

Avis n° 2016-050 du 12 avril 2016
relatif au projet de décision de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d'interdiction du
service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Chambéry et Grenoble

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° D2015-087 présentée par la société FlixBus France, publiée le 14 décembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Auvergne – Rhône-Alpes, enregistrée le 12 février 2016 ;

Après en avoir délibéré le 12 avril 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 Chambéry et Grenoble (D2015-087). Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, square Paul Vidal, à Chambéry et à la gare routière, place de la Gare, à Grenoble. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de 2h45 à 3h dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Chambéry entre 13h25 et 16h25 du lundi au samedi et entre 15h55 et 18h55 le dimanche, ainsi qu'un départ quotidien de Grenoble entre 13h50 et 16h35 du lundi au samedi et entre 16h50 et 19h50 le dimanche. 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 55 minutes.
2. La Région Auvergne – Rhône-Alpes (ci-après *la Région*) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction des services déclarés par la société FlixBus France sous le numéro D2015-087. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Valence – Grenoble – Chambéry – Annecy – Genève (dite du « Sillon alpin ») qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Rhône-Alpes.

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 Genève – Annecy – Chambéry – Grenoble – Aix-en-Provence – Marseille. 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 Chambéry et Grenoble, 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. Les arrêts du service librement organisé par la société FlixBus France, dans les gares routières de Chambéry et Grenoble, sont situés respectivement à proximité immédiate des gares SNCF de Chambéry et Grenoble, desservies par les trains et les autocars de la ligne TER du « Sillon alpin ». Cette ligne permet aux usagers de relier sans correspondance Chambéry à Grenoble en train ou en autocar.
6. Sur la liaison Chambéry – Grenoble, le service conventionné propose, dans le sens Chambéry vers Grenoble, quarante départs du lundi au jeudi, quarante-et-un le vendredi, trente le samedi et vingt-et-un le dimanche. Dans le sens Grenoble vers Chambéry, ce même service propose quarante départs du lundi au vendredi, vingt-sept le samedi et vingt-quatre le dimanche. Au total, 252 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Chambéry vers Grenoble et 251 dans le sens Grenoble vers Chambéry, pour une offre annuelle de plus de cinq millions de sièges offerts sur la liaison. Le temps de parcours varie entre 43 minutes et 1h49 pour une moyenne pondérée de 53 minutes, avec jusqu'à six arrêts intermédiaires.
7. En 2011, date à laquelle ont été effectués les derniers comptages sur le périmètre utile à l'examen de la saisine, [10 -20] millions de voyageurs-km étaient recensés sur l'origine-destination Chambéry – Grenoble, pour un trafic total de [200 - 300] millions de voyageurs-km sur la ligne TER, toutes origines-destinations confondues. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [40 - 60] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [5 - 10] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [20 - 25] millions d'euros. Le taux de couverture des recettes commerciales s'élève ainsi à [20 - 30] % des coûts sur le périmètre de la ligne TER considérée.

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. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur les segments Grenoble – Chambéry et Grenoble – Chambéry – Annecy/Genève de la ligne du « Sillon alpin », 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 du « Sillon alpin », 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 Chambéry et Grenoble, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER du « Sillon alpin » organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2007-2014 et prolongée depuis, à deux reprises, d'une année supplémentaire. Les points d'arrêts de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Chambéry et de Grenoble. Dès lors, la première condition posée par le deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports est satisfaite.

3.2. Sur l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public organisée par la Région

3.2.2. Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés

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. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (55 minutes) s'avère très proche en moyenne de celui du service conventionné (entre 43 minutes et 1h49 pour une moyenne pondérée de 53 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 substituable au service conventionné existant entre Chambéry et Grenoble.
13. Par ailleurs, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France couvrent les horaires des services TER, quel que soit le sens du parcours envisagé. Dans chacune de ces plages, cinq à neuf départs TER sont constatés. Du seul point de vue des horaires de service proposés, les services déclarés peuvent donc être considérés comme une alternative attractive pour les voyageurs.
14. L'offre des services déclarés n'apparaît pas, en revanche, en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. D'une part, les horaires proposés dans les deux sens du lundi au vendredi (entre 13h25 et 16h35) ne correspondent pas aux horaires habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail et permettent difficilement de réaliser l'aller-retour dans la journée, quel que soit le sens de circulation. D'autre part, ce service, limité à un trajet par jour et par sens, ne présente pas une fréquence et une amplitude suffisantes 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. La capacité en outre limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. 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 Genève et Marseille, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle

fréquente. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [40 - 60] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Chambéry et Grenoble sont des voyageurs fréquents.

15. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les liaisons déclarées par la société FlixBus France peuvent seulement être regardées comme en partie substituables aux liaisons TER pour les voyageurs occasionnels. En revanche, elles ne peuvent raisonnablement être considérées comme substituables pour les voyageurs fréquents.

3.2.3. Sur l'évaluation de l'impact économique des services déclarés

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 susceptible d'être ultérieurement affinée en fonction des données qui résulteront de l'observation de l'évolution de la demande, 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 de la ligne TER 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 du service conventionné sur la liaison Chambéry - Grenoble, dans la limite de 60 % ou 90 % des capacités de l'offre des services librement organisés. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes comprise entre [100 000] et [300 000] euros par an.
19. Au demeurant, ces estimations hautes apparaissent particulièrement prudentes, puisqu'il semble peu probable que les capacités d'un autocar destiné à un service de longue distance soient saturées durablement par une clientèle de courte distance. Du point de vue de l'opérateur qui les commercialise, les places offertes sur la seule liaison entre Chambéry et Grenoble n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
20. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel, entre 0,9 % et 1,4 % des recettes sur la ligne TER ou entre 0,4 % et 0,5 % de la contribution publique, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région, sur ce même périmètre, apparaît, en tout état de cause, limité.
21. 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.
22. 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 d'interdiction de la Région Auvergne – Rhône-Alpes d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Auvergne – Rhône-Alpes et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 avril 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Anne Bolliet ainsi que Messieurs Jean-François Bénard et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo