

**Avis n° 2016-208 du 12 octobre 2016
relatif au projet de décision de la Région Grand Est de limitation du service déclaré par la
société FlixBus France sur la liaison entre Bezannes et Charleville-Mézières**

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° D2016-104 présentée par la société FlixBus France, publiée le 9 juin 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine, enregistrée le 12 juillet 2016 ;

Vu la décision n° 2016-177 du 7 septembre 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° 2016-207 du 12 octobre 2016 relatif au projet de décision de la Région Grand Est de limitation du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Bezannes et Sedan (déclaration n° D2016-105) ;

Après en avoir délibéré le 12 octobre 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 Bezannes et Charleville-Mézières (D2016-104). Les points d'arrêt déclarés sont situés rond-point de l'Europe, à Bezannes et place de la Gare, à Charleville-Mézières. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de trois heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Au départ de Bezannes, le service déclaré comporte un départ quotidien tous les jours de la semaine entre 14h30 et 17h30 ainsi qu'un départ supplémentaire entre 19h00 et 22h00 le vendredi et le dimanche. Au départ de Charleville-Mézières, le service déclaré comporte un départ quotidien entre 6h30 et 9h30 du lundi au samedi, un départ entre 11h00 et 14h00 le dimanche, ainsi qu'un départ supplémentaire entre 16h00 et 19h00 le vendredi et le dimanche. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 49 608 places par an pour neuf départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à 1h05.

2. La Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine, devenue Région Grand Est (ci-après « la Région »), a saisi l’Autorité d’un projet de décision de limitation du service déclaré par la société FlixBus France au seul départ de Charleville-Mézières le dimanche entre 11h30 et 14h30. Selon la Région, l’exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l’équilibre économique de la liaison TER Bezannes – Charleville-Mézières qu’elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Alsace – Champagne-Ardenne - Lorraine.
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 Sedan – Charleville-Mézières – Rethel – Reims (Bezannes) – 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 Bezannes et Charleville-Mézières, 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. Les arrêts du service librement organisé par la société FlixBus France à Bezannes et à Charleville-Mézières sont situés respectivement à proximité immédiate des gares ferroviaires de Champagne-Ardenne TGV et de Charleville-Mézières, desservies par les trains de la ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan. La distance routière entre les deux arrêts est de 92 kilomètres environ.
6. La ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan permet aux usagers de relier Bezannes et Charleville-Mézières en train sans correspondance. Sur la liaison Bezannes – Charleville-Mézières, le service conventionné propose, dans le sens Bezannes vers Charleville-Mézières, 4 départs par jour du lundi au vendredi, 2 le samedi et 4 le dimanche. Dans le sens Charleville-Mézières vers Bezannes, ce même service propose 5 départs par jour du lundi au vendredi, 4 départs quotidiens le samedi et 3 le dimanche. Au total, 26 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Bezannes vers Charleville-Mézières et 32 dans le sens Charleville-Mézières vers Bezannes, soit environ 3 fois plus de départs que le service déclaré. L’offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l’Autorité à plus de 500 000 sièges par an, sur la base d’une capacité des rames TER de 185 places assises, soit une capacité 10 fois supérieure à celle du service déclaré. Le temps de parcours varie entre 1h02 et 1h17 pour une moyenne pondérée de 1h10, avec deux à six arrêts intermédiaires.
7. En 2014, dernier exercice disponible, le trafic total de la ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan est estimé par la Région, toutes origines-destinations confondues, à [50 - 70] millions de voyageurs-kilomètres. Sur cette même année, la contribution de la Région est venue couvrir un déficit estimé à [15 - 20] millions d’euros sur le périmètre de la ligne (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 [0 - 5] millions d’euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est ainsi estimé à [10 - 30] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.
8. Par ailleurs, un service routier librement organisé entre Bezannes et Sedan a fait l’objet de la déclaration D2016-105 par la société FlixBus France. Cette déclaration, publiée sur le site internet de l’Autorité le 9 juin 2016, à la même date que la déclaration D2016-104, a également donné lieu à une saisine de l’Autorité par la Région Alsace – Champagne-Ardenne – Lorraine le 12 juillet

2016. Les services déclarés sur les liaisons Bezannes – Charleville-Mézières et Bezannes – Sedan sont susceptibles de porter atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan.

9. L'offre du service librement organisé entre Bezannes et Sedan mentionné au point précédent consiste, depuis Bezannes, en un départ tous les jours entre 14h30 et 17h30 ainsi qu'un départ supplémentaire entre 19h00 et 22h00 le vendredi et le dimanche. Depuis Sedan, elle consiste en un départ quotidien entre 6h30 et 9h30 du lundi au samedi, ainsi qu'un départ quotidien le dimanche entre 11h00 et 14h00 et un départ le vendredi et le dimanche entre 16h00 et 19h00. Le temps de parcours est de 1h35. 53 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 49 608 places.

3. ANALYSE

10. 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* ».
11. La convention d'exploitation du service public ferroviaire régional de voyageurs en vigueur ne mentionne pas la liste des lignes couvertes. Cependant il ressort de l'organisation des circulations entre Bezannes et Charleville-Mézières et de leur présentation commerciale que la liaison Bezannes – Charleville-Mézières, assurée sans correspondance, s'intègre a minima dans une ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan. Aussi, bien que la Région fasse porter l'analyse sur la liaison Bezannes – Charleville-Mézières, voire 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 Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan dans son ensemble, 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

12. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Bezannes et Charleville-Mézières, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2016. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Champagne-Ardenne TGV et de Charleville-Mézières. 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

13. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que les déclarations de la société FlixBus France ont été publiées sous les numéros D2016-104 et D2016-105 le même jour. Aussi, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée du service Bezannes – Charleville-Mézières, objet du présent avis,

et du service Bezannes – Sedan, objet de l’avis n° 2016-207, sur la ligne TER Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan susceptible d’être affectée, dès lors que l’impact de chacun d’entre eux pourrait être correctement évalué.

3.2.1. Sur l’examen préalable de la substituabilité du service déclaré entre Bezannes et Charleville-Mézières

14. 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.
15. Dans le cas d’espèce, le temps de parcours du service déclaré (1h05) est similaire en moyenne à celui du service conventionné (entre 1h02 et 1h17 pour une moyenne pondérée de 1h10, 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 Bezannes et Charleville-Mézières.
16. S’agissant des horaires de service, entre un et trois départs du service TER sont compris dans un intervalle élargi de deux heures de part et d’autre des horaires déclarés. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société FlixBus France peut être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Bezannes et Charleville-Mézières.
17. En fonction de l’horaire précis choisi par l’opérateur au sein de la plage horaire déclarée, les départs en semaine depuis Charleville-Mézières le matin et depuis Bezannes le soir pourraient s’effectuer aux horaires de pointe. Le service librement organisé pourrait donc constituer une alternative au TER pour les voyageurs pendulaires dans le sens Charleville-Mézières – Bezannes – Charleville-Mézières. Cependant, dans le sens opposé, les horaires ne sont pas en mesure de répondre à la demande de voyageurs pendulaires en l’absence de possibilité de départ le matin et de retour le soir. De surcroît, la liaison par autocar s’inscrit pour l’instant dans le cadre de l’exploitation d’une ligne de longue distance entre Paris et Sedan, ce qui peut créer dans le sens Bezannes – Charleville-Mézières une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente.
18. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France entre Bezannes et Charleville-Mézières peut être regardé comme substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels, et relativement substituable pour les voyageurs fréquents dans le sens Charleville-Mézières – Bezannes – Charleville-Mézières.

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

19. Par deux mesures d’instruction successives, l’Autorité a invité la Région à lui fournir les données de trafic et de recettes annuelles relatives à l’origine-destination Bezannes – Charleville-Mézières. La Région n’a pas communiqué les données relatives au trafic et aux recettes de la liaison mais a procédé à des estimations sur la base d’hypothèses présentant un caractère trop incertain pour pouvoir être raisonnablement prises en compte. Ces évaluations s’appuient, en effet, sur des extrapolations issues de comptages effectués sur des durées limitées (généralement une ou deux semaines), qui ne sauraient garantir la représentativité des données à l’échelle de l’année. A défaut de disposer de ces informations ou d’estimations suffisamment fiables et motivées telles que prévues par l’article 31-12 du décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 modifié, l’Autorité

n'est pas en mesure d'apprécier l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée.

20. En tout état de cause, à supposer même que soient admises les estimations de la Région, celle-ci fait état d'une perte de recettes potentielle sur la liaison Bezannes – Charleville-Mézières de [200 000] à [250 000] euros. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel serait ainsi estimé entre 4,2 % et 4,6 % des recettes sur la ligne du service conventionné considérée et entre 1 % et 1,1 % des concours publics sur ce même périmètre. En prenant en compte, conformément au point 13, l'incidence du service déclaré simultanément entre Bezannes et Sedan sur la ligne Bezannes – Reims – Charleville-Mézières – Sedan, selon les montants calculés par la Région et repris dans l'avis n° 2016-207, le risque d'atteinte cumulée des services de la société FlixBus France déclarés entre Bezannes et Charleville-Mézières et entre Bezannes et Sedan sur l'équilibre de la ligne TER peut être estimé entre 6,9 % et 7,3 % des recettes et 1,7 % à 1,8 % des concours publics versés sur le même périmètre. Un tel impact reste donc limité. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant des concours publics versés par la Région ([70 - 90] %), ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés. Il en résulte que, même en admettant les estimations de la Région, l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée ne saurait être regardée comme substantielle.
21. Par suite, l'Autorité ne peut qu'émettre un avis défavorable sur le projet de la Région Grand Est de limitation du service déclaré par la société FlixBus France.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet de la Région Grand Est de limitation du service déclaré par la société FlixBus France entre Bezannes et Charleville-Mézières.

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

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

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

Le Président

Bernard Roman