalement sur la base des éléments fournis par le requérant lors de sa demande de test d'équilibre économique.
4. Pour réaliser le test d'équilibre économique, l'Autorité utilise une méthode qui comporte jusqu'à cinq étapes présentées dans ses lignes directrices. A l'issue du test d'équilibre économique, elle décide s'il convient d'accorder, avec ou sans conditions, modifier ou refuser le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire².
5. Conformément à l'article L. 2133-1 du code des transports, un réexamen de la décision de l'Autorité peut être sollicité dans les conditions prévues au point 5.5 des Lignes directrices.

1.2. Procédure

6. La société Flixbus a notifié à l'Autorité son intention d'exploiter un service de transport ferroviaire de voyageurs librement organisé (ci-après « SFLO ») entre Paris et Lyon. L'Autorité ayant considéré que cette notification constituait bien un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs au sens de l'article 3 du règlement d'exécution susvisé, le formulaire de notification complété n° SFLO 2019-004 de la société Flixbus a été publié sur le site de l'Autorité le 17 juin 2019.
7. Par un dossier déclaré complet au 17 juillet 2019, la Région Bourgogne-Franche-Comté a saisi l'Autorité d'une demande de test d'équilibre économique afin que soit mesuré l'impact du nouveau service envisagé par la société Flixbus n° SFLO 2019-004 sur la convention de service public de transport ferroviaire régional de voyageurs conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2018-2025.
8. Par un dossier déclaré complet au 17 juillet 2019, la Région Auvergne-Rhône-Alpes a saisi l'Autorité d'une demande de test d'équilibre économique afin que soit mesuré l'impact du nouveau service envisagé par la société Flixbus n° SFLO 2019-004 sur la convention de service

¹ Décision n° 2019-032 du 6 juin 2019 portant adoption des lignes directrices relatives à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en œuvre du test d'équilibre économique.

² L'article L. 2133-1 du code des transports prévoit que « l'Autorité de régulation des transports peut limiter ou interdire l'exercice du droit d'accès mentionné au I de l'article L. 2122-9 aux nouveaux services librement organisés ».

public de transport ferroviaire régional de voyageurs conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2017-2022.

9. Afin d'obtenir des informations complémentaires, des mesures d'instruction ont été adressées, conformément à l'article 7 du règlement d'exécution susvisé, aux Régions Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes, à la société Flixbus, à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau.
10. L'Autorité a considéré que, au 16 décembre 2019, elle disposait de toutes les informations pertinentes au sens de l'article 9 du règlement d'exécution susvisé pour se prononcer.

2. ELEMENTS DE CONTEXTE

2.1. Sur le service librement organisé Paris – Lyon ayant fait l'objet de la notification n° SFLO 2019-004

11. La mise en exploitation du service ferroviaire librement organisé n° SFLO 2019-004 notifié par la société Flixbus est envisagée le 1^{er} janvier 2021.
12. L'offre projetée consiste en 5 allers-retours quotidiens avec les horaires de départ suivants depuis la gare de Lyon-Perrache : 7h30, 10h30, 13h30, 15h30 et 18h30. Les horaires de départ prévus depuis la gare de Paris-Bercy sont : 8h00, 10h00, 13h00, 16h00 et 19h00. Pour chaque circulation, la société Flixbus prévoit de desservir les gares intermédiaires suivantes : Dijon, Chalon-sur-Saône et Mâcon. Chacune des 10 circulations quotidiennes effectuées sur ligne classique aura un temps de parcours estimé à 4h22 et une offre de capacité de 500 à 1000 places pouvant évoluer en fonction de la demande de transport.

2.2. Sur le contrat de service public conclu entre la Région Bourgogne-Franche-Comté et SNCF Mobilités

13. Le contrat de service public dont l'équilibre économique est susceptible d'être compromis par le service notifié par la société Flixbus n° SFLO 2019-004 a été conclu entre la Région Bourgogne-Franche-Comté et SNCF Mobilités le 4 juin 2018 pour une durée de 8 ans, du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2025³.
14. L'offre de transport ferroviaire prévue par le contrat est composée de 16 lignes ferroviaires. Certaines circulations relevant du contrat de service public sont en partie sous la responsabilité partagée entre la Région Bourgogne-Franche-Comté et d'autres autorités organisatrices de transport. Pour ces cas de figure, l'Autorité a vérifié que l'analyse qui lui a été communiquée était cohérente avec le périmètre du conventionnement propre à la Région Bourgogne-Franche-Comté.
15. Le contrat de service public comprend notamment l'exploitation par SNCF Mobilités des lignes Lyon-Perrache - Paris-Bercy, Lyon-Perrache - Dijon et Dijon - Chalon-sur-Saône - Mâcon, sur lesquelles l'analyse sera portée.
16. Au regard des éléments transmis par la Région Bourgogne-Franche-Comté concernant l'exercice 2019 pour les lignes citées ci-dessus, le service conventionné propose en moyenne 12 circulations quotidiennes au départ ou à l'arrivée de Paris-Bercy, 21 circulations quotidiennes

³ « Convention pour l'exploitation et le financement du service public de transport ferroviaire régional de voyageurs (2018-2025) »

sur la ligne Dijon - Lyon et 36 circulations quotidiennes sur la ligne Dijon - Chalon-sur-Saône - Mâcon, pour un total de 69 circulations quotidiennes. Le service conventionné est caractérisé par une offre de transport de proximité (offre hors Paris – Lyon) avec un nombre de dessertes 2 à 4 fois supérieur au nombre de dessertes proposées par Flixbus selon la ligne considérée. Le temps de parcours des circulations entre Lyon et Paris-Bercy est de 5h10. Entre les gares intermédiaires, les temps de parcours varient selon le type de service.

17. L'annexe 45 de la convention prévoit une contribution financière de la Région Bourgogne-Franche-Comté de [1 500 – 1 900] M€₂₀₁₈ pour l'ensemble de la durée de la convention. Le niveau de recettes attendu est de [550 - 950] M€₂₀₁₈ pour la même période. La trajectoire de trafic prévue dans le cadre de la convention prévoit [...] millions de voyageurs-km pour la durée de la convention.

2.3. Sur le contrat de service public conclu entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Mobilités

18. Le contrat de service public dont l'équilibre économique est susceptible d'être compromis par le service notifié par la société Flixbus n° SFLO 2019-004 a été conclu entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Mobilités le 15 décembre 2017 pour une durée de 5 ans et 9 mois, du 1er janvier 2017 au 30 septembre 2022⁴.
19. L'offre de transport ferroviaire prévue par le contrat est composée de 36 lignes ferroviaires. Certaines circulations sont en partie sous la responsabilité partagée entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et d'autres autorités organisatrices de transport. Pour ce cas de figure, l'Autorité a vérifié que l'analyse qui lui a été communiquée était cohérente avec le périmètre du conventionnement propre à la Région Auvergne-Rhône-Alpes.
20. Le contrat de service public comprend notamment l'exploitation par SNCF Mobilités de la ligne Lyon – Villefranche – Mâcon sur laquelle l'analyse sera portée.
21. Au regard des éléments transmis par la Région Auvergne-Rhône-Alpes concernant l'exercice 2018 pour la ligne Lyon – Villefranche - Mâcon, le service conventionné comprend trois types de services : un service de type périurbain, un service de type maillage régional et un service de type « intercités ».
22. Dans son analyse concurrentielle, la Région Auvergne-Rhône-Alpes considère uniquement le service de type « intercités » car l'offre du SFLO étant directe entre Mâcon et Lyon-Perrache, elle n'interfère pas avec les services de type périurbain et de maillage régional.
23. Le service « intercités » comprend 32 circulations quotidiennes par sens et est caractérisé par une offre de transport de proximité avec un nombre de 10 gares desservies, soit 2,5 fois plus que le nombre de dessertes proposées par Flixbus. Le temps de parcours des circulations est de 2 heures entre Lyon et Dijon et de 47 minutes entre Lyon et Mâcon.
24. L'annexe F1 de la convention prévoit une trajectoire économique seulement pour les années 2017 à 2019. La trajectoire pour les années 2021 et 2022 n'est pas renseignée et sera déterminée dans le cadre de la mise en œuvre d'une clause de rendez-vous entre les parties qui n'a pas trouvé à s'appliquer au moment où l'Autorité a mené son instruction. Les données prévisionnelles indiquaient pour les années 2017 à 2019, une contribution financière annuelle

⁴ « Convention Région Auvergne-Rhône-Alpes/SNCF Mobilités pour l'exploitation du service public de transport régional de voyageurs 2017-2022 »

moyenne d'environ [500 - 550] M€ en euros courants et un niveau moyen de recette annuelle liée au trafic d'environ [200 - 250] M€ en euros courants.

3. ANALYSE DE L'AUTORITE

25. Dans le cadre de la présente décision, l'Autorité doit déterminer si le service n° SFLO 2019-004 entre Paris et Lyon notifié par la société Flixtrain est de nature à compromettre l'équilibre économique des contrats de service public respectivement conclus par les Régions Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes.
26. Conformément au point 40 des Lignes directrices, l'Autorité réalise le test d'équilibre économique en suivant les cinq étapes suivantes :
 - 1) Vérification du champ d'application ;
 - 2) Vérification de la conformité du périmètre retenu par le requérant ;
 - 3) Analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le service librement organisé ;
 - 4) Evaluation chiffrée du risque d'incidence financière considérable ;
 - 5) Appréciation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux.
27. Le point 22 des Lignes directrices précise que, « *dans le cadre d'une saisine pour la réalisation du test d'équilibre économique, l'Autorité conduira son analyse principalement sur la base des éléments fournis par l'entité requérante* ». L'Autorité rappelle ainsi qu'elle réalise le test d'équilibre économique principalement sur la base des éléments qui lui ont été transmis par le requérant, dans la mesure où les hypothèses retenues par celui-ci ne conduisent pas à sous-estimer l'incidence financière et que les calculs conduits ne comportent pas d'erreur manifeste.
28. Autant que de besoin et en fonction des éléments qui lui ont été transmis, l'Autorité se réserve la possibilité d'apporter les corrections nécessaires si les hypothèses retenues étaient susceptibles de sous-estimer l'incidence financière ou si les calculs conduits par le requérant comportaient des erreurs manifestes.

3.1. Analyse concernant le contrat de service public conclu par la Région Bourgogne-Franche-Comté

3.1.1. Vérification du champ d'application

29. L'étape n°1 du test d'équilibre économique implique de vérifier l'existence préalable d'un contrat de service public proposant un ou plusieurs services reliant un lieu de départ donné et une destination donnée similaires à ceux du SFLO notifié.

a. Éléments transmis par le saisissant

30. Le contrat de service public 2018-2025 transmis par la Région Bourgogne Franche-Comté prévoit l'exploitation d'un service couvrant un trajet potentiellement substituable à une portion du trajet du SFLO notifié par la société Flixbus entre les gares de Paris-Bercy et Lyon-Perrache.

b. Appréciation de l'Autorité

31. L'Autorité constate que le contrat de service public conclu entre la Région Bourgogne-Franche-Comté et SNCF Mobilités comprend un service en partie similaire au SFLO n° 2019-004 notifié par la société Flixbus.

3.1.2. Vérification de la conformité du périmètre retenu par le requérant

32. L'étape n°2 du test d'équilibre économique implique que l'analyse de l'impact du service notifié sur le contrat de service public soit réalisée au regard du contrat pris dans son ensemble et sur la totalité de sa durée.

a. Éléments transmis par le saisissant

33. Dans le cadre de l'instruction, la Région Bourgogne-Franche-Comté a fait parvenir à l'Autorité des données couvrant l'ensemble du contrat de service public. Toutefois, l'analyse conduite par la Région porte uniquement sur les recettes directes de l'année 2018.

b. Appréciation de l'Autorité

34. Comme mentionné ci-dessus, l'analyse de l'atteinte potentielle du SFLO sur l'équilibre économique du contrat de service public doit porter sur le contrat dans sa globalité, soit sur toute la période d'exécution du contrat de service public.
35. L'Autorité a donc été amenée à compléter les calculs effectués par la Région Bourgogne-Franche-Comté pour évaluer l'incidence financière sur le périmètre requis.

3.1.3. Analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le SFLO

36. L'étape n°3 du test d'équilibre économique implique la réalisation d'une analyse de substituabilité entre le service conventionné et le SFLO. Cette analyse a pour objectif d'estimer le report de voyageurs du service public conventionné vers le SFLO.
37. Cette analyse s'effectue au regard d'un ensemble de critères qu'il convient d'analyser de façon combinée. Pour rappel, les critères pouvant être étudiés sont les suivants :
- Les temps de parcours proposés ;
 - Les horaires ;
 - Les fréquences journalières et hebdomadaires de chacun des services ;
 - Le nombre et la proximité des arrêts ;
 - Le nombre de correspondances ;
 - Le niveau de capacité théorique de l'offre.

a. Éléments transmis et méthodologie mise en place par le saisissant

• Estimation de la base des trains en concurrence directe

38. La Région Bourgogne-Franche-Comté établit l'assiette des circulations sur laquelle porte son analyse de la substituabilité en fonction des horaires de circulation. Elle segmente les trains de l'offre conventionnée en deux catégories :
- les trains dits « en concurrence directe » pour lesquels les horaires de passage des trains du service conventionné sont compris dans une fourchette de plus ou moins une heure autour des horaires de passage en gare des trains envisagés par la société Flixtain sur l'ensemble du trajet ;
 - les trains dits « hors concurrence directe », correspondant à l'ensemble des autres trains.
39. [...].
40. La Région Bourgogne-Franche-Comté identifie, dans les deux sens, une moyenne quotidienne de trains en concurrence directe de :
- 10 trains sur la ligne Paris-Dijon-Lyon, soit 100 % des circulations conventionnées sur les liaisons Paris-Chalon-sur-Saône, Paris-Mâcon et Paris-Lyon, et 83 % des circulations conventionnées sur la liaison Paris – Dijon sur laquelle la Région dénombre 2 trains hors concurrence directe ;
 - 11 trains sur la ligne Dijon-Lyon, soit 55 % des 21 circulations conventionnées sur les liaisons Dijon-Chalon-sur-Saône, Dijon-Mâcon, Dijon-Lyon, Chalon-sur-Saône-Mâcon et Chalon-sur-Saône-Lyon ;
 - 21 trains sur la ligne Dijon-Chalon-sur-Saône-Mâcon, soit 58 % des 36 circulations conventionnées sur les liaisons Dijon-Chalon-sur-Saône et Chalon-sur-Saône-Mâcon, dont 6 trains de cette même ligne, soit 67 % des 9 circulations conventionnées, sur la liaison Dijon-Mâcon.

• Estimation du report de voyageurs

41. Sur la base de cette assiette de trafic limitée aux seuls trains en concurrence directe avec le SFLO, la Région Bourgogne-Franche-Comté fait le choix de segmenter la demande en deux catégories distinctes correspondant :
- d'une part, aux voyageurs occasionnels utilisant des titres de transport vendus à l'unité ;
 - d'autre part, aux voyageurs fréquents titulaires d'un abonnement.
42. La Région Bourgogne-Franche-Comté estime la part des recettes provenant des voyageurs occasionnels à :
- [...] % pour les circulations au départ ou à destination de Paris (ligne Paris-Dijon-Lyon) ;
 - [...] % pour les circulations de la ligne Dijon-Lyon ;
 - [...] % pour les circulations de la ligne Dijon-Chalon-sur-Saône-Mâcon.

43. A partir de cette segmentation, la Région Bourgogne-Franche-Comté établit une hypothèse de comportement des consommateurs pour chaque type de client en fonction de la typologie des usagers et du temps de parcours.
44. D'une part, elle considère que seuls les voyageurs occasionnels sont susceptibles de se reporter vers le SFLO, tandis que les voyageurs fréquents ne se reportent pas du tout.
45. D'autre part, elle considère que le taux de voyageurs occasionnels susceptibles de se reporter vers le SFLO sera d'autant plus important que le gain en temps de parcours est élevé :
- le taux de report de voyageurs occasionnels est estimé à [...] % dès lors que le SFLO permet un gain de temps supérieur à 45 minutes.
 - Cette approche est nuancée pour les autres circulations, la différence de temps de parcours étant moindre. En effet, la Région émet l'hypothèse que le taux de report de voyageurs occasionnels augmente de [...] points de pourcentage pour chaque tranche de gain de temps de parcours de 5 minutes puis de [...] points à partir d'un gain de 30 minutes.
46. Ainsi, la différence de temps de parcours de 48 minutes entre le SFLO (temps de parcours estimé à 4h22, voir point 12) et le service conventionné (temps de parcours estimé à 5h10, voir point 16) sur les circulations au départ ou à destination de Paris (ligne Paris-Dijon-Lyon) est suffisamment importante pour que la Région Bourgogne-Franche-Comté considère que [...] % des voyageurs occasionnels se reporteraient vers l'offre du SFLO.
47. Sur la ligne Dijon-Lyon, la Région Bourgogne-Franche-Comté estime que :
- le gain de temps de parcours de 11 minutes sur la liaison Dijon-Chalon-sur-Saône (32 minutes pour le SFLO contre 43 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels ;
 - le gain de temps de parcours de 16 minutes sur la liaison Dijon-Mâcon (61 minutes pour le SFLO contre 77 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels ;
 - le gain de temps de parcours de 28 minutes sur la liaison Dijon-Lyon (96 minutes pour le SFLO contre 124 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels ;
 - le gain de temps de parcours de 9 minutes sur la liaison Chalon-sur-Saône-Mâcon (25 minutes pour le SFLO contre 34 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels ;
 - le gain de temps de parcours de 19 minutes sur la liaison Chalon-sur-Saône-Lyon (62 minutes pour le SFLO contre 81 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels.
48. Sur la ligne Dijon-Chalon-sur-Saône-Mâcon, la Région Bourgogne-Franche-Comté estime que :
- le gain de temps de parcours de 23 minutes sur la liaison Dijon-Chalon-sur-Saône (32 minutes pour le SFLO contre 55 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels ;

- le gain de temps de parcours de 27 minutes sur la liaison Dijon-Mâcon (61 minutes pour le SFLO contre 88 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels ;
- le gain de temps de parcours de 14 minutes sur la liaison Chalon-sur-Saône-Mâcon (25 minutes pour le SFLO contre 39 minutes pour le service conventionné) est susceptible de générer un report de [...] % des voyageurs occasionnels.

b. Appréciation de l'Autorité

49. L'Autorité souligne que les hypothèses retenues par la Région Bourgogne-Franche-Comté lui sont propres. Elle constate en outre que les calculs conduits par la Région ne comportent pas d'erreur manifeste.
50. L'Autorité considère que, en l'espèce, l'analyse peut être poursuivie sans avoir à apporter des modifications aux calculs effectués par la Région.

3.1.4. Evaluation chiffrée du risque d'incidence financière considérable

51. L'étape n°4 du test d'équilibre économique implique une évaluation chiffrée du risque d'incidence financière du SFLO sur le contrat de service public. L'incidence financière est évaluée en premier lieu, selon une approche maximaliste, en comparant, toutes choses égales par ailleurs, les pertes potentielles de recettes avec le montant des concours publics à la charge de la Région.
52. En application des points 60 à 67 des Lignes directrices, ce n'est que si l'estimation de l'incidence financière obtenue en première approche conduisait à un résultat non négligeable que l'Autorité poursuivrait son analyse en tenant compte, dans la mesure où les informations à sa disposition le permettent, des éléments autres que les pertes de recettes telles que notamment les éventuelles économies de coûts.

a. Éléments transmis par le saisissant

53. Afin d'estimer le montant de l'incidence financière nette pour chaque type de voyageurs, la Région Bourgogne-Franche-Comté fonde son analyse sur les hypothèses de report de voyageurs estimées dans son analyse de la substituabilité présentée ci-avant.
54. A partir des montants de recettes directes sur les lignes considérées transmis par SNCF Mobilités pour l'année 2018, la Région Bourgogne-Franche-Comté évalue le montant correspondant à la perte de recette nette pour chaque ligne considérée.
55. Sur la base des données relatives à l'année 2018, la Région Bourgogne-Franche-Comté estime une perte de recette de [...] € sur les circulations ayant pour origine ou destination Paris. Concernant les autres lignes, la Région estime une perte de recette de [...] €.
56. Ainsi, selon la Région Bourgogne-Franche-Comté, « *l'incidence financière nette de l'offre Flixbus sur la contribution financière nette versée par la Région Bourgogne Franche Comté s'élève à [...] €* ».

Sur la ligne Paris-Dijon-Lyon :

Liaison	Recettes (k€)	Taux trains en concurrence directe	Taux de recettes des voyageurs occasionnels	Taux de report de voyageurs	Pertes de recettes (k€)
Paris-Dijon	[...]	83 %	[...] %	[...] %	[...]
Paris-Chalon-sur-Saône	[...]	100 %	[...] %	[...] %	[...]
Paris-Mâcon	[...]	100 %	[...] %	[...] %	[...]
Paris-Lyon	[...]	100 %	[...] %	[...] %	[...]

Sur la ligne Dijon-Lyon :

Liaison	Recettes (k€)	Taux trains en concurrence directe	Taux de recettes des voyageurs occasionnels	Taux de report de voyageurs	Pertes de recettes (k€)
Dijon-Chalon-sur-Saône	[...]	55 %	[...] %	[...] %	[...]
Dijon-Mâcon	[...]	55 %	[...] %	[...] %	[...]
Dijon-Lyon	[...]	55 %	[...] %	[...] %	[...]
Chalon-sur-Saône-Mâcon	[...]	55 %	[...] %	[...] %	[...]
Chalon-sur-Saône-Lyon	[...]	55 %	[...] %	[...] %	[...]

Sur la ligne Dijon-Chalon-sur-Saône-Mâcon :

Liaison	Recettes (k€)	Taux trains en concurrence directe	Taux de recettes des voyageurs occasionnels	Taux de report de voyageurs	Pertes de recettes (k€)
Dijon-Chalon-sur-Saône	[...]	58 %	[...]%	[...] %	[...]
Dijon-Mâcon	[...]	67 %	[...]%	[...] %	[...]
Chalon-sur-Saône-Mâcon	[...]	58 %	[...] %	[...] %	[...]

b. Appréciation de l'Autorité

57. L'Autorité a constaté au point 33 que la Région Bourgogne-Franche-Comté avait choisi de faire porter son analyse financière sur la seule année 2018. Or, ainsi qu'il a été rappelé ci-avant, « l'analyse fait référence au contrat de service public en général, pas aux différents services exploités en vertu du contrat, pour l'ensemble de sa durée ». L'Autorité a donc été amenée à compléter les calculs effectués par la Région Bourgogne-Franche-Comté pour évaluer l'incidence financière sur le périmètre requis.
58. La période de recouvrement entre la période pendant laquelle la société Flixtrain envisage d'opérer le SFLO et la période d'exécution du contrat de service public comprend les années 2021 à 2025, soit cinq ans. Le montant de l'incidence financière peut donc être estimé à [...] M€ aux conditions économiques de 2018 (ci-après « €₂₀₁₈ ») sur la base de l'impact annuel de [...] M€₂₀₁₈ estimé par la Région.
59. Le montant projeté des concours publics pour l'ensemble de la durée de la convention peut être estimé grâce à l'annexe n°45 de la convention. Il en ressort que la contribution financière de la Région Bourgogne-Franche-Comté pour les années 2018 à 2025 s'élève à [1 500 – 1 900] M€₂₀₁₈ environ.
60. Ainsi, l'incidence financière liée au SFLO estimée à [...] M€₂₀₁₈ représente environ 2,1 % du montant des concours publics sur l'ensemble de la durée de la convention.
61. L'Autorité a constaté que les hypothèses de la Région Bourgogne-Franche-Comté pouvaient ne pas être susceptibles de sous-estimer l'incidence financière liée au SFLO. Toutefois, l'hypothèse maximaliste selon laquelle l'arrivée du SFLO priverait la Région de la totalité des recettes sur les lignes considérées, estimées pour les années 2018 à 2025 à [...] M€₂₀₁₈, conduirait à une incidence

financière maximale de 4,2 % du montant des concours publics sur l'ensemble de la durée de la convention.

62. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'estimation de l'incidence financière obtenue en première approche ne peut être qualifiée de considérable.
63. L'Autorité considère en conséquence qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'analyse s'agissant de l'approche complète des déterminants de l'incidence financière (points 60 à 67 des Lignes directrices) et de l'étape n° 5 concernant l'appréciation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux (points 73 à 78 des Lignes directrices).

3.2. Analyse concernant le contrat de service public conclu par la Région Auvergne-Rhône-Alpes

3.2.1. Vérification du champ d'application

64. L'étape n°1 du test d'équilibre économique implique de vérifier l'existence préalable d'un contrat de service public proposant un ou plusieurs services reliant un lieu de départ donné et une destination donnée similaires à ceux du SFLO notifié.

a. Éléments transmis par le saisissant

65. Le contrat de service public 2017-2022 transmis par la Région Auvergne-Rhône-Alpes prévoit l'exploitation d'un service couvrant un trajet potentiellement substituable à une portion du trajet du SFLO notifié par la société Flixtain entre les gares de Paris-Bercy et Lyon-Perrache.

b. Appréciation de l'Autorité

66. L'Autorité constate que le contrat de service public conclu entre la Région Auvergne-Rhône-Alpes et SNCF Mobilités comprend un service en partie similaire au SFLO n° 2019-004 notifié par la société Flixtain.

3.2.2. Vérification de la conformité du périmètre retenu par le requérant

67. L'étape n°2 du test d'équilibre économique implique que l'analyse de l'impact du service notifié sur le contrat de service public soit réalisée au regard du contrat pris dans son ensemble et sur la totalité de sa durée.

a. Éléments transmis par le saisissant

68. Dans le cadre de l'instruction, la Région Auvergne-Rhône-Alpes a fait parvenir à l'Autorité des données couvrant l'ensemble du contrat de service public. Toutefois, l'analyse conduite par la Région porte uniquement sur les recettes directes de l'année 2017.

b. Appréciation de l'Autorité

69. Comme mentionné ci-dessus, l'analyse de l'atteinte potentielle du SFLO sur l'équilibre économique du contrat de service public doit porter sur le contrat dans sa globalité, soit sur toute la période d'exécution du contrat de service public.
70. L'Autorité a donc été amenée à compléter les calculs effectués par la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour évaluer l'incidence financière sur le périmètre requis.

3.2.3. Analyse de la substituabilité entre le service conventionné et le SFLO

71. L'étape n°3 du test d'équilibre économique implique une analyse de substituabilité entre le service conventionné et le SFLO. Cette analyse a pour objectif d'estimer le report de voyageurs du service public conventionné vers le SFLO.
72. Cette analyse s'effectue au regard d'un ensemble de critères qu'il convient d'analyser de façon combinée⁵. Pour rappel, les critères pouvant être étudiés sont les suivants :
 - Les temps de parcours proposés ;
 - Les horaires ;
 - Les fréquences journalières et hebdomadaires de chacun des services ;
 - Le nombre et la proximité des arrêts ;
 - Le nombre de correspondances ;
 - Le niveau de capacité théorique de l'offre.

a. Éléments transmis et méthodologie mise en place par le saisissant

• Estimation de la base des trains en concurrence directe

73. La Région Auvergne-Rhône-Alpes établit l'assiette des circulations sur laquelle porte son analyse de la substituabilité en fonction du type de l'offre de transport, des horaires de circulation et des temps de parcours.
74. Concernant la localisation des arrêts desservis, la Région Auvergne-Rhône-Alpes considère que seule l'offre de type « intercités » entre les gares Lyon Part-Dieu, Dijon et Mâcon est susceptible d'être concurrencée par le SFLO. A contrario, les circulations périurbaines entre les gares de Lyon-Perrache et Villefranche-sur-Saône et les circulations de type maillage régional entre les gares de Lyon-Perrache et Mâcon ne sont pas considérées comme substituables. L'offre de type « intercités » propose un total de 16 allers-retours par jour, soit 32 circulations quotidiennes.
75. A partir de cette assiette de circulations, la Région Auvergne-Rhône-Alpes fait l'hypothèse que seuls les trains ayant des horaires de départ ou d'arrivée à Lyon compris dans une fourchette de plus ou moins 25 minutes autour des horaires des trains Flixtrain sont sujets à une concurrence directe du SFLO. Ainsi, 5 allers-retours par jour, soit 10 circulations par jour, sont considérés comme substituables.
76. Ces 10 circulations en concurrence directe correspondent, selon l'estimation de la Région, à 45 % du volume des voyageurs total par jour sur le périmètre des 32 circulations quotidiennes de type « intercités ».

⁵ Points 46 à 50 des Lignes directrices

77. Concernant les temps de parcours, la Région souligne la différence de temps en faveur de l'offre SFLO sans toutefois en analyser l'impact sur la substituabilité des offres.

- Estimation du report de voyageurs

78. Sur la base de cette assiette de trafic limitée aux seuls trains en concurrence directe avec le SFLO, la Région Auvergne-Rhône-Alpes fait le choix de segmenter la demande en deux catégories distinctes correspondant :

- d'une part, aux voyageurs occasionnels utilisant des titres de transport vendus à l'unité ;
- d'autre part, aux voyageurs fréquents titulaires d'un abonnement.

79. La Région Auvergne-Rhône-Alpes considère, en première hypothèse, que seuls les voyageurs occasionnels sont susceptibles d'être intéressés par l'offre du SFLO car les horaires des trains en concurrence directe ne correspondent pas aux besoins des voyageurs fréquents compte tenu du manque d'offre vers Lyon en matinée. Toutefois, elle estime que la stratégie tarifaire de la société Flixbus pourrait conduire une part des voyageurs fréquents à se reporter sur le SFLO. La Région fait ainsi l'hypothèse que les voyageurs occasionnels se reportent à [...] % et les voyageurs fréquents à [...] % (estimation de l'Autorité, compte tenu du résultat obtenu par la Région).

80. Les voyageurs occasionnels représentent [...] % des voyageurs-kilomètres sur l'ensemble des 32 circulations composant le périmètre de l'analyse.

81. A partir des données relatives à la part des occasionnels par liaison et au poids des circulations, la Région estime que l'arrivée d'un SFLO est susceptible d'entraîner le report de [...] voyageurs occasionnels et [...] voyageurs fréquents (estimation de l'Autorité, compte tenu du résultat obtenu par la Région) par jour vers l'offre du SFLO.

b. Appréciation de l'Autorité

82. L'hypothèse de la Région Auvergne-Rhône-Alpes selon laquelle [...] % des voyageurs fréquents seraient susceptibles de se reporter sur le SFLO n'est pas motivée. Elle n'est toutefois pas de nature à sous-estimer l'incidence financière du SFLO sur le contrat de service public.

83. L'Autorité souligne que les hypothèses retenues par la Région Auvergne-Rhône-Alpes lui sont propres et, à supposer qu'elles soient fondées, ne sont pas susceptibles de sous-estimer l'incidence financière du SFLO sur le contrat de service public. L'Autorité constate en outre que les calculs conduits par la Région ne comportent pas d'erreur manifeste.

3.2.4. Evaluation chiffrée du risque d'incidence financière considérable

84. L'étape n°4 du test d'équilibre économique implique une évaluation chiffrée du risque d'incidence financière du SFLO sur le contrat de service public. L'incidence financière est évaluée en premier lieu, selon une approche maximaliste, en comparant, toutes choses égales par ailleurs, les pertes potentielles de recettes avec le montant des concours publics à la charge de la Région.

85. En application des points 60 à 67 des Lignes directrices, ce n'est que si l'estimation de l'incidence financière obtenue en première approche conduisait à un résultat non négligeable que l'Autorité poursuivrait son analyse en tenant compte, dans la mesure où les informations à sa disposition le permettent, des éléments autres que les pertes de recettes telles que notamment les éventuelles économies de coûts.

a. Éléments transmis par le saisissant

86. Afin d'estimer le montant de l'incidence financière nette pour chaque type de voyageurs, la Région Auvergne-Rhône-Alpes fonde son analyse sur les hypothèses de report de voyageurs estimées dans son analyse de la substituabilité présentée ci-dessus.
87. Toutes choses égales par ailleurs, la Région Auvergne-Rhône-Alpes estime que la perte de [...] voyageurs occasionnels par jour équivaut à une perte de recettes annuelle de [...] M€ sur les 10 circulations identifiées. Cette perte est arrondie par la Région à [...] million d'euros, en considérant le report d'une partie des voyageurs fréquents (voir points 78 et 80 ci-avant).
88. En parallèle de cette méthode d'estimation, la Région Auvergne-Rhône-Alpes réalise une autre estimation de la perte de recettes directes en analysant directement le compte de la ligne impactée Lyon-Villefranche-Mâcon.
89. D'une part, la Région estime à [...] % le poids de l'offre de trafic annuel des 10 circulations identifiées sur l'ensemble de la ligne. D'autre part, elle estime à [...] % le poids des voyageurs occasionnels sur les recettes annuelles totales de la ligne. Sur la base de ces deux éléments, la Région a estimé dans le cadre de sa saisine initiale ainsi que dans ses réponses aux mesures d'instruction que le SFLO serait à l'origine d'une perte annuelle de recettes directes de l'ordre de [...]ème des recettes directes totales de la ligne Lyon-Villefranche-Mâcon, équivalente à environ [...] millions d'euros par an.
90. Sur cette base, elle a estimé que l'incidence financière est de l'ordre [...] M€ pour les six années de la durée de la convention d'exploitation (2017-2022).
91. La Région Auvergne-Rhône-Alpes a également indiqué au cours de l'instruction qu'« [...] ».
92. La Région n'a pas été en mesure d'indiquer au cours de l'instruction le montant prévisionnel des concours publics sur la durée de la convention étant donné que « *Les montants 2021 et 2022 feront l'objet d'une clause de rendez-vous Région ARA / SNCF Mobilités et ne sont pas déterminés à date* ». Toutefois, elle a fourni les chiffres suivants sans indiquer s'ils devaient se comprendre en euros courants ou en euros aux conditions économiques d'une année de référence :
- « 2017 = [500 - 550] M€,
 - 2018 = [500 - 550] M€ (montant sujet à vérifications en cours),
 - 2019 = [500 - 550] M€ (acomptes mensuels en cours – facture définitive transmise en juin 2020),
 - 2020 = [500 - 550] M€ (montant prévisionnel) ».
93. Elle a par ailleurs indiqué que « *l'analyse sur le contrat n'a pas de sens en soi. L'analyse la plus pertinente serait à mener en comparant ces pertes à l'offre en concurrence en question* ». Le segment Lyon-Mâcon est jugé par la Région comme l'axe de comparaison pertinent, « *l'exposition estimée (ou incidence financière) porte ainsi sur [...] % environ des recettes totales mais près de [...] % des recettes du segment* ».

b. Appréciation de l'Autorité

94. L'Autorité constate que l'analyse présentée par la Région Auvergne-Rhône-Alpes présente une erreur matérielle dans la mesure où la perte de recette liée au SFLO est estimée à [...] M€, sur la base de [...] M€₂₀₁₇ de pertes annuelles, sur la durée de la convention. Or, bien que cette convention porte effectivement sur six années, la période de recouvrement entre la période pendant laquelle la société Flixtrain envisage d'opérer le SFLO et la période d'exécution du contrat de service public ne comprend que les deux dernières années, c'est-à-dire 2021 et 2022. Ainsi, la perte de recettes liée à l'activité du SFLO se limite à [...] M€₂₀₁₇.
95. Ensuite, bien que la Région estime que le bon niveau de comparaison est celui du segment Lyon-Mâcon, le second alinéa de l'article 10 du règlement d'exécution dispose que « *l'analyse fait référence au contrat de service public en général, pas aux différents services exploités en vertu du contrat, pour l'ensemble de sa durée* ».
96. L'absence d'information sur les concours publics prévisionnels pour la durée de la convention oblige à effectuer une estimation basée sur une stabilité de l'offre de transport et une reconduction des ordres de grandeur des années 2017-2020 pour les années 2021 et 2022. Ce raisonnement induit un montant des concours publics de [3 000 – 3 500] millions d'euros environ sur la durée totale de la convention. Il en ressort que l'incidence financière liée à l'arrivée du SFLO est d'environ 0,1 % du montant des concours publics, ce qui ne peut pas être qualifié de « considérable ». Bien que la méthodologie employée pour aboutir au montant total des concours publics puisse être discutée, notamment en ce qui concerne l'actualisation des montants, il est manifeste que l'application d'une autre méthode n'aurait pas d'impact significatif sur le résultat et les conclusions pouvant en être tirées au regard du caractère limité de l'activité du SFLO en comparaison du montant des concours publics.
97. En outre, comme indiqué par la Région Auvergne-Rhône-Alpes, l'estimation est menée sur la base d'une « *exposition maximale (...) (borne haute)* ». En conséquence, une contre-expertise de la méthodologie et/ou des hypothèses retenues par la Région ne pourrait conduire qu'à la baisse du niveau de la perte de recettes.
98. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'estimation de l'incidence financière obtenue en première approche ne peut être qualifiée de considérable.
99. L'Autorité considère en conséquence qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'analyse s'agissant de l'approche complète des déterminants de l'incidence financière (points 60 à 67 des Lignes directrices) et de l'étape n° 5 concernant l'appréciation des bénéfices pour les usagers et des bénéfices sociaux (points 73 à 78 des Lignes directrices).
100. Il résulte ainsi de tout ce qui précède que, sans préjudice des autres dispositions légales et réglementaires applicables aux candidats demandant des capacités d'infrastructure dont il n'appartient pas à l'Autorité de vérifier le respect, le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire doit être accordé à la société Flixtrain pour l'exploitation du service ferroviaire librement organisé n° SFLO 2019-004 entre Paris et Lyon.

DECIDE

- Article 1er** Le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire est accordé à la société Flixtrain pour l'exploitation du service ferroviaire librement organisé n° SFLO 2019-004 entre Paris et Lyon.
- Article 2** Une version non confidentielle de la présente décision sera notifiée à la Région Bourgogne-Franche-Comté, à la Région Auvergne-Rhône-Alpes, à SNCF Réseau, à SNCF Voyageurs ainsi qu'à la société Flixtrain et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 9 janvier 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marie Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman