

Avls n° 2016-021 du 17 février 2016
relatif au projet de décision du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé
d'interdiction du service déclaré par la société FlixBus France sur la liaison entre cet
aéroport et Paris

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° D2015-009, présentée par la société FlixBus France, publiée le 12 novembre 2015 ;

Vu la saisine du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé, enregistrée le 24 décembre 2015 ;

Après en avoir délibéré le 17 février 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 l'aéroport de Beauvais-Tillé et la gare routière sise boulevard Pershing, porte Maillot, à Paris. Le service projeté consiste à réaliser quarante allers-retours par jour entre ces deux points. La société FlixBus France n'a pas déclaré d'horaires précis mais des plages horaires de deux heures dans lesquelles s'effectueraient les départs. Ces plages horaires couvrent au total une amplitude qui peut aller de 5h30 à 21h45 pour les départs dans le sens Paris vers l'aéroport et de 8h15 à 0h30 dans le sens inverse. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, pour un temps de parcours de 1h15 minutes. L'offre annuelle envisagée par la société FlixBus France est donc de 1 547 600 sièges.
2. Le Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (ci-après *le SMABT*), autorité organisatrice de la ligne de transport routier aujourd'hui exploitée entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et la porte Maillot à Paris, a saisi l'Autorité d'un projet d'interdiction du service déclaré. Selon lui, l'exploitation de la liaison déclarée porterait une atteinte substantielle à l'équilibre économique du contrat de délégation de service public de l'aéroport de Beauvais-Tillé conclu le 19 mars 2008 pour quinze ans.

2. CONTEXTE

3. Par le contrat de délégation de service public de l'aéroport de Beauvais-Tillé, le SMABT a délégué conjointement l'exploitation de l'aéroport et celle de la liaison par autocar entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et la gare routière sise boulevard Pershing, porte Maillot, à Paris, au groupement constitué de la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise et de la société Veolia Transport, devenu par la suite la société aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais.
4. Ce contrat a été conclu alors que le marché du transport interurbain de voyageurs par autocar n'était pas encore libéralisé. En application de la décision du ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables du 31 décembre 2007 et conformément à l'article 7-2 de ses statuts, le SMABT a en effet reçu compétence pour organiser la ligne de transport routier entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et Paris.
5. Le service conventionné permet aux usagers de relier l'aéroport de Beauvais-Tillé à la porte Maillot, à Paris, dans un temps de parcours de 1h15. Il réalise entre 31 et 45 allers-retours par jour en fonction de la période de l'année. Les horaires de départ des autocars sont conditionnés par l'arrivée des avions et réciproquement pour les horaires d'arrivée. L'offre annuelle minimale proposée par le délégataire est de 1 543 960 sièges, due à la mise en service d'un autocar de 53 places par horaire de départ et par vol correspondant. Toutefois, pour un horaire déterminé, le nombre d'autocars réellement mis en service peut être compris entre un et trois, en fonction du nombre de passagers à prendre en charge pour chacun des vols correspondant à cet horaire. Les modalités de commande et de mise en service du ou des autocars pour chaque horaire sont organisées par le contrat d'exploitation de la ligne conclu entre le délégataire de l'aéroport et l'entreprise de transport routier cocontractante. Pour cette raison, le nombre d'utilisateurs de cette ligne de transport par autocar, qui s'est élevé à [•••] passagers en 2014, est supérieur à l'offre annuelle minimale de la ligne.
6. La liaison par autocar contribue à hauteur de [40 – 60 %] (soit [•••] millions d'euros) au chiffre d'affaires dégagé sur le périmètre de l'ensemble du contrat, alors qu'elle ne représente que [•••] % du total des charges. Elle contribue ainsi à hauteur de [•••] millions d'euros au résultat d'exploitation du contrat (plateforme aéroportuaire et ligne de transport par autocar), qui est de [•••] million d'euros, compte tenu du déficit d'exploitation de l'activité aéroportuaire.
7. L'équilibre financier du contrat est assuré sans subvention d'exploitation versée par le SMABT. Le délégataire doit en outre prendre en charge, dans ce cadre, des investissements pour l'exploitation de la plateforme aéroportuaire, à hauteur de [•••] millions d'euros, dont 14,5 millions d'euros sont couverts par une subvention d'investissement.

3. ANALYSE

8. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 3111-18 du code des transports, « [u]ne 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. 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.

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

10. Le SMABT organise un service conventionné de transport routier de voyageurs sans correspondance entre la gare routière sise boulevard Pershing, porte Maillot, à Paris, et l'aéroport de Beauvais-Tillé. Le service conventionné assure une liaison strictement identique à celle déclarée par la société FlixBus France. 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 du contrat

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

11. Les lieux de départ et d'arrivée du service proposé par la société FlixBus France sont strictement identiques à ceux du service conventionné. Les temps de parcours de ces deux services routiers sont également les mêmes (environ 1h15).
12. Par ailleurs, les plages horaires proposées par la société FlixBus France couvrent les horaires du service conventionné, qui sont établis en fonction des horaires de départ et d'arrivée des avions et sont généralement espacés de 5 à 15 minutes.
13. Dans ces conditions, au vu des horaires, de la fréquence de la desserte et des lieux de départ et d'arrivée desservis, le projet de service routier librement organisé peut être regardé comme parfaitement substituable au service conventionné, quel que soit le sens de la ligne ou le jour concerné.

3.2.2. Sur l'évaluation de l'impact économique du contrat

14. Le périmètre d'analyse retenu par le SMABT dans son projet d'interdiction du service est le contrat de délégation de service public de l'aéroport de Beauvais-Tillé, qui porte, comme il a été dit au point 3, sur l'exploitation conjointe de l'aéroport et de la liaison par autocar reliant ce dernier à la porte Maillot à Paris.
15. Il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la régularité de la conclusion d'un tel contrat et, en particulier, sur la validité de l'adossement de l'exploitation d'un service de transport routier de voyageurs à l'exploitation d'une infrastructure aéroportuaire, dont le contrôle ressortit à la compétence du juge. Aussi l'Autorité est-elle tenue, dans le cadre de la présente saisine, de se prononcer au regard du contrat existant et, en particulier, de l'équilibre financier global convenu entre les parties.
16. Or, il résulte de l'analyse développée au 3.2.1. que le service déclaré par la société FlixBus France est parfaitement substituable au service conventionné. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, la clientèle des services de transport par autocar entre l'aéroport de Beauvais et Paris est susceptible de se répartir indifféremment entre les deux services.
17. Dans cette logique, les parts de marché des deux opérateurs devraient s'établir au prorata des capacités offertes sur le marché par chacun des opérateurs, soit pour moitié entre le délégataire et la société FlixBus France, compte tenu des chiffres communiqués. Partant de cette hypothèse, le taux de report de la demande du service conventionné vers le service librement organisé pourrait s'établir à 50 %, ce qui conduit à évaluer la perte de clientèle pour l'opérateur en place à [...] voyageurs par an, soit une perte de recettes commerciales d'environ [...] euros, à prix moyen du billet inchangé égal à 15,25 euros HT.
18. Sous l'hypothèse d'un niveau de charges inchangé (obligations de continuité du service public et respect du plan de transport établi par le SMABT) et à demande constante, la perte de recettes

commerciales se traduirait par une diminution d'autant du résultat d'exploitation du contrat, qui deviendrait négatif (perte d'exploitation estimée à plus de [•••] millions d'euros), menaçant la poursuite même de l'exécution du contrat.

19. L'hypothèse d'un accroissement de la demande de transport par autocar, qu'il résulte d'un report modal de la voiture particulière ou du transport ferroviaire, ou qu'il s'explique par une demande nouvelle, suscitée par l'attractivité de la nouvelle offre, n'est pas de nature à modifier le sens de cette évaluation.
20. En effet, pour ne pas déséquilibrer le contrat, il faudrait que la demande ainsi induite par le service déclaré soit telle que les capacités restant disponibles pour accueillir un report de la clientèle du service conventionné soient très faibles (un report de moins de [•••] de ces voyageurs suffirait à rendre négatif le résultat d'exploitation). Or, une très forte induction de demande supposerait à la fois un report important de la clientèle de l'aéroport qui s'y rend aujourd'hui par des moyens privés, sans vraisemblablement envisager d'arbitrage modal ([•••] des 4 millions de passagers aériens, qui, de plus, ne sont pas nécessairement originaires de Paris ou de sa banlieue) et un puissant effet de mobilité additionnelle, qui ne peut être véritablement déconnecté de l'évolution de l'offre de transport aérien. Aucune de ces deux explications ne saurait être raisonnablement retenue.
21. Les raisonnements précédents, qui reposent sur une hypothèse d'un tarif inchangé, ne conduisent pas à exagérer l'atteinte du nouveau service à l'équilibre du contrat. A supposer même que le tarif du service proposé par la société FlixBus France soit plus attractif que celui du service organisé par le SMABT et que les charges associées à la ligne conventionnée de transport par autocar soient réduites à due proportion des pertes de recettes, les pertes d'exploitation du contrat global s'élèveraient encore à [•••] millions d'euros. En effet, dans une telle hypothèse, le taux de report de la demande du service conventionné vers le service librement organisé serait théoriquement de 100 %, dans la limite des capacités offertes déclarées. Partant, et toutes choses égales par ailleurs, les pertes de recettes commerciales de la ligne de transport par autocar s'établiraient à [•••] millions d'euros.
22. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public concerné doit être regardée comme substantielle.

CONCLUSION :

L'Autorité émet un avis favorable au projet d'interdiction du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé du service déclaré par la société FlixBus France.

Le présent avis sera notifié au Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 17 février 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo