

Avi s n° 2016-072 du 24 mai 2016

relatif au projet de décision de la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Saint-Dizier et Vitry-le-François

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 3111-18 et L. 3111-19 ;

Vu le décret n° 85-891 du 16 août 1985 modifié relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes ;

Vu la déclaration de service routier librement organisé n° D2016-004 présentée par la société FlixBus France, publiée le 28 janvier 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine, enregistrée le 25 mars 2016 ;

Vu l'avis n° 2016-067 du 11 mai 2016 relatif au projet de décision de la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Châlons-en-Champagne et Vitry-le-François (déclaration n° D2016-003),

Après en avoir délibéré le 24 mai 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. La déclaration susvisée de la société FlixBus France porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Saint-Dizier et Vitry-le-François (D2016-004). Les points d'arrêt déclarés sont situés avenue de la République à Saint-Dizier et à la halte routière, quai du Canal, à Vitry-le-François. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de 3h dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte, tous les jours de la semaine, un départ de Saint-Dizier entre 11h15 et 14h15 ainsi qu'un départ de Vitry-le-François entre 13h et 16h. 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 trente minutes.
2. La Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France. Selon la Région, l'exploitation du service déclaré porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la

liaison Saint-Dizier – Vitry-le-François qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Champagne-Ardenne.

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 Strasbourg – Nancy – Saint-Dizier – Vitry-le-François – Châlons-en-Champagne – Reims – Saint-Quentin – 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 Saint-Dizier et Vitry-le-François, 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. L'arrêt du service librement organisé par la société FlixBus France à Saint-Dizier est situé avenue de la République. Aucun numéro n'est précisé dans la déclaration faite par le transporteur ni aucune indication apportée, bien que l'avenue de la République s'étende sur plus d'un kilomètre à Saint-Dizier. Par conséquent, est retenue pour l'évaluation de la substituabilité des services la localisation la plus défavorable au transport librement organisé : il s'agit du 2 avenue de la République, à proximité de l'arrêt « Mairie » du réseau urbain. La distance à la gare SNCF est dans ce cas minimale (800 m à pied) et il existe une desserte régulière par les transports en commun. Le report de voyageurs attendu entre le service conventionné et le service librement organisé est donc maximal. L'arrêt déclaré à Vitry-le-François est quant à lui situé à un kilomètre en ligne droite de la gare ferroviaire. La distance routière entre les deux arrêts est de trente kilomètres environ.
6. Les lignes TER « Vallée de la Marne » et Reims – Dijon permettent aux usagers de relier Saint-Dizier à Vitry-le-François en train et en autocar sans correspondance. Sur la liaison Saint-Dizier – Vitry-le-François, le service conventionné propose, dans le sens Saint-Dizier vers Vitry-le-François, treize départs quotidiens du lundi au jeudi, dix-sept départs le vendredi, onze le samedi et dix le dimanche. Dans le sens Vitry-le-François vers Saint-Dizier, ce même service propose seize départs le lundi, quinze départs quotidiens du mardi au vendredi, dix le samedi et dix le dimanche. Au total, 96 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Saint-Dizier vers Vitry-le-François et 90 dans le sens Vitry-le-François vers Saint-Dizier, pour une offre annuelle estimée par l'Autorité à plus d'un million de sièges sur la liaison sur la base d'une capacité des rames TER de 200 places assises. Le temps de parcours varie entre 17 minutes et 23 minutes pour une moyenne pondérée de 19 minutes, sans arrêt intermédiaire, pour le train et est égal à 51 minutes, avec quatre arrêts intermédiaires, pour le service d'autocar conventionné.
7. La Région n'a pas été en mesure de fournir l'ensemble des données nécessaires à l'évaluation de l'atteinte à l'équilibre économique mais s'est efforcée, lorsqu'elle le pouvait, de fournir des estimations de certaines données manquantes, qui présentent cependant des limites. Bien que ces insuffisances n'aient pas constitué, en l'espèce, d'obstacle dirimant à l'analyse, l'Autorité souligne, pour la bonne instruction des projets soumis à son avis, la nécessité de disposer de données fiables et précises en particulier sur le trafic et le montant des recettes de la liaison concernée. Sous ces réserves, le trafic total des deux lignes TER est estimé par la Région, toutes origines-destinations confondues, à [100 - 150] millions de voyageurs-kilomètres en 2014, dernier exercice disponible. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit estimé à [40 - 50] millions d'euros sur le périmètre des deux lignes (hors compensations tarifaires pour un montant estimé à [0 - 5] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers, estimées à [10 - 20] millions d'euros. Le taux de couverture des

coûts par les recettes commerciales est ainsi estimé à [10 - 40] % sur le périmètre des deux lignes TER considérées.

8. En outre, à la suite de la déclaration D2016-003 de la société FlixBus France concernant la liaison Châlons-en-Champagne – Vitry-le-François, publiée sur le site internet de l’Autorité le 28 janvier 2016, et de la saisine afférente à cette déclaration, l’Autorité a émis, le 11 mai 2016, un avis défavorable sur le projet de la Région de limitation du service déclaré par la société FlixBus France (n° 2016-067) au motif que ce dernier ne pouvait être considéré comme substituable au service conventionné entre Châlons-en-Champagne et Vitry-le-François, et par conséquent que l’atteinte portée aux lignes TER Reims – Dijon et « Vallée de la Marne » était négligeable. Dès lors, l’appréciation de l’atteinte à l’équilibre économique portée au service conventionné par le service déclaré par la société FlixBus France dans le cadre de la déclaration D2016-004 doit prendre en compte uniquement l’incidence du service entre Saint-Dizier et Vitry-le-François.

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. Bien que la Région fasse porter l’analyse sur la liaison Saint-Dizier – Vitry-le-François, et même sur les seuls trains encadrant les horaires déclarés par la société FlixBus France, la maille la plus fine d’appréciation de l’existence d’une atteinte substantielle à l’équilibre économique ne peut, en l’espèce, qu’être la ligne TER Reims – Dijon, exclusivement organisée par la Région, et la ligne Paris – Saint-Dizier/Bar-le-Duc, pour la seule partie couverte par la convention pour l’exploitation du service public de transport régional de voyageurs Champagne-Ardenne, 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

11. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Saint-Dizier et Vitry-le-François, dont la liaison est assurée sans correspondance par les lignes TER « Vallée de la Marne » et Reims – Dijon, organisées pour la partie concernée par la Région dans le cadre d’une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période allant du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2016. Les points d’arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres en ligne droite des gares ferroviaires de Saint-Dizier et de Vitry-le-François. Dès lors, la première condition posée par le deuxième alinéa de l’article L. 3111-18 du code des transports est satisfaite.

3.2. Sur l’existence d’une atteinte substantielle à l’équilibre économique des lignes de service public organisées par la Région

3.2.1. Sur l’examen préalable de la substituabilité du service déclaré

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 (30 minutes) se compare de manière inégale à celui du service conventionné : il est supérieur à celui du service conventionné par train (entre 17 minutes et 23 minutes pour une moyenne pondérée de 19 minutes, comme indiqué au point 6) mais inférieur à celui du service conventionné par autocar (51 minutes). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France apparaît donc en partie substituable au service conventionné existant entre Saint-Dizier et Vitry-le-François, en particulier s'agissant du service conventionné par autocar.
14. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence des services conventionnés est importante, avec en moyenne quatorze départs par jour en semaine dans chaque sens, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France ne s'avèrent pas significativement éloignées des départs du service TER. Toutes les plages horaires déclarées se situent en effet à moins d'une heure d'un horaire proposé par le service conventionné. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service déclaré peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné, au départ de Saint-Dizier comme au départ de Vitry-le-François.
15. L'offre du service déclaré n'apparaît pas, en revanche, en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente et en particulier pendulaire. En effet, les horaires du service librement organisé (un départ quotidien entre 11h15 et 14h15 dans le sens Saint-Dizier - Vitry-le-François et un départ quotidien entre 13h et 16h dans le sens Vitry-le-François - Saint-Dizier) ne correspondent pas à ceux habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail et rendent improbable la réalisation de l'aller-retour dans la journée quel que soit le sens de circulation. De surcroît, ce service, limité à un trajet par jour et par sens, ne présente pas une fréquence suffisante dans la journée pour constituer une véritable alternative pour une catégorie de voyageurs qui valorise une flexibilité horaire importante à certains moments de la journée, en particulier le matin et le soir et/ou qui est contrainte par des horaires précis. 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 Strasbourg et Lille, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
16. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France peut seulement être regardé comme en partie substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents.

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

17. Faut 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.
18. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence et dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à

hauteur de 60 à 90 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné et que les 10 à 40 % restants seraient donc de nouveaux voyageurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service.

19. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1, une estimation du risque maximal d'atteinte à l'équilibre économique des deux lignes 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 Saint-Dizier – Vitry-le-François, dans la limite de 60 % ou 90 % des capacités de l'offre 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, quel que soit l'horaire du service conventionné qu'ils auraient choisi en l'absence de cette offre alternative. Les données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine et en réponse aux mesures d'instruction qui lui ont été adressées ne permettent pas à l'Autorité de connaître avec le degré de certitude requis le trafic total et par catégorie tarifaire de l'origine-destination Saint-Dizier – Vitry-le-François. A défaut, il est fait l'hypothèse maximaliste que le trafic occasionnel sur la liaison est suffisamment important pour saturer, en cas de report, la capacité du service librement organisé, dans la limite du plafond évoqué de 60 à 90 % des sièges. Dès lors, sous cette hypothèse, le transfert potentiel maximal de ces usagers serait compris entre [20 000] et [50 000]. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [0 - 5] euros, telle qu'elle ressort des informations transmises par la Région, ce report se traduirait par une perte de recettes au plus comprise entre [50 000] et [150 000] euros par an.
20. Au demeurant, cette hypothèse apparaît d'autant plus maximaliste qu'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 Saint-Dizier et Vitry-le-François n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
21. Dès lors, même sous ces hypothèses maximalistes, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait dépasser 1,2 % des recettes ou 0,3 % de l'ensemble des concours publics versés sur le périmètre des deux lignes conventionnées. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants apparaissent, en tout état de cause, limités. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant des concours publics versés par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré.
22. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des deux lignes de service public de transport concernées ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de la Région Alsace – Champagne-Ardenne - Lorraine d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié à la Région Alsace – Champagne-Ardenne - Lorraine et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 24 mai 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo