

Avis n° 2018-009 du 12 février 2018
relatif au projet de décision du Département de l'Isère d'interdiction du service déclaré
par la société FlixBus France sur la liaison entre Grenoble et Huez

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 la déclaration du service routier librement organisé n° D2017-156, présentée par la société FlixBus France, publiée le 17 octobre 2017 ;

Vu la saisine du Département de l'Isère, enregistrée le 15 décembre 2017 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 12 février 2018 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCÉDURE

1. La déclaration n° D2017-156 susvisée de la société FlixBus France porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Grenoble et Huez. Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière, 11 place de la Gare à Grenoble et au lieu-dit « Les Bergers »¹, avenue des Marmottes, à Huez. Le service déclaré comporte 5 départs quotidiens de Grenoble, à 8h10, 10h, 13h, 15h et 18h et 5 départs quotidiens de Huez, à 10h30, 12h30, 15h30, 17h30 et 20h. 53 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 193 450 places par an pour 35 départs hebdomadaires par sens et pour un temps de parcours estimé à 1h30 minutes.
2. Le Département de l'Isère (ci-après, « le Département ») a saisi l'Autorité d'un projet de décision d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France (n° D2017-156). Selon le Département, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Grenoble – Alpe d'Huez qu'elle organise sous la marque Transaltitude et sur délégation de la Région Auvergne – Rhône-Alpes au titre du service public régional de transport de voyageurs.

¹ Coordonnées GPS : 45.0897260, 6.0758410

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.

2. CONTEXTE

4. L'arrêt du service librement organisé à Grenoble est identique à celui du service conventionné. A Huez, il est identique à l'un des arrêts du service conventionné qui dessert également le « Village », l'« Office de tourisme », « Eclose » et « L'Etendard ». Ces arrêts sont situés respectivement à 1,8 kilomètre, 800 mètres, 600 mètres et 700 mètres du point d'arrêt du service librement organisé. La distance routière entre les deux arrêts du service déclaré est de 65 kilomètres environ.
5. La ligne routière conventionnée Grenoble – Alpe d'Huez du réseau Transaltitude permet aux usagers de relier les deux villes sans correspondance pendant la période hivernale. Elle propose, entre le 2 et le 22 décembre 2017, dans le sens Grenoble vers Huez, 2 départs par jour du lundi au jeudi, 5 départs le vendredi, 3 départs le samedi et 1 départ le dimanche. Dans le sens Huez vers Grenoble, elle propose 2 départs par jour du lundi au vendredi, 3 départs le samedi et 1 départ le dimanche. Du 23 décembre au 1^{er} avril (ci-après « période de renforcement »), ce même service propose depuis Grenoble 4 trajets par jour du lundi au jeudi, 7 trajets le vendredi, 11 trajets le samedi et 8 trajets le dimanche. Depuis Huez, il propose 5 trajets par jour du lundi au vendredi, 10 trajets le samedi et 7 trajets le dimanche. Du 2 au 30 avril enfin, le service Transaltitude propose dans chaque sens de circulation 2 trajets par jour du lundi au jeudi, 3 trajets le vendredi et 2 trajets le samedi et le dimanche. Au total, 1421 trajets annuels sont proposés. L'offre du service conventionné sur la liaison est d'environ 71 000 sièges par an, soit une capacité inférieure à celle du service librement organisé par la société FlixBus France. Le temps de parcours entre Grenoble et Huez varie entre 1h40 et 2h25, pour une moyenne pondérée de 1h50, sans arrêt intermédiaire autre que les différents points d'arrêt desservis à Huez.
6. Pendant la saison hivernale 2016-2017, dernière disponible, [20 000 – 30 000] voyageurs étaient recensés tous points d'arrêt confondus sur l'origine-destination Grenoble – Huez. Sur cette même période, la contribution du Département est venue couvrir un déficit estimé à [250 000 – 300 000] euros² sur le périmètre de la ligne, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [400 000 – 450 000] euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes commerciales est ainsi estimé à 58 % sur le périmètre de la ligne routière considérée.
7. Par ailleurs, la liaison Grenoble – Huez est également desservie par les lignes routières 3000 et 3020 du réseau Transisère, organisées par le Département sur délégation de la Région Auvergne – Rhône-Alpes et relevant d'une convention de délégation de service public distincte de celle du réseau Transaltitude. Les services du réseau Transisère circulent toute l'année et sont empruntés par les voyageurs réguliers (domicile-travail, scolaires), tandis que les services du réseau Transaltitude répondent à la demande saisonnière de voyageurs occasionnels. Le Département ne dispose des données de fréquentation et de recettes par origine-destination que sur la seule ligne routière conventionnée Grenoble – Alpe d'Huez du réseau Transaltitude.

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

² Ce montant est déterminé sur la base des coûts d'exploitation du réseau Transaltitude fournis par le Département, dont la ligne Grenoble – Alpe d'Huez représente 35.5% des heures commerciales et 37% des kilomètres.

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. Dans le dernier état de ses écritures, le Département a choisi de faire porter l'analyse de l'impact du service déclaré entre Grenoble et Huez sur la seule ligne routière Grenoble – Alpe d'Huez du réseau Transalitude qu'il conventionne sur délégation de la Région Auvergne – Rhône-Alpes, conformément aux dispositions rappelées au point précédent.

3.1. Sur l'existence d'une liaison assurée sans correspondance par un service organisé par le Département

10. Le service déclaré par la société FlixBus France serait exécuté entre Grenoble et Huez, dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne routière conventionnée Transalitude Grenoble – Alpe d'Huez organisée par le Département dans le cadre d'une convention de délégation de service public conclue le 14 novembre 2014 avec la société d'économie mixte VFD pour une durée de huit ans à compter du 1^{er} juillet 2014. Les points d'arrêt de la liaison déclarée sont situés à moins de cinq kilomètres des points d'arrêt du service conventionné à Grenoble et à Huez. 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 le Département

3.2.1. Sur l'examen préalable de la substituabilité du service déclaré au service conventionné

11. Du point de vue de la demande, l'arbitrage entre deux services de transport routier 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 de l'utilisateur selon les temps de parcours proposés ou encore selon qu'il s'agit 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 (1h30) est inférieur à celui du service conventionné (entre 1h40 et 2h25, en moyenne pondérée 1h50). 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. Par ailleurs, les horaires déclarés par la société FlixBus France s'avèrent proches, quel que soit le sens du parcours envisagé, de ceux du service conventionné, à l'exception des départs listés en annexe 1 (horaires complémentaires situés à plus de 2 heures de ceux du service conventionné). Or, la fréquentation du service conventionné est exclusivement constituée de voyageurs occasionnels. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service librement organisé peut donc être considéré comme une alternative au service conventionné existant entre Grenoble et Huez pour les horaires situés à moins de 2 heures de ceux du service conventionné.
14. En conclusion, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, l'offre envisagée par la société FlixBus France entre Grenoble et Huez peut être regardée comme substituable ou complémentaire à celle du service conventionné selon les horaires considérés.

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

15. L'estimation du risque d'atteinte à l'équilibre économique du service public est menée conformément aux lignes directrices adoptées par décision n° 2017-046 du 24 mai 2017, elles-mêmes prises après réalisation d'une étude sur les pratiques de mobilité de longue distance des voyageurs sur les lignes régulières d'autocar librement organisées rendue publique le 6 janvier 2017 et consultation publique des parties prenantes. En fonction de l'analyse de la substituabilité des services, cette estimation repose sur une évaluation du report des voyageurs des services conventionnés les plus susceptibles d'emprunter le service librement organisé. Dans le cas d'une concurrence entre services routiers, et sauf exception, il résulte de ces lignes directrices que les places offertes par le service librement organisé sont susceptibles d'être remplies à hauteur de 100 % par des voyageurs qui auraient utilisé le service conventionné, dans la limite du trafic de celui-ci.
16. En l'espèce, il est donc fait l'hypothèse que les places offertes par le service librement organisé déclaré par la société FlixBus France pourraient être remplies à hauteur de 100 % par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné, sous réserve que ces usagers soient en nombre suffisant.
17. 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 routière conventionnée consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers un service librement organisé des usagers occasionnels des autocars du service conventionné sur la liaison Grenoble - Huez circulant à des horaires regardés comme proches de ceux du service librement organisé considéré. 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 que celle des voyageurs fréquents. En raisonnant ainsi sur une plage horaire élargie pour évaluer le risque maximal de report de ces voyageurs, on considère que seuls les services conventionnés situés dans un intervalle de plus ou moins 2 heures autour des horaires déclarés pour chaque service librement organisé sont susceptibles d'être affectés par celui-ci. En l'absence de données plus précises, il est fait l'hypothèse d'une répartition homogène des voyageurs de l'origine-destination dans les différents autocars conventionnés de la semaine. Dans le cas d'espèce, cette hypothèse conduit à estimer qu'entre le 2 et le 22 décembre, [10 - 20] voyageurs du service Transalitude peuvent se reporter vers le service FlixBus selon le sens de circulation. Ces voyageurs sont au nombre de [20 - 30] entre le 23 décembre et le 1^{er} avril et de [10 - 20] entre le 2 et le 30 avril. Dans ces conditions, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné vers le service déclaré s'élèverait à [20 000 - 30 000] usagers par an. Partant d'une recette moyenne par voyageur occasionnel de [10 - 15] euros hors taxes, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, ce report se traduirait par une perte potentielle de [300 000 - 350 000] euros hors taxes par an.
18. Au total, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel peut être estimé à 85 % des recettes sur la ligne considérée ou 115 % des concours publics sur ce même périmètre. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids prépondérant des recettes directes du trafic, serait susceptible d'être significativement modifiée par l'exploitation du service de transport par autocar déclaré par FlixBus.
19. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que le service déclaré par la société FlixBus France porte une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne de service public de transport Grenoble - Huez et qu'il doit, dès lors, être *a minima* limité.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

20. Lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de limiter un service, l'Autorité propose à l'autorité organisatrice de transport, conformément à l'article L. 3111-19 du code des transports, la mise en place à cet effet de règles objectives, transparentes et non discriminatoires. Dans cette

hypothèse, l'Autorité se prononce sans être tenue par les termes de l'éventuel projet de limitation de service de l'autorité organisatrice. Elle s'attache à favoriser le développement d'une offre de service librement organisé complémentaire à celle du service conventionné organisé par le Département, dans la limite de l'atteinte portée à l'équilibre du service conventionné qui ne saurait être substantielle.

21. En particulier, l'offre de service complémentaire au service conventionné, entendue comme l'offre qui n'est pas, au regard du profil de la demande, substituable au service conventionné et dont l'atteinte portée à l'équilibre économique de ce dernier apparaît en conséquence négligeable, ne saurait faire l'objet d'une limitation.
22. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard aux caractéristiques de la demande telle que précisée au paragraphe 3.2.1., les départs s'effectuant à plus de 2 heures de ceux du service conventionné, listés en annexe 1, peuvent être regardés comme complémentaires à ce dernier et ne sauraient dès lors faire l'objet d'une interdiction. Dans ces conditions, le transfert potentiel de voyageurs du service conventionné vers le service librement organisé serait négligeable. Dès lors, l'incidence du service déclaré par la société FlixBus France sur l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Grenoble – Alpe d'Huez serait elle-aussi négligeable. Une telle limitation aux seuls départs susmentionnés apparaît donc excessive.
23. Les départs s'effectuant à moins de 2 heures du service conventionné, ainsi regardés comme non complémentaires, sont situés en moyenne à une heure des horaires de départ de la ligne Transalitude les plus proches, hors période de renforcement, et à 45 minutes en moyenne en période de renforcement (20 minutes en moyenne le week-end). Eu égard à la plus forte similarité des horaires entre services déclaré et conventionné en période de renforcement, et au fait que la fréquence du service conventionné est supérieure durant cette même période, il y a lieu, dans le cadre de la mise en place de règles objectives de limitation, d'autoriser en priorité les départs du service déclaré situés hors période de renforcement plutôt que ceux de la période de renforcement.
24. Dans l'hypothèse où les services librement organisés situés à plus d'une demi-heure de tout départ du service conventionné depuis Grenoble ou depuis l'arrêt « Les Bergers » à Huez circuleraient en sus des services complémentaires hors période de renforcement, le transfert potentiel maximal de voyageurs du service conventionné serait au maximum de [2 000 - 3 000] voyageurs, c'est-à-dire environ [5 - 10] % du trafic du service conventionné. La perte de recettes correspondante ne saurait excéder [30 000 - 40 000] euros par an. L'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel peut être estimé à 8,9 % des recettes sur la ligne considérée, soit 12,1 % des concours publics sur ce même périmètre. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée, ces montants sont, en tout état de cause, limités.
25. Ainsi, l'atteinte du service déclaré par la société FlixBus France à l'équilibre économique de la ligne routière conventionnée Grenoble – Alpe d'Huez, compte tenu de la limitation de ce dernier dans les conditions mentionnées aux points 22 et 24, ne peut être regardée comme substantielle.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'interdiction du Département de l'Isère du service déclaré par la société FlixBus France entre Grenoble et Huez sous réserve que l'arrêté autorise :

- les horaires complémentaires mentionnés au point 22 et listés en annexe 1,

- ainsi que les autres horaires déclarés par la société FlixBus France en dehors de la période de circulation du service Transalitude renforcé, c'est-à-dire en dehors de la période s'étendant du premier jour des vacances scolaires de Noël au 1^{er} avril, dès lors qu'ils sont éloignés de plus de 30 minutes de tout départ du service conventionné depuis Grenoble ou depuis l'arrêt « Les Bergers » à Huez, dont la liste est fournie en annexe 2.

Le présent avis sera notifié au Département de l'Isère et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 12 février 2018.

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

Le Président

Bernard Roman

ANNEXE 1 : HORAIRES DU SERVICE LIBREMENT ORGANISE PAR LA SOCIETE FLIXBUS FRANCE COMPLEMENTAIRES DU SERVICE CONVENTIONNE

Période	Jour	Sens Grenoble>Huez	Sens Huez>Grenoble
Du 2 au 22 décembre (veille des vacances scolaires)	Lundi au jeudi	8h10, 10h, 18h	15h30, 17h30, 20h
	Vendredi	8h10, 10h	15h30, 17h30, 20h
	Samedi	10h, 18h	20h
	Dimanche	10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 20h
Du 23 décembre (premier jour des vacances scolaires) au 1 ^{er} avril	Lundi au vendredi	Aucun	20h
	Samedi et dimanche	Aucun	Aucun
Du 2 au 30 avril	Lundi au jeudi	8h10,	10h30, 15h30, 17h30, 20h
	Vendredi	8h10	10h30, 20h
	Samedi et dimanche	Aucun	10h30, 20h
Du 1 ^{er} mai au 1 ^{er} décembre	Tous les jours	8h10, 10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 15h30, 17h30, 20h

ANNEXE 2 : HORAIRES DU SERVICE LIBREMENT ORGANISE PAR LA SOCIETE FLIXBUS FRANCE QUI NE SAURAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE INTERDICTION

	Jour	Sens Grenoble>Huez	Sens Huez>Grenoble
Du 2 au 22 décembre	Lundi au jeudi	8h10, 10h, 18h	12h30, 15h30, 17h30, 20h
	Vendredi	8h10, 10h	12h30, 15h30, 17h30, 20h
	Samedi	8h10, 10h, 18h	12h30, 15h30, 17h30, 20h
	Dimanche	8h10, 10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 15h30, 17h30, 20h
Du 23 décembre au 1 ^{er} avril	Lundi au vendredi	Aucun	20h
	Samedi et dimanche	Aucun	Aucun
Du 2 au 30 avril	Lundi au jeudi	8h10, 10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 15h30, 17h30, 20h
	Vendredi	8h10, 10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 15h30, 17h30, 20h
	Samedi et dimanche	8h10, 10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 15h30, 20h
Du 1 ^{er} mai au 1 ^{er} décembre	Tous les jours	8h10, 10h, 13h, 15h, 18h	10h30, 12h30, 15h30, 17h30, 20h