

## **Avis n° 2016-124 du 29 juin 2016**

### **relatif au projet de décision de la Région Normandie de limitation du service déclaré par la société Starshipper 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° D2016-019 présentée par la société Starshipper, publiée le 8 février 2016 ;

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

Vu la décision n° 2016-080 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 ;

Vu l'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 ;

Après en avoir délibéré le 29 juin 2016 ;

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

### **1. PROCÉDURE**

1. La déclaration susvisée de la société Starshipper porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Avranches et Rennes (D2016-019). Les points d'arrêt déclarés sont situés place de la gare à Avranches et boulevard Solférino, à Rennes. Au départ d'Avranches, le service déclaré comporte quatre départs quotidiens du lundi au samedi à 7h30, 11h30, 15h30 et 19h30, et deux départs quotidiens le dimanche à 15h30 et 19h30. Au départ de Rennes, le service déclaré comporte quatre départs quotidiens à 6h, 10h, 14h et 18h du lundi au samedi et deux départs quotidiens le dimanche à 14h et 18h. Quarante-huit places sont susceptibles d'être

commercialisées par trajet, soit 129 792 places par an pour vingt-six départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé entre 1h15 et une 1h25.

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 Starshipper. 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, à partir d'Avranches un départ quotidien le lundi à 11h30, deux départs quotidiens du mardi au samedi à 7h30 et 11h30. De Rennes seraient autorisés trois départs quotidiens du lundi au jeudi à 10h, 14h et 18h, deux départs quotidiens le vendredi à 10h et 14h, quatre départs quotidiens le samedi à 6h, 10h, 14h et 18h et deux départs quotidiens le dimanche à 14h et 18h.
3. Le deuxième alinéa du I 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 Starshipper s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Rennes – Avranches – Caen– Rouen - Paris. 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 Starshipper 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 Starshipper, 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 83 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 ces lignes (hors compensations tarifaires pour un montant de [200 000 - 250 000] d'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. En outre, à la suite des déclarations D2016-016 et D2016-017 de la société FlixBus France concernant respectivement les liaisons Coutances - Pontorson et Avranches - Rennes, publiées sur le site internet de l'Autorité le 4 février 2016 et des saisines afférentes à ces déclarations, l'Autorité a émis, le 29 juin 2016, des avis défavorables sur les projets de la Région de limitation des services déclarés par la société FlixBus France (n° 2016-122 et n° 2016-123) au motif que ces derniers ne portaient pas une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne Caen - Rennes. La société FlixBus France est par conséquent autorisée à commercialiser ces services entre Coutances et Pontorson et entre Avranches et Rennes.
9. L'offre ainsi susceptible d'être proposée 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. 53 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 77 380 places par an.
10. L'offre autorisée entre Avranches et Rennes consiste à réaliser un départ quotidien d'Avranches, du lundi au samedi entre 15h et 18h et le dimanche entre 17h et 20h, ainsi qu'un départ quotidien de Rennes du lundi au samedi entre 9h et 12h et le dimanche entre 10h et 13h, pour un temps de parcours d'une heure et cinq minutes. Cinquante-trois places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 38 690 places par an.

### 3. ANALYSE

11. 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* ».
12. Bien que la Région fasse porter l'analyse sur « l'axe ferroviaire 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

13. Le service déclaré par la société Starshipper 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<sup>er</sup> 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

14. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que l'exploitation des services déclarés sous les numéros D2016-016 entre Coutances et Pontorson et D2016-017 entre Avranches et Rennes par la société FlixBus France a été autorisée. Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné dans le cadre du présent avis, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée des trois services 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

15. 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.
16. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (entre 1h15 et 1h25) est légèrement supérieur à celui du service conventionné (entre 1h03 et 1h17 pour une moyenne pondérée de 1h09, comme indiqué au point 6). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société Starshipper apparaît donc substituable au service conventionné existant entre Avranches et Rennes.
17. S'agissant de la fréquence du service, il ressort de la description du service présenté au point 1 que le service librement organisé par la société Starshipper présente un niveau comparable à celui du service conventionné, tel que décrit au point 6, avec un cadencement régulier ainsi qu'une large amplitude couverte sur l'ensemble de la journée sauf le dimanche. Du point de vue du seul critère du volume d'offre, le service déclaré par la société Starshipper apparaît donc substituable au service conventionné existant entre Avranches et Rennes.
18. 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, au plus un service TER circule dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des horaires déclarés. Ainsi, il n'existe pas d'offre du service de TER dans un intervalle de plus ou moins deux heures autour des horaires du service déclaré, dans le sens Avranches – Rennes du lundi au vendredi à 11h30 ainsi que dans le sens Rennes – Avranches du lundi au jeudi et le samedi à 14h. Dans le cas d'espèce, compte tenu du fait que seuls des usagers occasionnels empruntent le service conventionné, l'offre du service déclaré sur ces horaires peut être considéré comme complémentaire. En tout état de cause, à l'exception du service proposé au départ d'Avranches du lundi au vendredi à 11h30 et au départ de Rennes du lundi au jeudi et le samedi à 14h, pour lesquels aucun service TER n'est proposé dans un intervalle de plus ou moins deux heures autour des horaires déclarés, le service conventionné offre un départ de TER dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre de chaque horaires et entre un et deux départs de TER dans un intervalle élargi de deux heures de part et d'autre de ces horaires. Dès lors, à l'exception des horaires déclarés pour lesquels il n'existe pas d'offre du service conventionné dans un intervalle de plus ou moins deux heures de part et d'autre des horaires déclarés, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société Starshipper peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Avranches et Rennes.

19. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société Starshipper entre Avranches et Rennes peut être regardé comme fortement 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

20. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1., une estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique de la 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. Il ressort des données de la Région que la totalité des usagers sont des voyageurs occasionnels. 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 [5 000 - 10 000] usagers environ, soit [5 - 10] % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société Starshipper. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [10 - 15] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [60 000 - 80 000] euros environ par an.
21. 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 Starshipper de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Avranches - Rennes dans la limite de la capacité de l'offre annuelle 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.
22. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 2,3 % des recettes sur la ligne TER considérée et à 1,1 % 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 l'approche maximaliste décrite au point 21, 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

23. Comme indiqué au point 14, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré par la société Starshipper entre Avranches et Rennes à l'équilibre économique de la ligne TER en prenant en compte l'incidence des services préalablement autorisés entre Coutances et Pontorson et entre Avranches et Rennes

24. Dans ses avis n° 2016-122 et 2016-123 du 29 juin 2016 susvisés, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par FlixBus France entre Coutances et Pontorson et entre Avranches et Rennes à 1,4 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,6 % 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 2,7 % des recettes des lignes TER et 1,2 % des concours publics versés sur le même périmètre.
25. En retenant l'estimation maximaliste fondée sur le report intégral des voyageurs occasionnels du service conventionné vers les services librement organisés et que le service de la société FlixBus France déjà autorisé entre Avranches et Rennes porte sur la même liaison que celle envisagée par la société Strashipper, l'impact cumulé des trois services librement organisés ne pourrait excéder 2,7 % des recettes ou encore 1,2 % des concours publics versés sur le même périmètre, et ne saurait ainsi être différent de celui déjà présenté dans l'avis n° 2016-123 du 29 juin 2016 susvisé. Un tel impact reste donc faible. 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.
26. 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 la Région Normandie de limitation du service déclaré par la société Starshipper.

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