

Avis n° 2016-024 du 8 mars 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 Lyon 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 de service routier librement organisé n° D2015-008 présentée par la société FlixBus France, publiée le 12 novembre 2015 ;

Vu la saisine présentée par la Région Auvergne–Rhône-Alpes, enregistrée le 12 janvier 2016 ;

Après en avoir délibéré le 8 mars 2016 ;

EMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. La déclaration susvisée de la société FlixBus France porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre Lyon et Saint-Etienne (D2015-008). Les points d'arrêt déclarés sont l'esplanade de la gare ferroviaire de Lyon Perrache à Lyon et le 233 Esplanade de France à Saint-Etienne. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de deux à trois heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré consiste à réaliser deux dessertes par jour depuis chacune de ces deux villes, sauf les mardis et mercredis où il n'y aurait qu'une desserte unique dans chaque sens. Au départ de Lyon vers Saint-Etienne, il y aurait un départ entre 16h15 et 18h15 du lundi au vendredi ainsi qu'un second départ entre 21h15 et 23h15 les lundis, jeudis et vendredis. Deux départs auraient lieu le samedi, le premier entre 14h15 et 16h15 et le second entre 18h15 et 20h15, ainsi que le dimanche, le premier entre 18h15 et 20h15 et le second entre 21h15 et 23h15. Au départ de Saint-Etienne vers Lyon, les départs auraient lieu le lundi entre 8h50 et 10h50 puis entre 12h50 et 14h50, le mardi et le mercredi entre 10h50 et 12h50, le jeudi entre 8h50 et 10h50 puis entre 12h50 et 15h50, le vendredi entre 9h50 et 11h50 puis entre 14h50 et 16h50, le samedi entre 7h50 et 9h50 puis entre 10h50 et 12h50, et le dimanche entre 10h50 et 12h50 puis entre 14h50 et 16h50. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, pour un temps de parcours de 55 minutes.
2. La Région Auvergne–Rhône-Alpes (ci-après la Région) a saisi l'Autorité d'un projet de décision de limitation des services déclarés par la société FlixBus France sous le numéro D2015-008. Selon la Région, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique de la ligne Lyon – Firminy – Le Puy qu'elle organise au titre du service public régional de transport de voyageurs TER Auvergne–Rhône-Alpes. La Région souhaite limiter le service

déclaré, autorisant seulement les départs de Lyon entre 16h15 et 18h15 du lundi au vendredi, le départ entre 18h15 et 20h15 le dimanche ainsi que les départs de Saint-Etienne entre 8h50 et 10h50 les lundi et jeudi, le départ entre 7h50 et 9h50 le samedi et le départ entre 14h50 et 16h50 le dimanche.

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. Le service déclaré par la société FlixBus France s'inscrirait dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Strasbourg et Saint-Etienne. Par conséquent, la capacité offerte dans les cars affectés à l'exploitation de ce service pourrait être en partie utilisée pour des déplacements qui dépassent la seule liaison entre Lyon et Saint-Etienne, même s'il convient de rappeler, sur ce point, que la société FlixBus France peut librement décider de modifier les services proposés en amont ou en aval de cette liaison, toutes choses égales par ailleurs, sans être obligée de déposer de nouvelle déclaration auprès de l'Autorité.
5. La ligne TER Lyon-Firminy-Le Puy permet aux usagers de relier Lyon à Saint-Etienne en train sans correspondance. Sur la base des données communiquées par la Région, environ [100 - 150] millions de voyageurs-km par an ont été recensés sur cette origine-destination en 2012, pour un trafic total de [150 - 250] millions de voyageurs-km (toutes origines-destinations confondues).
6. Sur la liaison Lyon-Saint-Etienne, le service conventionné propose, dans les deux sens, jusqu'à 58 départs par jour du lundi au vendredi, 30 départs le samedi et 25 départs le dimanche. Le temps de parcours varie entre 40 minutes pour un service direct entre Lyon Part-Dieu et Saint-Etienne Châteaureux et 54 minutes pour un service entre Lyon-Perrache et Saint-Etienne Châteaureux avec jusqu'à neuf arrêts intermédiaires.
7. En outre, les usagers souhaitant se déplacer entre Lyon et Saint-Etienne ont la possibilité d'emprunter des trains TGV. Trois à quatre trajets quotidiens sans correspondance et sans arrêt intermédiaire sont en effet proposés dans chaque sens à des horaires étalés dans la journée et pour un temps de parcours d'environ 45 minutes.

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. Bien que la Région fasse plus particulièrement porter l'analyse, notamment sur le plan quantitatif, sur un segment de la ligne, la maille la plus fine d'appréciation de l'existence d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique ne peut, en l'espèce, être que la ligne TER Lyon-Firminy-Le Puy, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 3111-18 du code des transports.

10. Par ailleurs, dans sa saisine, la Région a considéré l'impact du service librement organisé sur plusieurs liaisons de la ligne TER qu'elle organise, la liaison déclarée par la société FlixBus France étant une liaison similaire à chacune de ces liaisons, au sens du 14° de l'article 31-1 du décret du 16 août 1985 modifié. La Région a ainsi pris en compte les voyageurs réalisant un trajet direct entre Lyon et Saint-Etienne depuis ou vers, d'une part, les gares de Lyon Perrache, Lyon Part-Dieu et Oullins, et, d'autre part, les gares de Saint-Etienne Châteaureux, Saint-Etienne Carnot, Saint-Etienne Le Clapier et Saint-Etienne Bellevue.
11. L'article 31-1 du décret du 16 août 1985 susvisé définit une liaison similaire à une liaison d'une autorité organisatrice comme une « *liaison soumise à régulation dont l'origine et la destination se situent à une distance respective de l'origine et de la destination de celle de l'autorité, mesurée en ligne droite, d'au plus 5 km (...)* ». Les liaisons organisées par l'autorité organisatrice de transports dont les points de départ et de destination sont situés au plus à 5 km en ligne droite des points de départ et de destination du service librement organisé peuvent *a priori* être partiellement substituables avec la liaison librement organisée concernée.

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 Lyon et Saint-Etienne dont la liaison est assurée sans correspondance par la ligne 1 Lyon-Firminy-Le Puy du TER Rhône-Alpes organisée par la Région dans le cadre d'une convention conclue avec SNCF Mobilités pour la période 2007-2014 et prolongée depuis, à deux reprises, d'une année. 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 des services déclarés

13. 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.
14. Au cas d'espèce, le temps de parcours du service déclaré (55 minutes) est proche de celui du service conventionné (entre 40 minutes et 54 minutes, comme indiqué au point 6). Du point de vue du seul critère de temps de parcours, le service déclaré par la société FlixBus France apparaît donc substituable aux services conventionnés existants entre Lyon et Saint-Etienne pour les usagers de bout en bout.
15. Par ailleurs, les plages horaires déclarées par la société FlixBus France recoupent significativement les horaires des services TER. Dans chacune de ces plages, de 3 à 11 départs sont observés pour le service conventionné. Du seul point de vue des horaires de service proposés, le service déclaré peut donc être considéré comme une alternative attractive, au moins pour les voyageurs occasionnels.
16. Le nombre de départs quotidiens et les plages horaires proposées pour le service déclaré apparaissent, en revanche, moins adaptées à la demande d'une clientèle fréquente et, en particulier, pendulaire. D'une part, ils ne présentent 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. D'autre part, ils ne permettent pas d'effectuer un aller-retour dans la journée au départ de Lyon et, même si l'aller-retour est théoriquement possible dans la journée au départ de Saint-Etienne, la capacité limitée du service par autocar ne permet pas de garantir aux voyageurs quotidiens la disponibilité de places en nombre suffisant. On peut, au surplus, ajouter le fait que la liaison par autocar s'inscrit pour l'instant dans le cadre de l'exploitation d'une ligne de longue distance entre Strasbourg et Saint Etienne, ce qui peut créer une incertitude sur la ponctualité du service, caractéristique fortement valorisée par la clientèle pendulaire. Or, il ressort des données communiquées par la Région à l'appui de sa saisine que la liaison entre Lyon et Saint-Etienne est empruntée par une part significative de voyageurs fréquents.

17. Au total, au vu des caractéristiques respectives des services et de la demande de transport, les liaisons déclarées par la société FlixBus France peuvent tout au plus être regardées comme faiblement substituables avec le service conventionné pour les voyageurs fréquents et en partie substituables pour les voyageurs occasionnels.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique des services déclarés

18. 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.
19. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence, que les places offertes par le service librement organisé seraient remplies à hauteur de 60 à 90% par des usagers qui utilisaient préalablement le service conventionné et que les 10 à 40% restants seraient donc de nouveaux voyageurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service.
20. Partant de cette hypothèse, une première estimation de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER Lyon-Firminy que pourrait porter l'ouverture des services envisagés par la société FlixBus France consiste à évaluer le report vers ces services par autocar de l'ensemble de la clientèle des trains circulant à des horaires regardés comme proches de ceux des services librement organisés. On considère, à titre conservateur, que seuls les services TER situés dans un intervalle de plus ou moins une heure autour des plages horaires déclarées pour chaque service sont susceptibles d'être affectés et que, pour un autocar donné, le report des voyageurs de tous les services TER affectés ne dépasse pas 60 à 90 % de la capacité offerte par cet autocar. Ainsi, sur la base des données de comptage communiquées par la Région pour chaque service, le transfert de voyageurs de ces services TER conventionnés vers les services librement organisés est estimé entre 40 000 et 60 000, soit le plafond considéré. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER de [0 - 5] €, telle qu'elle ressort des informations communiquées par la Région, la perte de recettes correspondante peut ainsi être évaluée entre environ [100 000] et [300 000] euros par an.
21. Compte tenu de l'analyse de la substituabilité des services présentée dans la partie 3.2.1, une estimation plus adaptée de l'atteinte à l'équilibre économique de la ligne TER consiste à évaluer la perte de recettes induite par le report vers le transport par autocar de tous les utilisateurs occasionnels actuels du service conventionné, dans la limite d'un plafond de 60 à 90 % de la capacité annuelle offerte par le service librement organisé sur la liaison. Les voyageurs occasionnels sont en effet les seuls susceptibles d'être réellement intéressés par les services déclarés, éventuellement quel que soit l'écart entre leur horaire de départ souhaité et l'horaire du service effectivement offert. A supposer même que l'on retienne l'hypothèse la plus prudente selon laquelle les voyageurs occasionnels qui se reportent sont les plus rémunérateurs, c'est-à-dire les voyageurs dits « très occasionnels » dans la segmentation utilisée par la Région, le transfert de

voyageurs du service conventionné est estimé, au vu des données disponibles, entre 40 000 et 60 000, soit le plafond de 60 à 90 % de la capacité annuelle du service librement organisé. Partant d'une recette moyenne par voyageur TER dit « très occasionnel » de [5 - 10] €, le report de ces voyageurs empruntant la ligne conventionnée aurait pour conséquence une perte potentielle de recettes comprise entre [200 000] et [500 000] euros environ par an.

22. Au demeurant, ces estimations hautes apparaissent particulièrement prudentes, puisqu'il semble peu probable que les capacités d'un autocar destiné à un service de longue distance soient saturées durablement par une clientèle de courte distance. Du point de vue de l'opérateur qui les commercialise, les places offertes sur la section entre Lyon et Saint-Etienne n'apportent vraisemblablement qu'un complément de recettes en appoint d'une clientèle de long parcours.
23. En comparaison des coûts exposés pour assurer la desserte de la ligne conventionnée qui, pour une grande partie, sont couverts par des concours publics versés par l'autorité organisatrice de transport, l'ordre de grandeur du manque à gagner potentiel, entre [0] % et [5] % de la contribution publique sur la ligne TER, apparaît, en tout état de cause, faible. En 2012, dernier exercice fourni par la Région, la contribution de celle-ci est venue ainsi couvrir un déficit de 28,3 millions d'euros sur ce périmètre, après prise en compte des recettes perçues auprès des usagers à hauteur de [10 - 20] millions d'euros. Le taux de couverture des coûts par les recettes directes du trafic est ainsi de [30 - 40] % sur cette ligne TER.
24. Par conséquent, la structure de couverture des coûts, caractérisée par le poids très important de la contribution d'exploitation versée par la Région, ne serait pas significativement modifiée par l'exploitation des services de transport par autocar déclarés.
25. 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.

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 8 mars 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo