

**Avis n° 2016-211 du 12 octobre 2016**  
**relatif au projet de décision de la Région Auvergne – Rhône-Alpes de limitation du**  
**service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Roanne et Saint-Etienne**

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° D2016-115 présentée par la société FlixBus France, publiée le 17 juin 2016 ;

Vu la saisine présentée par la Région Auvergne – Rhône-Alpes, enregistrée le 10 août 2016 ;

Vu la décision n° 2016-204 du 4 octobre 2016 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction ou de limitation d'un service régulier interurbain de transport par autocar ;

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 Roanne et Saint-Etienne (D2016-115). Les points d'arrêt déclarés sont situés 33 rue Pierre Sémard, à Roanne, et 24 rue Constant Milleret, à Saint-Etienne. Depuis Roanne, le service déclaré comporte un départ entre 20h30 et 22h00 du lundi au jeudi et le samedi, et un départ entre 22h00 et 23h30 le vendredi et le dimanche. Depuis Saint-Etienne, le service déclaré comporte un départ entre 6h30 et 8h00 du lundi au jeudi et le samedi, un départ entre 7h00 et 8h30 le vendredi et un départ entre 8h30 et 10h00 le dimanche. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 38 690 places par an pour un temps de parcours estimé à 1h10.
2. La Région Auvergne-Rhône-Alpes (ci-après « la Région ») a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation 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 de la ligne TER Roanne – Saint-Etienne qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Rhône-Alpes. La Région souhaite limiter le service déclaré en autorisant seulement les départs dans le sens Roanne-Saint-Etienne. Ainsi, dans le sens Saint-Etienne - Roanne, tous les départs seraient interdits.

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 Paris - Nevers - Moulins - Roanne - Saint-Etienne. 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 Roanne et Saint-Etienne, 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 Roanne et à Saint-Etienne sont situés à proximité immédiate des gares ferroviaires de ces deux villes. La distance routière entre les deux arrêts est de 90 kilomètres environ.
6. La ligne TER Roanne - Saint-Etienne permet aux usagers de relier Roanne à Saint-Etienne en train ou en autocar sans correspondance. Sur la liaison TER Roanne-Saint-Etienne, le service conventionné propose, de septembre à novembre 2016 et depuis Roanne, 15 départs par jour du lundi au vendredi et 8 départs le samedi et le dimanche pour un total de 91 trajets hebdomadaires dont 10 par autocar. Dans l'autre sens, depuis Saint-Etienne, le service conventionné propose 15 départs par jour du lundi au vendredi, 11 départs le samedi et 7 départs le dimanche pour un total de 93 trajets hebdomadaires dont 10 par autocar. Le service conventionné propose ainsi 13 fois plus de départs hebdomadaires que le service déclaré. L'offre du service conventionné sur la liaison est estimée par l'Autorité à 1,6 million de sièges par an sur une base de 165 places par trajet, soit une capacité 41 fois supérieure à celle du service librement organisé. Le temps de parcours varie entre 1h13 et 1h57 pour une moyenne pondérée de 1h17 (1h13 en train et 1h47 par autocar), avec de 2 à 8 arrêts intermédiaires.
7. En 2015, [100 000 - 200 000] voyageurs ([5 - 10] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l'origine-destination Roanne-Saint-Etienne, pour un trafic total de [30 - 40] millions de voyageurs kilomètres sur la ligne TER considérée, toutes origines-destinations confondues. La même année, la Région est venue couvrir un déficit de [10 - 15] millions d'euros sur le périmètre de la ligne, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [0 - 5] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est en conséquence de [10 - 20] % 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. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Roanne et Saint-Etienne sur la ligne TER Roanne–Saint-Etienne, conformément aux dispositions rappelées au point 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 Roanne et Saint-Etienne, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Roanne–Saint-Etienne organisée par la Région dans le cadre d'une convention d'exploitation entre la Région Rhône-Alpes et la SNCF. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Roanne et Saint-Etienne. 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**

#### **3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré entre Roanne et Saint-Etienne**

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 (1h10) est inférieur à celui du service conventionné (entre 1h13 et 1h57). 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.
13. S'agissant des horaires de service, de 1 à 4 départs de TER sont compris dans un intervalle élargi d'une heure de part et d'autre des plages horaires déclarées dans le sens Saint-Etienne – Roanne. Dans l'autre sens, le départ le plus proche est situé à 1h08, 1h10, 1h36 ou 2h40 selon les jours. 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 Roanne et Saint-Etienne, en particulier dans le sens Saint-Etienne – Roanne.
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. D'une part, les horaires proposés en semaine au départ de Roanne – entre 20h30 et 22h00 et entre 22h00 et 23h30 – ne correspondent pas aux horaires habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail. D'autre part, ce service, limité à 1 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 Paris et Saint-Etienne, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service dans le sens Roanne–Saint-Etienne, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente. Or, il ressort

des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [40 - 50] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Roanne et Saint-Etienne sont des voyageurs fréquents.

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 Roanne et Saint-Etienne peut être considéré comme 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 entre Roanne et Saint-Etienne

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 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.
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 service librement organisé des seuls utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Roanne - Saint-Etienne 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 2 heures autour des plages horaires déclarées pour chaque service sont susceptibles d'être affectés. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs occasionnels de l'origine-destination sur les différents trains de la journée. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer que près de [5 - 10] voyageurs par train sont des voyageurs occasionnels du lundi au samedi et [10 - 15] le dimanche, et que seuls ceux-ci se reportent vers le nouveau service, dans la limite, pour un autocar donné, de 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé à [10 000 - 15 000] soit [20 - 30] % du nombre de sièges offerts par le service déclaré. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de [100 000 - 150 000] euros par an.
19. 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 FlixBus France de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Roanne - Saint-Etienne, dans la limite de 60 % à 90 % 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 qu'ils sont donc tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé. Le transfert potentiel est alors compris entre [20 000] et [40 000] usagers du service conventionné, soit les limites de 60 et 90 % de l'offre annuelle du service déclaré évoquées au point 17. 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 [200 000] et [350 000] euros par an.

20. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé à 5,4 % des recettes sur la ligne TER considérée et 0,9 % des concours publics sur ce même périmètre. À supposer que l'on retienne l'approche maximaliste décrite au point précédent, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel serait compris entre 11 et 16,5 % des recettes de la ligne TER et entre 1,8 et 2,7 % des concours publics versés sur le même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.
21. En outre, quand bien même le manque à gagner sur les recettes tirées de l'exploitation du service conventionné serait significatif, il ne saurait être ignoré que l'équilibre économique de ce service public repose en premier lieu (à [70 - 90] % de l'ensemble des coûts) sur les concours publics versés par la Région. Dès lors, l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné doit être principalement appréciée par rapport à l'engagement financier que l'autorité organisatrice de transport y consacre plutôt que par rapport à des recettes perçues auprès des usagers qui ne revêtent, en l'espèce, qu'un caractère accessoire dans le financement du service. Au regard des chiffres qui précèdent, le montant des concours publics versés par la Région ne serait pas significativement affecté 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 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 Auvergne – Rhône-Alpes de limitation du service déclaré par la société FlixBus France entre Roanne et Saint-Etienne.

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 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