

Avls n° 2017-103 du 4 octobre 2017

relatif au projet de décision du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé d'interdiction du service déclaré par la société Lacroix Longues Distances sur la liaison entre le parking Bus Tourisme de cet aéroport et Paris (gare de Bercy)

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 de service routier librement organisé n° D2017-073, présentée par la société Lacroix Longues Distances, publiée le 12 mai 2017 ;

Vu la saisine du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé, enregistrée le 6 juillet 2017 ;

Vu la décision n° 2017-079 du 6 septembre 2017 relative à la prolongation du délai d'instruction sur un projet de décision d'interdiction ou de limitation d'un service régulier interurbain de transport par autocar ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 4 octobre 2017 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. La déclaration susvisée de la société Lacroix Longues Distances porte sur un service régulier interurbain de transport par autocar entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et Paris. Les points d'arrêt déclarés sont situés au parking Bus Tourisme de l'aéroport de Beauvais-Tillé et à la gare de Bercy, sise 48 bis Boulevard de Bercy à Paris (12^{ème} arrondissement). Le service déclaré comporte 16 départs par jour et par sens. Dans le sens de Paris vers Beauvais, le transporteur proposerait un départ toutes les heures entre le premier départ à 6h et le dernier à 21h. Dans le sens de Beauvais vers Paris, il proposerait un départ toutes les heures entre le premier départ à 8h et le dernier départ à 23h. 48 places sont susceptibles d'être commercialisées par trajet, soit 559 104 places par an, pour un temps de parcours estimé à 2h30. La distance routière entre les deux terminus du service déclaré est de 80 km.

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 une durée de quinze ans.
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. Cette prolongation a fait l'objet de la décision n° 2017-079 du 6 septembre 2017 susvisée.

2. CONTEXTE

4. L'arrêt du service librement organisé par la société Lacroix Longues Distances à l'aéroport de Beauvais - Tillé est distant de 500 mètres de celui du service conventionné. L'arrêt du service librement organisé à la gare de Bercy à Paris est situé à 8,7 km en ligne droite de l'arrêt du service conventionné.
5. 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.
6. 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, le SMABT a en effet reçu compétence pour organiser la ligne de transport routier entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et Paris.
7. 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. Cette durée correspond au temps de parcours standard, sans difficulté de circulation. Le service conventionné réalise entre 16 et 39 allers-retours par jour en fonction de la période de l'année. Les horaires de départ et d'arrivée des autocars sont conditionnés par l'arrivée et le départ des avions. L'offre annuelle minimale proposée par le délégataire est de 1 265 216 sièges en 2017, en diminution par rapport à celle proposée en 2016 qui était de 1 451 494 sièges. Toutefois, pour un horaire déterminé, le nombre d'autocars réellement mis en service peut être adapté, 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 [1 000 000 - 2 000 000] passagers en 2016, est supérieur à l'offre annuelle minimale de la ligne.
8. En 2016, la liaison par autocar contribue à hauteur de [40 - 50] % (soit [20 - 30] millions d'euros) au chiffre d'affaires dégagé sur le périmètre de l'ensemble du contrat de délégation de service public d'exploitation de la plateforme aéroportuaire de Beauvais - Tillé, alors qu'elle ne représente que [10 - 20] % du total des charges. Elle contribue ainsi à hauteur de [10 - 20] millions d'euros au résultat d'exploitation du contrat de délégation de service public (plateforme aéroportuaire et ligne de transport par autocar), qui est déficitaire, hors reprises et transfert de charges, de [0 - 5] millions d'euros, compte tenu du déficit d'exploitation de l'activité aéroportuaire. Le résultat net du contrat est bénéficiaire de [0 - 1] million d'euros.
9. 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 68,2 millions d'euros, dont 14,5 millions d'euros sont couverts par une subvention d'investissement.

3. ANALYSE

10. 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 ».
11. Le SMABT a choisi, conformément aux dispositions rappelées ci-dessus, de faire porter l'analyse sur le contrat de délégation de service public d'exploitation de la plateforme aéroportuaire de Beauvais – Tillé qui concerne l'exploitation de l'aéroport et celle de la ligne routière entre le pôle multimodal de l'aéroport de Beauvais – Tillé et la gare routière boulevard Pershing à Paris.

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

12. 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 le pôle multimodal de l'aéroport de Beauvais-Tillé. Le point de destination parisien du service déclaré par la société Lacroix Longues Distances, soit la gare de Bercy, se situe à 8,7 km en ligne droite de celui du service conventionné. L'arrêt à l'aéroport est distant de 500 mètres de celui du service conventionné. 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

13. L'arrêt du service librement organisé par la société Lacroix Longues Distances à l'aéroport de Beauvais – Tillé est distant de 500 mètres de celui du service conventionné. Il se situe dans l'enceinte de l'aéroport et permet aux voyageurs d'accéder aux terminaux. L'arrêt du service librement organisé à Paris est situé à la gare de Bercy, sise 48 bis Boulevard de Bercy (12^{ème} arrondissement), soit à 8,7 km de celui du service conventionné. Pour autant, cet écart de distance doit être relativisé au regard des caractéristiques de la demande que visent à satisfaire ces deux offres.
14. Dans le cas d'espèce, les deux services, conventionné et librement organisé, sont exclusivement dédiés au pré et post-acheminement vers l'aéroport des passagers aériens. La stratégie commerciale des deux opérateurs (définition de l'offre, qualité de service, etc.) doit donc tenir compte des mêmes spécificités et contraintes, s'agissant notamment du respect d'une heure limite d'enregistrement à l'aéroport.
15. La société Lacroix Longues Distances a ainsi précisé, en réponse à une mesure d'instruction, que le temps de parcours de 2h30 déclaré correspondait à un temps de parcours maximal, annoncé par prudence à l'utilisateur puisque, dans le cadre d'une desserte d'aéroport, « le retard n'est

commerciallement pas envisageable ». De fait, le temps de trajet estimé du service déclaré serait plutôt compris entre 1h10 et 2h20 (selon les sites internet mappy.com et google.fr/maps) sans considérer le temps d'arrêt à Saint-Denis retenu par l'opérateur. A cet égard, il est rappelé, en vertu du 3° de l'article R. 3111-45 du code des transports, que toute baisse d'au moins 10 % du temps de parcours d'un service routier librement organisé assurant une liaison soumise à régulation doit donner lieu à une nouvelle déclaration préalable auprès de l'Autorité.

16. S'agissant du temps de parcours du service conventionné, de 1h15, il convient de préciser qu'il n'est qu'indicatif et dépend des conditions de circulation¹. Pour déterminer leur horaire de départ depuis Paris, les voyageurs sont d'ailleurs invités à prendre une navette partant 3 heures avant l'heure de leur vol². Cette recommandation a pour objectif d'assurer la présence de tous les passagers à l'aéroport au moins 1 heure avant le décollage de leurs vols, même en cas de circulation difficile. Il s'en déduit que le temps de parcours maximal du service conventionné est de 2 heures, avec un temps de parcours effectif compris entre 1h15 et 2h.
17. Il résulte de ce qui précède que la différence effective de temps de parcours entre les deux services est bien moindre que celle résultant des durées affichées par les opérateurs, le service conventionné retenant un temps de parcours minimal et le service déclaré un temps de parcours maximal, de sorte qu'elle doit être relativisée. Ainsi, l'écart de temps de parcours du point de vue de l'utilisateur est plutôt de l'ordre de 30 minutes et est essentiellement lié à l'arrêt du service déclaré à Saint-Denis ainsi qu'à la différence de point de départ dans Paris. Toutefois, s'agissant de ce dernier point, au vu de la taille et de la densité importantes de l'aire urbaine du territoire francilien, les différences de temps et de confort d'acheminement vers ou depuis les points d'arrêt à Paris peuvent être suffisamment importantes pour que le service déclaré représente un choix alternatif intéressant, toutes choses égales par ailleurs, pour une partie des usagers du service conventionné. Du seul point de vue du temps de parcours, les deux services sont donc relativement substituables.
18. Les horaires et fréquences du service conventionné sont directement liés aux horaires des vols au départ ou à l'arrivée de l'aéroport. Ainsi, au départ de Paris, s'il paraît envisageable que les voyageurs anticipent dans une certaine mesure leur départ afin d'utiliser le service déclaré, les contraignant cependant à partir plus tôt et, de ce fait, à attendre plus longtemps le départ de leur vol dans l'enceinte de l'aéroport, il ne paraît pas envisageable, ou uniquement de façon marginale, qu'ils reportent leur départ, au risque de ne pas pouvoir respecter l'heure limite d'enregistrement et/ou d'embarquement de leur vol. C'est pourquoi l'examen de la substituabilité des services au départ de Paris repose sur l'heure d'arrivée à l'aéroport étant donné que les temps de parcours diffèrent. Au départ de Beauvais, un raisonnement symétrique peut être tenu. S'il est envisageable que les voyageurs acceptent dans une certaine mesure de reporter leur départ pour utiliser le service déclaré, ils sont alors contraints d'attendre plus longtemps le départ de leur autocar à l'aéroport et d'arriver ainsi tardivement à Paris. Il ne leur est matériellement pas possible de prendre un autocar qui partirait significativement plus tôt, puisqu'ils n'auraient pas encore débarqué de leur vol à l'heure du départ dudit autocar.
19. Dans ces conditions, les trajets du service librement organisé au départ de Paris peuvent être considérés comme substituables à ceux du service conventionné sous réserve que les horaires d'arrivée du service librement organisé précèdent de moins d'une heure ceux du service conventionné. Les trajets du service librement organisé depuis l'aéroport de Beauvais peuvent quant à eux être considérés comme substituables à ceux du service conventionné sous réserve que les horaires de départ du service librement organisé suivent de moins d'une heure ceux du service conventionné.
20. Par ailleurs, eu égard à l'ajustement possible, de 30 minutes au maximum, des horaires du service librement organisé autour de chaque horaire initialement déclaré³, seront regardés comme

¹ Il s'établit en réalité entre 1h00 et 2h00 en fonction des heures et jours de la semaine (selon les sites internet mappy.com et google.fr/maps).

² Pour toutes les compagnies aériennes à l'exception d'Air Moldova, pour laquelle le départ de Paris – Porte Maillot doit être réalisé 4 heures avant le vol. (Source : site internet de l'aéroport)

³ Possibilité prévue au 2° de l'article R. 3111-45 du code des transports.

substituables aux fins de la présente analyse, dans le sens Paris – Beauvais, les services conventionnés dont l'arrivée est comprise dans un intervalle élargi de 30 minutes avant et de 1h30 après chaque horaire d'arrivée déclaré par l'entreprise Lacroix Longues Distances. Dans le sens Beauvais – Paris, seront considérés comme substituables les services conventionnés dont le départ est situé dans un intervalle élargi de 1h30 avant et de 30 minutes après chaque départ déclaré par l'entreprise Lacroix Longues Distances.

21. Enfin, afin de prendre en considération les spécificités du cas d'espèce exposées aux points 14 à 18, il sera pris en compte, en retenant une approche conservatrice, un temps de parcours du service conventionné pouvant être compris, pour chaque circulation, entre 1h15 et 2h.
22. Au vu de l'ensemble de ces éléments, au départ de Paris, le service routier librement organisé circulant entre 6h et respectivement 18h ou 19h, selon les jours de la semaine et la période de l'année (hiver ou été), peut être regardé comme substituable au service conventionné circulant de 6h jusqu'à la fin de service. Le service déclaré par l'entreprise Lacroix Longues Distances n'est pas substituable aux départs du service conventionné antérieurs à 6h⁴. Les départs du service librement organisé à partir de 19h le samedi en période « hiver »⁵ et à partir de 20h les autres jours de l'année sont quant à eux complémentaires au service conventionné⁶.
23. Au vu des mêmes éléments et dans le sens opposé, au départ de l'aéroport de Beauvais, l'ensemble du service routier librement organisé à l'exception du départ à 23h le samedi en période « hiver » peut être regardé comme substituable au service conventionné circulant du début jusqu'à la fin de service.
24. En fonction du jour et de la période de l'année, jusqu'à 5 trajets quotidiens du service conventionné n'apparaissent ainsi pas substituables, pour un total de 1010 départs annuels soit 4,2 % de l'offre du service conventionné. A l'inverse, entre 2 et 4 trajets quotidiens du service déclaré par la société Lacroix Longues Distances apparaissent comme complémentaires, pour un total de 772 départs annuels soit 6,6 % de l'offre du service conventionné.

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

25. 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 5, sur l'exploitation conjointe de l'aéroport et de la liaison par autocar reliant ce dernier à la porte Maillot, à Paris.
26. 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.
27. Il résulte de l'analyse développée au paragraphe 3.2.1. que le service déclaré par la société Lacroix Longues Distances est substituable au service conventionné à certains horaires. 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 aux horaires considérés comme substituables.
28. Dans cette logique, compte tenu des chiffres communiqués et à supposer que les tarifs soient identiques, les parts de marché des deux opérateurs devraient s'établir au prorata des capacités

⁴ Le premier service déclaré permet de rejoindre l'aéroport à 8h30, seuls les services conventionnés arrivant après 8h sont donc considérés comme substituables, c'est-à-dire dont le départ à Paris a lieu à partir de 6h.

⁵ Saison IATA, du 01/11 au 31/03.

⁶ Trajets déclarés dont l'heure d'arrivée à l'aéroport est supérieure de plus de 30 minutes à l'heure d'arrivée de la dernière desserte quotidienne du service conventionné.

offertes sur le marché par chacun des opérateurs aux horaires substituables, soit environ 70 % pour le délégataire et 30 % pour la société Lacroix Longues Distances, dans la limite de la capacité maximale du service librement organisé. Pour un niveau de demande inchangé de [1 - 1,5] million d'usagers, [1 - 1,5] million d'usagers circulent dans les plages horaires où les services sont considérés comme substituables. La perte de clientèle pour l'opérateur en place serait donc de [0 - 500 000] voyageurs par an, soit [80 - 90] % de la capacité offerte par la société Lacroix Longues Distances aux horaires substituables et représenterait une perte de recettes commerciales d'environ [5 - 10] millions d'euros, à prix moyen du billet inchangé égal à [15 - 20] euros HT.

29. Sous l'hypothèse d'un niveau de charges inchangé du fait des obligations de continuité du service public et du respect du plan de transport auxquels est assujéti le SMABT, et à demande constante, la perte de recettes commerciales se traduirait par une même diminution de l'excédent brut d'exploitation du délégataire (perte d'exploitation estimée à [10 - 20] millions d'euros contre [0 - 5] millions d'euros en 2016). Le résultat net du délégataire deviendrait également négatif (perte nette estimée à [5 - 10] millions d'euros contre un bénéfice net de [0 - 1] million d'euros en 2016), menaçant la poursuite même de l'exécution du contrat.
30. Les raisonnements précédents, qui reposent sur une hypothèse de tarif inchangé, ne conduisent pas à exagérer l'atteinte du nouveau service à l'équilibre du contrat. Sous l'hypothèse en effet où le tarif du service proposé par la société Lacroix Longues Distances serait plus attractif que celui du service organisé par le SMABT, et à supposer même que les charges associées à la ligne conventionnée de transport par autocar soient réduites à due proportion des pertes de recettes, 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 aux horaires substituables. Partant, et toutes choses égales par ailleurs, les pertes de recettes commerciales de la ligne de transport par autocar s'établiraient à [5 - 10] millions d'euros, de sorte que l'excédent brut d'exploitation s'élèverait encore à - [5 - 10] millions d'euros contre - [0 - 5] millions d'euros en 2016. Le résultat net du délégataire deviendrait également négatif (perte nette estimée à [0 - 5] millions d'euros contre un bénéfice net de [0 - 1] million d'euros en 2016), menaçant la poursuite même de l'exécution du contrat.
31. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public de transport par le service déclaré par la société Lacroix Longues Distances doit être regardée comme substantielle et que ce service doit, dès lors, faire l'objet d'une limitation ou d'une interdiction.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

32. Lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de limiter ou d'interdire un service, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières s'attache à proposer 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 dans la limite de l'atteinte portée à l'équilibre du service conventionné, qui ne saurait être substantielle.

a. S'agissant des services déclarés aux horaires considérés comme substituables

33. Eu égard à la spécificité du cas d'espèce, il apparaît impossible de proposer un projet de limitation du service librement organisé qui permette, dans l'esprit de la déclaration déposée par la société Lacroix Longues Distances, d'assurer une offre de transport cohérente, sans porter d'atteinte substantielle à l'équilibre économique du contrat de délégation de service public de l'aéroport de Beauvais-Tillé. Ainsi autoriser un unique aller-retour par semaine déclaré par la société Lacroix Longues Distances substituable au service conventionné conduirait, par application de la méthode précisée aux points 28 et 29, à une diminution du résultat net du délégataire d'environ 20,4 % et, par application de la méthode précisée au point 30, à une diminution du résultat net du délégataire d'environ 15,1 %.

34. Il s'ensuit que l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné résultant des services déclarés aux horaires considérés comme substituables peut être regardée comme substantielle et que ces services doivent être interdits.

b. S'agissant des services déclarés aux horaires considérés comme complémentaires

35. 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 interdiction. Il en est ainsi, comme il a été précisé au paragraphe 3.2.1., des services déclarés au départ de Paris à partir de 19h le samedi en période « hiver » et à partir de 20h les autres jours de l'année ainsi que du trajet déclaré au départ de l'aéroport de Beauvais à 23h le samedi en période « hiver ».
36. Dans ces conditions, le projet du SMABT d'interdiction totale du service déclaré par la société Lacroix Longues Distances quel que soit le sens et l'horaire apparaît disproportionné. Par voie de conséquence, le SMABT ne saurait être fondé à interdire les services complémentaires mentionnés au point 35.

CONCLUSION

L'Autorité émet un avis favorable sur le projet d'interdiction du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé du service déclaré par la société Lacroix Longues Distances entre le parking Bus Tourisme de cet aéroport et la gare routière de Paris Bercy, sous réserve que l'interdiction du service exclue les horaires mentionnés au point 35.

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 4 octobre 2017

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

Le Président

Bernard Roman