

Avis n° 2016-128 du 6 juillet 2016
relatif au projet de décision de la Région Pays de la Loire d'interdiction du service
déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Cholet et Nantes

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° D2016-029 présentée par la société FlixBus France, publiée le 24 février 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Pays de la Loire, enregistrée le 22 avril 2016 ;

Vu la décision n° 2016-093 du 8 juin 2016 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction d'un service régulier interurbain de transport par autocar ;

Après en avoir délibéré le 6 juillet 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 Cholet et Nantes (D2016-029). Les points d'arrêt déclarés sont situés boulevard Faidherbe, à Cholet et 2 route de Paris, à Nantes. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de 2 heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Cholet entre 17h30 et 19h30 du lundi au samedi et entre 20h55 et 22h55 le dimanche, ainsi qu'un départ quotidien de Nantes entre 9h30 et 11h30 du lundi au samedi et un départ le dimanche entre 10h30 et 12h30. 53 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 38 690 places par an pour 7 départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à 50 minutes.
2. La Région Pays de la Loire (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 de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique, d'une part, de la ligne TER Cholet - Nantes qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Pays de la Loire et, d'autre part, de la ligne Nantes - Cholet - Poitiers qu'elle organise avec la Région Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes au moyen d'un marché public

(pour cette dernière, sur le seul périmètre conventionné par la Région Pays de la Loire, c'est-à-dire Cholet – Nantes).

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 et qu'elle peut décider de prolonger d'un mois ce délai par décision motivée.

2. CONTEXTE

4. Le service déclaré par la société FlixBus France s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance Nantes - Toulouse. 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 Cholet et Nantes, 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. L'arrêt du service librement organisé par la société FlixBus France à Cholet est situé à proximité immédiate de la gare ferroviaire de Cholet, desservie par tous les services conventionnés, et à 1,2 kilomètres de l'arrêt « Cholet les halles » desservi par les autocars TER et les autocars de la ligne interrégionale. L'arrêt déclaré à Nantes est, quant à lui, situé à 3,1 kilomètres de la gare ferroviaire de Nantes, desservie par tous les services conventionnés. La distance routière entre les deux arrêts est de 58 kilomètres environ.
6. La ligne TER Cholet – Nantes et la ligne interrégionale Nantes – Cholet – Poitiers permettent aux usagers de relier Cholet à Nantes en train et en autocar. Le service en train de la ligne TER permet de relier les gares ferroviaires de Cholet et Nantes sans correspondance. Le service par autocar de la ligne TER et le service interrégional routier permettent de relier la gare ferroviaire de Cholet et l'arrêt « Cholet les halles » à la gare ferroviaire de Nantes sans correspondance. Sur la liaison Cholet – Nantes, les services conventionnés proposent, dans le sens Cholet vers Nantes, 9 départs quotidiens du lundi au jeudi, 11 départs le vendredi, 5 départs le samedi et 6 départs le dimanche. Dans le sens Nantes vers Cholet, ces mêmes services proposent 9 départs quotidiens du lundi au jeudi, 11 départs le vendredi et 6 départs les samedis et dimanches. Au total, sur les deux services confondus, 59 départs hebdomadaires sont donc offerts dans le sens Cholet vers Nantes et 58 dans le sens Nantes vers Cholet, pour une offre annuelle d'environ 790 000 sièges sur la liaison. Le temps de parcours varie entre 52 minutes (train TER) et 1h15 (autocar TER et autocar interrégional) pour une moyenne pondérée de 1h, avec jusqu'à 4 arrêts intermédiaires.
7. En 2014, [60 000 – 80 000] voyageurs ([5 - 7] millions de voyageurs.km) étaient recensés sur l'origine-destination Cholet - Nantes, pour un trafic total de [10 - 15] millions de voyageurs.km sur les lignes conventionnées, toutes origines-destinations confondues. Sur l'année 2014, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit de [1 - 4] millions d'euros sur le périmètre des lignes (hors compensations tarifaires pour un montant de [500 000 – 700 000] euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [800 000 – 1 000 000] euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales s'élève ainsi à [20 - 30] % sur le périmètre des deux lignes considérées.

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. La Région a choisi de faire porter l'analyse sur la ligne Cholet – Nantes qui doit être regardée, eu égard aux écritures de la Région, comme comprenant, d'une part, la ligne TER Cholet – Nantes et, d'autre part, la partie de la ligne routière interrégionale Nantes – Poitiers qu'elle conventionne, c'est-à-dire entre Cholet et Nantes, ainsi qu'il a été dit au point 2, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus.

3.1. Sur l'existence d'une liaison assurée sans correspondance par des services organisés par la Région

10. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Cholet et Nantes, dont la liaison est assurée sans correspondance, d'une part, par la ligne TER Cholet – Nantes organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2008-2014 et prolongée depuis à la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2016 et, d'autre part, par la ligne interrégionale routière Nantes – Cholet – Poitiers organisée dans le cadre d'un marché public d'exploitation par autocar, de 5 ans dont l'échéance est fixée au 2 juillet 2016. Cette ligne est gérée dans le cadre d'un groupement de commande entre la Région Pays de la Loire, mandataire du groupement, et la Région Aquitaine – Limousin – Poitou-Charentes. La Région précise que la procédure d'appel d'offres de renouvellement est en cours. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de 5 km des arrêts « gare ferroviaire » et « Cholet les halles » dans l'agglomération de Cholet et « gare ferroviaire » dans l'agglomération de Nantes, desservis par tous les services conventionnés. 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

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 (50 minutes) est légèrement inférieur à la moyenne des services conventionnés (entre 52 minutes et 1h15 pour une moyenne pondérée de 1h, 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 aux services conventionnés existant entre Cholet et Nantes, avec une comparaison à son avantage.
13. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence des services conventionnés est relativement importante en période de pointe mais limitée hors période de pointe et où les plages horaires déclarées par la société FlixBus France sont étendues (2 heures) la comparaison des horaires des deux services rend délicate toute interprétation définitive. En effet, en fonction du positionnement réel du service déclaré par la société FlixBus France, il est possible qu'aucun

service conventionné ne soit proposé dans un intervalle de plus ou moins une heure autour de l'horaire effectivement choisi au sein de la plage déclarée et qu'en conséquence, le service effectué par la société FlixBus France soit alors regardé comme étant complémentaire aux services conventionnés. En tout état de cause, compte tenu du choix fait par l'opérateur de déclarer de telles plages horaires, au plus 2 départs des services conventionnés sont proposés dans chaque plage horaire déclarée et entre 1 et 4 dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre de ces plages. En outre, il ressort des données de comptage transmises par la Région à l'appui de sa saisine, que la répartition des voyageurs sur cette liaison présente de fortes différences au cours de la journée et au cours de la semaine, attestant ainsi de ce que les voyageurs sur cette liaison ont une préférence horaire marquée (en début, milieu ou fin de journée). Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, eu égard au positionnement des plages horaires déclarées soit en début de journée, soit en fin de journée, le service déclaré par la société FlixBus France peut être considéré comme une alternative aux services conventionnés existant entre Cholet et Nantes pour les utilisateurs des trains et autocars conventionnés circulant à des horaires proches de ceux du service librement organisé. En revanche, ce service ne peut être considéré comme une alternative crédible pour les utilisateurs des trains et autocars conventionnés circulant à des horaires éloignés de ceux du service librement organisé.

14. 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 premier lieu, la plage horaire déclarée au départ de Nantes, entre 9h30 et 11h30 du lundi au samedi, ne correspond pas à celle habituellement empruntée pour effectuer des trajets domicile-travail et, au départ de Cholet, rend impossible la réalisation de l'aller-retour dans la journée. En deuxième lieu, 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. 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 Nantes et Toulouse, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service au départ de Cholet, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente, qui représente [50 - 70] % des voyageurs entre Cholet et Nantes d'après les données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine.
15. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France entre Cholet et Nantes peut être regardé comme en partie substituable aux services conventionnés pour les voyageurs occasionnels des trains et autocars conventionnés par la Région sur la liaison Cholet - Nantes circulant à des horaires proches de ceux du service librement organisé. En revanche, il ne peut être raisonnablement considéré comme substituable ni pour les voyageurs fréquents, ni pour les voyageurs occasionnels des trains et autocars conventionnés par la Région sur la liaison Cholet - Nantes circulant à des horaires regardés comme éloignés de ceux du service librement organisé.

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

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. En l'absence de services de transport par autocar préexistants sur une liaison déclarée, et dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, il est habituellement estimé, sur la base d'une fourchette élargie par prudence, 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. Cependant, dans le cas d'espèce, une offre routière conventionnée est proposée par la Région à des horaires proches des plages horaires déclarées. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une induction de trafic de 10 à 40 % liée à l'apparition d'un choix modal supplémentaire pour les personnes se déplaçant ou souhaitant se déplacer entre Cholet et Nantes peut sembler excessive. C'est la raison pour laquelle il est fait l'hypothèse conservatrice, aux points 19 et 20, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 100 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné, sous réserve que ces usagers soient en nombre suffisant.
19. 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 des lignes conventionnées consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le service librement organisé des seuls utilisateurs occasionnels des trains et autocars conventionnés par la Région sur la liaison Cholet - Nantes circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé. En raisonnant ainsi sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque de report de ces voyageurs, on considère que seuls les services conventionnés situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures autour des plages horaires déclarées pour chaque service sont susceptibles d'être affectés et que, pour un autocar donné du service librement organisé, le report des voyageurs occasionnels de tous les services affectés ne dépasse pas la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque service, le transfert potentiel de voyageurs des services conventionnés est estimé à 10 300 usagers environ, soit moins de 27 % de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [5 - 10] euros, telle qu'elle ressort des données communiquées par la Région, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes de [70 000 - 90 000] euros environ par an.
20. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 8,4 % des recettes sur la ligne considérée et 2,6 % de la contribution publique sur ce même périmètre, hors compensations tarifaires par ailleurs à la charge de la Région. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte des lignes conventionnées, ces montants apparaissent ainsi, en toute hypothèse, 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. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique des lignes des services publics de transport concernées ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de la Région Pays de la Loire d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 juillet 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo