

Avls n° 2017-010 du 2 févrler 2017

relatif au projet de décision de la Région Occitanie d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Béziers et Montpellier

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 les déclarations de services routiers librement organisés n° D2015-014 et n° D2015-015 présentées par la société FlixBus, publiées le 12 novembre 2015, et qui n'ont pas fait l'objet de saisines ;

Vu la déclaration de service routier librement organisé n° D2016-119 présentée par la société Perpicat, publiée le 20 septembre 2016, et qui n'a pas fait l'objet de saisine ;

Vu l'avis n°2016-074 du 24 mai 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Flixbus sur la liaison entre Montpellier et Nîmes (déclaration n° D2016-001) ;

Vu l'avis n° 2016-191 du 21 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Montpellier et Nîmes (déclaration n° D2016-077) ;

Vu l'avis n° 2016-192 du 21 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Avignon et Nîmes (déclaration n° D2016-078) ;

Vu l'avis n° 2016-193 du 21 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Narbonne et Perpignan (déclaration n°D2016-079) ;

Vu l'avis n° 2016-194 du 21 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Béziers et Perpignan (déclaration n° D2016-080) ;

Vu l'avis n° 2016-195 du 21 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Béziers et Narbonne (déclaration n° D2016-082) ;

Vu l'avis n° 2016-196 du 21 septembre 2016 relatif au projet de décision de la Région Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées d'interdiction du service déclaré par la société Eurolines sur la liaison entre Béziers et Montpellier (déclaration n° D2016-081) ;

Vu la déclaration du service routier librement organisé n° D2016-122 présentée par la société FlixBus France, publiée le 23 septembre 2016 ;

Vu la saisine relative à la déclaration n° D2016-122 présentée par la Région Occitanie, enregistrée le 22 novembre 2016 ;

Vu la décision n° 2017-001 du 11 janvier 2017 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction ou de limitation de service régulier interurbain de transport par autocar ;

Vu l'avis n° 2017-009 du 2 février 2017 relatif au projet de décision de la Région Occitanie d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre Montpellier et Nîmes ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 2 février 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration D2016-122 susvisée de la société FlixBus France porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Béziers et Montpellier. Les points d'arrêt déclarés sont situés 2 place du Général de Gaulle, à Béziers, et au parking des Sabines, 86 rue de la Madeleine, à Montpellier. Depuis Béziers, le service déclaré comporte deux départs quotidiens, un premier entre 7h30 et 10h tous les jours et un second entre 18h30 et 20h30 du lundi au samedi et entre 21h et 23h le dimanche. Depuis Montpellier, le service déclaré comporte deux départs quotidiens, un premier entre 8h30 et 10h30 du lundi au samedi et entre 12h et 14h le dimanche et un second tous les jours entre 19h30 et 22h. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 77 168 places par an pour un temps de parcours estimé à une heure.
2. La Région Occitanie (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France (D2016-122). Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Avignon – Port-Bou qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Languedoc-Roussillon entre Avignon et Cerbère.
3. Le deuxième alinéa 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

2.1. Sur le service Béziers – Montpellier ayant fait l'objet de la déclaration D2016-122

4. Le service déclaré par la société FlixBus France sous le numéro D2016-122 s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation de lignes de longue distance Paris – Massy – Bourges – Clermont-Ferrand – Saint-Chély-d'Apcher – Montpellier – Béziers et Montpellier – Béziers – 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 Béziers et Montpellier, 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 Béziers et Montpellier sont situés respectivement à 1 km et à 2,8 km des gares ferroviaires de chacune des villes, et sont desservis par les transports en commun, notamment en respectivement 10 et 16 minutes depuis lesdites gares ferroviaires. La distance routière entre les deux arrêts est de 67 kilomètres environ.
6. La ligne ferroviaire Avignon – Cerbère permet aux usagers de relier Béziers à Montpellier sans correspondance. Sur la liaison Béziers – Montpellier, le service conventionné propose, entre décembre 2016 et juillet 2017, dans le sens Béziers vers Montpellier, 25 départs par jour du lundi au vendredi, 16 départs le samedi et 15 départs le dimanche. Dans le sens Montpellier vers Béziers, ce même service propose 29 départs par jour du lundi au vendredi et 14 départs le samedi et 15 départs le dimanche. Au total, 156 départs hebdomadaires sont offerts dans le sens Béziers vers Montpellier et 174 dans le sens Montpellier vers Béziers. L'offre du service conventionné sur la liaison est ainsi estimée par l'Autorité à environ 6,1 millions de sièges par an, sur une base de 358 places assises par trajet, soit une capacité 79 fois supérieure à celle du service librement organisé par la société FlixBus France. Le temps de parcours varie entre 42 minutes et 1 heure pour une moyenne pondérée de 48 minutes, avec 3 à 7 arrêts intermédiaires.
7. En 2015, dernier exercice disponible, [150 000 – 200 000] voyageurs ([10 - 15] millions de voyageurs kilomètres) étaient recensés sur l'origine-destination Béziers – Montpellier, pour un trafic total de [300 - 400] 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 [40 - 50] millions d'euros sur le périmètre de la ligne (hors compensations tarifaires pour un montant de [15 -20] millions d'euros), après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [30 - 40] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est de [30 - 40] % sur le périmètre de la ligne TER considérée.

2.2. Sur les services ayant fait l'objet de déclarations préalables sur le périmètre de la ligne Avignon – Cerbère

8. En premier lieu, préalablement à la déclaration D2016-122 et à la saisine subséquente de la Région objet du présent avis, la société FlixBus France a déclaré des liaisons Montpellier – Sète et Agde – Montpellier qui sont également desservies par la ligne TER Avignon – Cerbère.
9. Les liaisons Montpellier – Sète et Agde – Montpellier ont fait l'objet respectivement des déclarations D2015-014 et D2015-015, publiées le 12 novembre 2015. Au 12 janvier 2016, date d'expiration du délai de deux mois prévu à l'article L. 3111-19 du code des transports, ces déclarations n'avaient pas fait l'objet de saisine par une autorité organisatrice de transports.

10. L'article L. 3111-20 du code des transports prévoit qu'en l'absence de saisine de l'Autorité par une autorité organisatrice de transport, un service mentionné au premier alinéa de l'article L. 3111-18 peut être assuré à l'issue du délai de deux mois mentionné au premier alinéa de l'article L. 3111-19. En vertu de l'article R. 3111-42 du même code, un service routier librement organisé déclaré qui n'a pas été exploité pendant une durée supérieure ou égale à un an ne peut plus l'être sans une nouvelle déclaration. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 3111-20 et R. 3111-42 que le titulaire d'une autorisation d'exploiter un service routier librement organisé, que celle-ci résulte de l'absence de saisine d'une autorité organisatrice au terme du délai de deux mois suivant la déclaration ou qu'elle fasse suite à un avis de l'Autorité, perd le bénéfice de cette autorisation au terme d'un délai d'un an de non exploitation.
11. En l'espèce, les liaisons Montpellier – Sète et Agde – Montpellier ont fait l'objet, respectivement, des déclarations D2015-014 et D2015-015, publiées le 12 novembre 2015. Au 12 janvier 2016, date d'expiration du délai de deux mois prévu à l'article L. 3111-19 du code des transports, ces déclarations n'avaient pas fait l'objet de saisine par une autorité organisatrice de transports, de sorte que la société FlixBus France est devenue titulaire du droit d'exploiter les services correspondants.
12. Afin de conserver le bénéfice de cette autorisation, la société FlixBus France devait en conséquence commercialiser les services susmentionnés entre le 13 janvier 2016 et le 13 janvier 2017. Or, il résulte de l'instruction, et notamment des propres déclarations de la société FlixBus France, que ces services n'ont pas été exploités dans cet intervalle. Par suite, les autorisations d'exploiter les services routiers ayant fait l'objet des déclarations D2015-014 et D2015-015 sont caduques.
13. En deuxième lieu, préalablement à la déclaration D2016-122 de la société FlixBus France et à la saisine subséquente de la Région objet du présent avis, des services routiers librement organisés entre Montpellier et Nîmes, Avignon et Nîmes, Narbonne et Perpignan, Béziers et Perpignan, Béziers et Montpellier et Béziers et Narbonne ont fait respectivement l'objet des déclarations D2016-077, D2016-078, D2016-079, D2016-080, D2016-081 et D2016-082 par la société Eurolines. Ces liaisons sont toutes similaires à des liaisons desservies par la ligne Avignon – Cerbère. Le 21 septembre 2016, l'Autorité a rendu des avis défavorables sur les projets d'interdiction des services susmentionnés par la Région. La société Eurolines a pu, par conséquent, librement exploiter ces liaisons dès cette date.
14. L'offre du service librement organisé entre Montpellier et Nîmes, déclaré sous le numéro D2016-077, consiste en un départ quotidien de Montpellier à 16h00, ainsi qu'un départ quotidien de Nîmes à 14h30 pour un temps de parcours de 55 minutes environ. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 72 800 places.
15. L'offre du service librement organisé entre Avignon et Nîmes, déclaré sous le numéro D2016-078, consiste en un départ quotidien d'Avignon à 13h30, ainsi qu'un départ quotidien de Nîmes à 17h00 pour un temps de parcours de 55 minutes environ. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 72 800 places.
16. L'offre du service librement organisé entre Narbonne et Perpignan, déclaré sous le numéro D2016-079, consiste en un départ quotidien de Narbonne à 12h30, ainsi qu'un départ quotidien de Perpignan à 15h30 pour un temps de parcours de 50 minutes environ. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 72 800 places.
17. L'offre du service librement organisé entre Béziers et Perpignan, déclaré sous le numéro D2016-080, consiste en un départ quotidien de Béziers à 12h00, ainsi qu'un départ quotidien de Perpignan à 15h30 pour un temps de parcours de 1h20 environ. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 72 800 places.

18. L'offre du service librement organisé entre Béziers et Montpellier, déclaré sous le numéro D2016-081, consiste en un départ quotidien de Béziers à 17h00, ainsi qu'un départ quotidien de Montpellier à 11h15 pour un temps de parcours de 35 minutes environ. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 72 800 places.
19. L'offre du service librement organisé entre Béziers et Narbonne, déclaré sous le numéro D2016-082, consiste en un départ quotidien de Béziers à 12h00, ainsi qu'un départ quotidien de Narbonne à 16h30 pour un temps de parcours estimé à 20 minutes. 100 places peuvent être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 72 800 places.
20. En troisième lieu, préalablement à la déclaration D2016-122 de la société FlixBus France et à la saisine subséquente de la Région objet du présent avis, la société Perpicat a déclaré le 20 septembre 2016 sous le numéro D2016-119 une liaison entre Argelès-sur-Mer et l'aéroport de Perpignan-Rivesaltes similaire à la liaison Argelès-sur-Mer – Rivesaltes¹ desservie par la ligne TER Avignon – Cerbère. Le délai de saisine relatif à cette déclaration a expiré le 20 novembre 2016 sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une saisine par la Région. La société Perpicat peut par conséquent librement exploiter cette liaison.
21. L'offre du service librement organisé entre Argelès-sur-Mer et l'aéroport de Perpignan-Rivesaltes, déclaré sous le numéro D2016-119, consiste en 5 à 7 départs quotidiens d'Argelès-sur-Mer répartis sur des créneaux de 30 minutes à deux heures entre 4h30 et 16h du lundi au vendredi, entre 4h30 et 17h15 le samedi et entre 7h30 et 15h45 le dimanche. Au départ de Perpignan, elle consiste en 5 à 7 départs quotidiens répartis sur des créneaux de 30 minutes à deux heures entre 9h15 et 23h du lundi au vendredi, entre 9h et 21h le samedi et entre 10h et 23h le dimanche. Le temps de parcours est estimé à 33 minutes. 15 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, pour une offre annuelle de 62 400 places.

2.3. Sur le service ayant fait l'objet d'une déclaration à la même date que la déclaration D2016-122 sur le périmètre de la ligne Avignon – Cerbère

22. Enfin, un service routier librement organisé entre Montpellier et Nîmes a fait l'objet de la déclaration D2016-121 par la société FlixBus France. Cette déclaration, publiée sur le site internet de l'Autorité le 23 septembre 2016, à la même date que la déclaration D2016-122, a également donné lieu à une saisine de l'Autorité par la Région le 22 novembre 2016. Selon la Région, le service déclaré sur la liaison Montpellier – Nîmes porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne TER Avignon – Cerbère.
23. La société Flixbus France avait précédemment déposé une déclaration, publiée le 28 janvier 2016, portant sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Montpellier et Nîmes (D2016-001). Ce service reposait sur des points d'arrêt situés au parking des Sabines, 86 rue de la Madeleine, à Montpellier et 77 avenue du Languedoc, à Nîmes. Il consistait en un départ quotidien de Montpellier entre 18h et 21h, ainsi qu'un départ quotidien de Nîmes entre 10h et 13h pour un temps de parcours de 55 minutes environ. 53 places pouvaient être commercialisées par trajet, soit une offre annuelle de 38 690 places.
24. Le service déclaré sous le numéro D2016-121 repose sur des points d'arrêt identiques à ceux figurant dans la déclaration D2016-001. La société FlixBus France n'a pas déclaré des horaires précis mais des plages horaires de 2 heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte un départ quotidien de Montpellier entre 7h et 9h, ainsi qu'un départ quotidien de Nîmes entre 21h et 23h. 75 places seraient susceptibles d'être commercialisées par trajet au lieu de 53, soit 54 600 places par an pour 7 départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours de 50 minutes.

¹ Le service librement organisé n'est en revanche pas similaire à la liaison TER Argelès-sur-Mer – Perpignan car la gare SNCF de Perpignan est située à plus de 5km en ligne droite du point d'arrêt de la société Perpicat à l'aéroport.

25. Le nouveau service déclaré sous le numéro D2016-121, en ce qu'il implique notamment des places commercialisées supplémentaires en sus du volume initialement déclaré et des places commercialisées en dehors des horaires ou plages horaires initialement déclarées modifie, au sens de l'article R. 3111-45 du code des transports, le service ayant fait l'objet de la déclaration D2016-001. Compte tenu de l'incidence des modifications envisagées, le nouveau service se substitue intégralement à celui précédemment déclaré. Ainsi que l'a mentionné la société FlixBus France, la déclaration D2016-121 a pour effet d'annuler et de remplacer la déclaration D2016-001.

3. ANALYSE

26. 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* ».
27. La Région a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Béziers et Montpellier sur la ligne Avignon – Port-Bou, conventionnée par la Région entre Avignon et Cerbère, 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

28. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Béziers et Montpellier, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne TER Avignon - Cerbère organisée par la Région. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des gares ferroviaires de Béziers et Montpellier. 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

29. Il ressort du contexte présenté dans la partie 2 que l'exploitation des services déclarés sous les numéros D2016-077, D2016-078, D2016-079, D2016-080, D2016-081 et D2016-082 par la société Eurolines et celle du service déclaré sous le numéro D2016-119 par la société Perpicat sont autorisées. Ces déclarations portent chacune sur une liaison similaire à une liaison assurée au titre du service conventionné de la ligne Avignon – Cerbère, telle que définie au 14° de l'article R. 3111-37 du code des transports, et sont donc également susceptibles d'affecter l'équilibre économique de cette ligne de service public. De plus, il ressort que les déclarations de la société FlixBus France de services routiers entre Nîmes et Montpellier et entre Béziers et Montpellier ont été publiées sous les numéros D2016-121 et D2016-122 le même jour. Par conséquent, pour apprécier l'atteinte à l'équilibre économique portée au service conventionné, il importe de prendre en compte l'incidence cumulée du service Béziers – Montpellier déclaré sous le numéro D2016-122, du service Montpellier – Nîmes, déclaré sous le numéro D2016-121, et des services précédemment déclarés sous les numéros D2016-077, D2016-078, D2016-079, D2016-080, D2016-081, D2016-082 et D2016-119.

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité des services déclarés aux services conventionnés

a. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré sous le numéro D2016-122 entre Béziers et Montpellier

30. 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.
31. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (1 heure) est supérieur à la moyenne des services conventionnés (entre 42 minutes et 1 heure, pour une moyenne pondérée de 48 minutes). Du point de vue du seul critère du temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France n'apparaît donc que relativement substituable au service conventionné existant.
32. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service conventionné est élevée, avec de 25 à 29 départs par jour en semaine et 14 à 16 le week-end dans chaque sens de circulation, entre 3 et 10 départs de TER sont compris dans un intervalle élargi de deux heures de part et d'autre des plages horaires déclarées par la société FlixBus France. Dès lors, du point de vue du seul critère des horaires proposés, le service déclaré par la société FlixBus France peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Béziers et Montpellier.
33. 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 départs proposés entre 19h30 et 22h depuis Montpellier ne correspondent pas, en particulier, aux horaires habituellement empruntés pour effectuer des trajets domicile-travail. D'autre part, ce service, limité à deux trajets 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 de deux lignes de longue distance entre Paris et Béziers et entre Montpellier et Toulouse, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service à certains horaires, caractéristique fortement valorisée par la clientèle fréquente. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que [50 - 60] % des voyageurs TER empruntant la liaison entre Montpellier et Nîmes sont des voyageurs fréquents.
34. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, le service déclaré par la société FlixBus France entre Béziers et Montpellier ne peut être considéré que comme partiellement substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents.

b. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré par la société Perpicat et déjà autorisé à la commercialisation entre Argelès-sur-Mer et l'aéroport de Perpignan-Rivesaltes

35. Dans le cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (33 minutes) n'est que très légèrement supérieur à celui du service conventionné existant entre Argelès-sur-Mer et Rivesaltes (27 ou 28 minutes). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société Perpicat apparaît donc substituable au service conventionné.
36. S'agissant des horaires de service, dans la mesure où la fréquence du service de Perpicat est relativement importante (5 à 7 trajets par sens répartis dans la journée avec des plages horaires déclarées variant entre 30 minutes et deux heures), et où celle du TER s'élève à 9 à 11 départs par sens en semaine, et 5 à 8 départs par sens le week-end, le service librement organisé déclaré peut être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Argelès-sur-Mer et Rivesaltes.
37. L'offre du service déclaré, de par son amplitude et sa fréquence, apparaîtrait en mesure de répondre à la demande d'une clientèle fréquente comme d'une clientèle occasionnelle. Cependant, la distance entre l'arrêt du service librement organisé à l'aéroport de Perpignan et la gare ferroviaire est de 3,2 km environ, et il n'est pas envisageable de relier les deux arrêts en transports en commun dans des conditions raisonnables. En effet, le trajet entre la gare de Rivesaltes et l'aéroport nécessite une correspondance à la gare SNCF de Perpignan et plus d'une heure de temps de parcours, alors même que la moitié de ce temps suffit pour relier les gares de Rivesaltes et d'Argelès-sur-Mer en TER. Cette analyse exclut d'emblée toute éventualité que les usagers de l'aéroport utilisent la gare TER de Rivesaltes pour s'y rendre ou en revenir. Or, le service de la société Perpicat, réalisé par des véhicules de 15 places, destiné à desservir la plateforme de Perpignan-Rivesaltes aux horaires de départ ou d'arrivée des vols (arrivées sur la plateforme prévues entre 5h et 18h et départs entre 9h et 23h) s'adresse exclusivement à cette clientèle aéroportuaire.
38. Il ressort donc de l'analyse du service de la société Perpicat que celui-ci s'adresse à une clientèle différente de celle du service conventionné entre Argelès-sur-Mer et Rivesaltes et que ces deux services ne sauraient donc être considérés comme substituables.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'atteinte à l'équilibre économique

a. Sur l'évaluation de l'incidence du seul exercice déclaré sous le numéro D2016-122 entre Béziers et Montpellier

39. Faute de recul sur le report susceptible d'être constaté du rail vers la route, l'Autorité s'est appuyée jusqu'à présent, pour l'élaboration de ses lignes directrices comme pour l'instruction des projets d'interdiction ou de limitation des nouveaux services routiers librement organisés, sur les seules estimations publiques disponibles. A partir des 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. Les résultats de la première enquête menée par l'Autorité sur les pratiques de mobilité de longue distance des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées confortent cet ordre de grandeur : il en ressort que 17 % des utilisateurs des services librement organisés sur des trajets de longue distance n'auraient pas voyagé en l'absence de ce nouveau mode de transport libéralisé depuis l'été 2015.

40. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence que les places offertes par le service librement organisé seraient au plus 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.
41. 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 Béziers – Montpellier 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 semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'environ 5 voyageurs par train sont des voyageurs occasionnels de l'origine-destination et que seuls ceux-ci se reportent vers le nouveau service, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre [40 000] et [60 000] usagers environ, soit 56 % à 72 % environ de la capacité annuelle du service librement organisé par la société FlixBus France. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle de [350 000] à [550 000] euros environ par an.
42. 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 Béziers – Montpellier, 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 donc qu'ils sont tous susceptibles de se reporter vers le service librement organisé. Le transfert potentiel ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, [45 000] à [70 000] usagers du service conventionné. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [400 000] à [650 000] euros par an.
43. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 1,4 % et 2,1 % des recettes sur la ligne TER considérée soit 0,8 % à 1,1 % 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 ne saurait dépasser 2,1 % 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 de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.

b. Sur l'évaluation de l'incidence cumulée des services déclarés

44. Comme indiqué au point 28, il convient d'apprécier l'atteinte portée par le service déclaré sous le numéro D2016-122 par la société FlixBus France entre Béziers et Montpellier à l'équilibre économique de la ligne TER Avignon – Cerbère en prenant en compte l'incidence de l'ensemble des services déclarés affectant cette même ligne présentés dans la partie 3.2.

A titre préalable, sur l'évaluation de l'impact économique de l'ensemble des services déclarés entre Béziers et Montpellier.

45. Eu égard à la méthodologie de l'évaluation de l'impact isolé d'un service sur une liaison qui n'intègre pas les déclarations antérieures, il est à noter que l'impact cumulé de plusieurs services sur cette même liaison peut ne pas correspondre à la simple somme des impacts isolés. En effet, d'une part, les horaires ou plages horaires des différents services déclarés peuvent être en partie communs, et d'autre part, le nombre de voyageurs occasionnels présents sur la liaison conventionnée peut être inférieur à 60 % de la capacité de l'un des services déclarés, ce qui entraîne un effet marginal nul des autres services déclarés sur le report de voyageurs.
46. Dans son avis n° 2016-196 du 21 septembre 2016 susvisé, l'Autorité conclut, au vu des caractéristiques du service déclaré par la société Eurolines entre Béziers et Montpellier, que celui-ci peut être considéré comme partiellement substituable au service conventionné pour les voyageurs occasionnels. En revanche, il ne peut raisonnablement être considéré comme substituable pour les voyageurs fréquents.
47. Compte tenu du point précédent et de l'analyse de la substituabilité des services présentée au point a de la partie 3.2.1., une estimation du risque d'atteinte des services déclarés par les sociétés FlixBus France et Eurolines entre Béziers et Montpellier à l'équilibre économique de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers ces services des seuls utilisateurs occasionnels des trains du service conventionné circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. En raisonnant 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 horaires ou 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 semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit de nouveau à estimer qu'environ 5 voyageurs par train sont des voyageurs occasionnels de l'origine-destination et que seuls ceux-ci se reportent vers les nouveaux services, dans la limite, pour un autocar donné, de 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné est estimé entre [55 000] et [65 000] usagers environ. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros hors taxes, ce report se traduirait par une perte potentielle de [400 000] à [600 000] euros environ par an.
48. 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 les services de transport librement organisés par les sociétés FlixBus et Eurolines de tous les utilisateurs occasionnels du service conventionné sur la liaison Béziers – Montpellier, dans la limite de 60 % à 90 % de l'offre annuelle des services librement organisés. 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 les services librement organisés. Le transfert potentiel ne saurait dépasser, sous ces hypothèses, [80 000 - 90 000] usagers du service conventionné. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER occasionnel de [5 - 10] euros, ce report se traduirait par une perte potentielle de recettes qui ne saurait excéder [600 000 - 800 000] euros par an.
49. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel est ainsi estimé entre 1,7 % et 2 % des recettes sur la ligne TER considérée et 0,9 % à 1 % 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 ne saurait dépasser 2,6 % des recettes de la ligne TER et 1,4 % des concours publics versés sur le même périmètre.

Sur l'évaluation de l'incidence du service déclaré et déjà autorisé à la commercialisation entre Argelès-sur-Mer et l'aéroport de Perpignan-Rivesaltes

50. S'agissant du service déclaré par la société Perpicat entre Argelès-sur-Mer et l'aéroport de Perpignan-Rivesaltes, l'analyse de la substituabilité des services présentée au point b de la partie 3.2.1. permet de conclure qu'il ne peut être considéré comme substituable au service conventionné existant entre Argelès-sur-Mer et Rivesaltes, que ce soit pour les voyageurs fréquents ou pour les voyageurs occasionnels. Dès lors, son atteinte à l'équilibre économique de la ligne Avignon – Cerbère peut être considérée comme négligeable.

Sur l'évaluation de l'incidence cumulée du service déclaré simultanément par FlixBus France entre Montpellier et Nîmes et du service déclaré préalablement par Eurolines entre Montpellier et Nîmes sur la ligne conventionnée Avignon – Cerbère

51. Dans son avis n° 2017-009 du 2 février 2017 susvisé, l'Autorité évalue l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par les sociétés FlixBus France et Eurolines entre Montpellier et Nîmes à 1 % des recettes sur la ligne TER considérée et 0,5 % des concours publics versés sur ce même périmètre. 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 2,2 % des recettes de la ligne TER et 1,2 % des concours publics versés sur le même périmètre.

Sur l'évaluation actualisée de l'incidence des autres services déclarés par Eurolines sur la ligne conventionnée Avignon – Cerbère

52. Dans ses avis n° 2016-192, 2016-193, 2016-194 et 2016-195 du 21 septembre 2016 susvisés, l'Autorité a évalué l'atteinte de services déclarés par la société Eurolines à l'équilibre économique 2014 de la ligne Avignon-Cerbère, sur la base de données de fréquentation des différentes liaisons en 2014. Dans le cadre du présent avis, l'Autorité s'est appuyée sur des données financières et de trafic plus récentes datant de 2015 qui ont été communiquées par la Région dans le cadre de la saisine, ainsi que sur de nouvelles grilles horaires valables du 11 décembre 2016 au 1^{er} juillet 2017. Cette actualisation des données est propre à mieux garantir la cohérence des évaluations, en particulier lorsqu'il s'agit de l'impact cumulé de plusieurs services déclarés de manière consécutive sur une même ligne, comme en l'espèce.
53. Sur la base des méthodes explicitées dans son avis n° 2016-192 du 21 septembre 2016 susvisé, d'un trafic 2015 de [40 000 – 50 000] voyageurs occasionnels environ, et de recettes afférentes de [300 000 – 400 000] euros sur la liaison Avignon – Nîmes, l'Autorité évalue désormais l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Eurolines entre Avignon et Nîmes à 0,3 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,2 % des concours publics versés sur ce même périmètre. 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 1,0 % des recettes de la ligne TER et 0,6 % des concours publics versés sur le même périmètre.
54. Sur la base des méthodes explicitées dans son avis n° 2016-193 du 21 septembre 2016 susvisé², d'un trafic 2015 de [15 000 – 20 000] voyageurs occasionnels environ et de recettes afférentes de [100 000 – 150 000] euros sur la liaison Narbonne – Perpignan, l'Autorité évalue désormais l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Eurolines entre Narbonne et Perpignan à 0,1 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,1 % des concours publics versés sur ce même périmètre. 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 0,5 % des recettes de la ligne TER et 0,3 % des concours publics versés sur le même périmètre.

² Identiques à celles utilisées dans le présent avis

55. Sur la base des méthodes explicitées dans son avis n° 2016-194 du 21 septembre 2016 susvisé³, d'un trafic 2015 de [10 000 – 15 000] voyageurs occasionnels environ et de recettes afférentes de [100 000 – 150 000] euros sur la liaison Béziers – Perpignan, l'Autorité évalue désormais l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Eurolines entre Béziers et Perpignan à 0,1 % des recettes sur la ligne TER considérée et environ 0,1 % des concours publics versés sur ce même périmètre. 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 0,4 % des recettes de la ligne TER et 0,2 % des concours publics versés sur le même périmètre.
56. Sur la base des méthodes explicitées dans son avis n° 2016-195 du 21 septembre 2016 susvisé⁴, d'un trafic 2015 de [20 000 – 30 000] voyageurs occasionnels environ et de recettes afférentes de [80 000 – 130 000] euros sur la liaison Béziers – Narbonne, l'Autorité évalue désormais l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel induit par les services déclarés par Eurolines entre Béziers et Narbonne à 0,1 % des recettes sur la ligne TER considérée et 0,04 % des concours publics versés sur ce même périmètre. 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 0,3 % des recettes de la ligne TER et 0,2 % des concours publics versés sur le même périmètre.

Enfin, sur l'évaluation de l'incidence cumulée de l'ensemble des services déclarés sur la ligne conventionnée Avignon – Cerbère

57. Dès lors, le risque d'atteinte cumulée des services des sociétés FlixBus France, Eurolines et Perpicat peut être estimé entre 3,4 % et 3,6 % des recettes et entre 1,8 % et 1,9 % des concours publics sur la ligne TER Avignon – Cerbère. En tout état de cause et à supposer que l'on retienne une approche maximaliste, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel ne saurait excéder 7 % des recettes ou encore 3,8 % des concours publics versés sur le même périmètre. Un tel impact reste donc faible. Par conséquent, la structure de couverture des coûts ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
58. 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.
59. Au surplus, il doit être souligné que les travaux d'observation et analyse du marché et des pratiques de mobilité menés par l'Autorité depuis la libéralisation du secteur tendent à confirmer le caractère très largement maximaliste de chacune des hypothèses retenues pour l'évaluation de cette atteinte à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport concernée, selon les deux méthodes décrites ci-dessus. En particulier, le report depuis les services conventionnés est plafonné à 60 % ou à 90 % de la capacité déclarée sur chaque liaison, soit entre 32 et 60 ou entre 48 et 90 voyageurs par horaire selon les liaisons déclarées concernées, alors que le nombre de passagers transportés sur les liaisons de moins de 100 km au 3^{ème} trimestre 2016 était de moins d'un passager par autocar en moyenne. De même, le taux de report des voyageurs effectuant actuellement chacune de ces liaisons en covoiturage ou avec un véhicule personnel ou de location est considéré comme nul, alors que l'étude mentionnée au point 40 tend à conclure que 25 % de la clientèle des services librement organisés pour des trajets de longue distance aurait utilisé une solution de covoiturage et que 19 % aurait utilisé un véhicule personnel ou de location.

³ Identiques à celles utilisées dans le présent avis

⁴ Identiques à celles utilisées dans le présent avis

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis défavorable sur le projet d'interdiction de la Région Occitanie du service déclaré par la société FlixBus France entre Béziers et Montpellier.

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 2 février 2017.

Présents : *Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Cécile George ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.*

Le Président

Bernard Roman