

Avis n° 2016-111 du 15 juin 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 Saint-Denis

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° D2016-057, présentée par la société FlixBus France, publiée le 23 mars 2016 ;

Vu la saisine du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé, enregistrée le 3 mai 2016 ;

Après en avoir délibéré le 15 juin 2016 ;

ÉMET 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 Paris. Les points d'arrêt déclarés sont situés à la gare routière de l'aéroport de Beauvais-Tillé et au 2 avenue Stade de France, à Saint-Denis (93210). La société FlixBus France n'a pas déclaré des horaires précis mais des plages horaires de deux heures, se succédant tous les quarts d'heure dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte soixante allers-retours par jour entre les deux terminus. Les plages horaires du service déclaré couvrent au total une amplitude qui peut aller de 5h00 à 21h45 pour les départs dans le sens Paris vers l'aéroport et de 8h00 à 0h45 dans le sens inverse. Cinquante-trois places sont susceptibles d'être offertes par trajet, soit 2 315 040 places par an tous sens confondus. Le temps de parcours déclaré est d'une heure et quinze minutes. La distance kilométrique entre les deux terminus du service déclaré est de 82 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 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.

2. CONTEXTE

4. L'arrêt du service librement organisé par la société FlixBus France à l'aéroport de Beauvais – Tillé est identique à celui du service conventionné. L'arrêt du service librement organisé au 2 avenue du Stade de France à Saint-Denis est situé à 7,3 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 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.
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. Il réalise entre 31 et 43 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 1 470 362 sièges, due à la mise en service de deux autocars 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 [1 500 000 - 2 000 000] passagers en 2015, est supérieur à l'offre annuelle minimale de la ligne.
8. La liaison par autocar contribue à hauteur de [30 - 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 [20 - 30] % 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 de [0,5 - 1] million d'euros, compte tenu du déficit d'exploitation de l'activité aéroportuaire.
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 [60 - 70] millions d'euros, dont [10 - 20] 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 l'aéroport de Beauvais – Tillé et la gare routière 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 l'aéroport de Beauvais-Tillé. Le point de destination parisien du service déclaré par la société FlixBus France, 2 avenue du Stade de France à Saint-Denis, est situé à une distance, mesurée en ligne droite, d'environ 7 kilomètres inférieure au seuil de dix kilomètres du point de destination parisien du service conventionné. Le service déclaré par la société FlixBus France constitue donc bien une liaison similaire à celle du service conventionné au sens du 14° de l'article 31-1 du décret du 16 août 1985 modifié. 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. Le point de départ de Beauvais du service déclaré par la société FlixBus France est strictement identique à celui du service conventionné. En revanche, comme précisé au point 12, le point d'arrivée du service déclaré au 2 avenue du Stade de France à Saint-Denis se situe à une distance d'environ 7 kilomètres du point d'arrivée sur Paris 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. En effet, il ressort d'une enquête réalisée pour le compte de l'exploitant de l'aéroport de Beauvais-Tillé auprès des utilisateurs du service conventionné (3 156 questionnaires réalisés au début du printemps 2016 sur une période d'une semaine entre 7h30 et 19h30 au départ de la Porte Maillot), et dont les résultats ont été communiqués à l'appui de sa saisine, que [60 - 80] % des usagers de la navette routière résident à Paris la nuit précédant le voyage en avion, sans qu'aucune concentration atypique ne soit notée autour de la porte Maillot, et selon une distribution statistique par arrondissement conforme aux densités de population et à la distribution du parc hôtelier (cf. *Panorama du marché hôtelier parisien*, Office du tourisme et des congrès de Paris, août 2015) constatées dans Paris. Par ailleurs, il ressort de cette enquête que, la nuit précédant le voyage en avion, [10 - 20] % des usagers de la navette routière résident dans une commune de la petite couronne, [0 - 10] % dans une commune de la grande couronne et [0 - 10] % en dehors de l'Ile-de-France. Plus précisément, et dans la limite de représentativité statistique de la population enquêtée, la distribution radioconcentrique des usagers de la navette

sur le territoire francilien apparaît cohérente avec l'organisation du territoire francilien du point de vue de la répartition de sa population et de ses pôles d'attractivité. Il est également à noter que [50 - 80] % des usagers ne sont pas domiciliés en France et que ceux-ci résident la nuit précédant le voyage en avion avec une proportion plus forte à Paris ([60 - 90] %) et marginale hors Ile-de-France ([0 - 10] %). L'origine des utilisateurs du service conventionné n'est donc pas limitée à la porte Maillot mais s'étend à l'ensemble du territoire parisien et, plus largement, à l'Ile-de-France sans distinction particulière.

15. En conséquence et au regard de l'offre de transport collectif urbain particulièrement développée en région Ile-de-France, la localisation du départ ou de l'arrivée d'un service routier dans le quartier du Stade de France à St-Denis pour relier l'aéroport de Beauvais – Tillé n'est pas de nature à fortement différencier l'offre de services librement organisés de l'offre conventionnée du point de vue de la demande exprimée. Autrement dit, cette différence de dessertes dans Paris et sa proche banlieue n'est pas susceptible de limiter la substituabilité entre les deux types de services pour les utilisateurs actuels du service conventionné.
16. S'agissant du temps de parcours du service déclaré, celui-ci est identique à celui du service conventionné (1h15).
17. Par ailleurs, les plages horaires proposées par la société FlixBus France sont plus étendues (en particulier le soir au-delà de 22h30) que celles des horaires du service conventionné dans la mesure où, quels que soient le jour, les horaires et la période de l'année, l'ensemble des départs du service conventionné est compris dans un créneau de plus ou moins une heure autour des plages horaires du service déclaré.
18. Dans ces conditions, eu égard à la similarité des horaires, des temps de parcours et de la fonctionnalité recherchée par les deux services, et sans que la localisation différente des terminus parisiens de chacun des deux services n'ait d'incidence du point de vue de la demande exprimée, le projet de service routier librement organisé peut être regardé comme substituable au service conventionné, quel que soit le sens de la ligne, le jour ou la période concernés.

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

19. 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.
20. 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'adossé 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.
21. L'arrêt du service déclaré étant localisé dans une zone du territoire parisien différente de celle de la porte Maillot, cette nouvelle localisation est susceptible de répondre à une demande latente composée de nouveaux utilisateurs, qui n'auraient pas voyagé sans la création du nouveau service ou auraient voyagé par la route avec un autre moyen de transport (voiture individuelle ou covoiturage). Faute de recul sur les effets d'induction des nouveaux services librement organisés 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 librement organisés devraient être des passagers qui n'auraient pas voyagé en l'absence de cette offre.

22. Dès lors, on peut estimer, en raisonnant sur une fourchette élargie par prudence et dans l'attente de données actualisées sur les caractéristiques et l'évolution effectives de la demande de transport par autocar, 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.
23. Il résulte de l'analyse développée au paragraphe 3.2.1. que le service déclaré par la société FlixBus France est substituable au service conventionné sur les plages horaires qu'il propose. 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 concernés.
24. Dans cette logique, compte tenu des chiffres communiqués, les parts de marché des deux opérateurs devraient s'établir au prorata des capacités offertes sur le marché par chacun des opérateurs, soit 41,4 % pour le délégataire et 58,6 % pour la société FlixBus France, dans une hypothèse d'induction de trafic à hauteur de 10 % des capacités offertes par le service librement organisé, ou 51,4 % pour le délégataire et 48,6 % pour la société FlixBus France, dans une hypothèse d'induction de trafic à hauteur de 40 %. Partant de cette hypothèse, le taux de report de la demande du service conventionné vers le service librement organisé peut être estimé entre 48,6 % et 58,6 %, ce qui conduit à évaluer la perte de clientèle pour l'opérateur en place entre [800 000] et [1 200 000] voyageurs par an, soit une perte de recettes commerciales comprise entre [10 000 000] et [20 000 000] euros, à prix moyen du billet inchangé égal à [15 - 20] euros HT.
25. 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 sujet 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 entre [10] et [20] millions d'euros), menaçant la poursuite même de l'exécution du contrat.
26. 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 donc pas de nature à modifier le sens de cette évaluation.
27. 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 d'environ [0 - 10] % de ces voyageurs suffirait à rendre négatif le résultat d'exploitation), ce qui traduit la fragilité du modèle économique sur lequel est fondé le contrat de délégation. 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 ([50 - 60] % des 4,3 millions de passagers aériens selon les informations communiquées par le SMABT à l'appui de sa saisine), 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.
28. 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 d'une induction de trafic de l'ordre de 40 %, à 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, 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 [20 - 30] millions d'euros, de sorte que les pertes

d'exploitation du contrat global s'élèveraient encore entre [10 - 20] millions d'euros. Sous l'hypothèse d'une induction de trafic limitée à 10 %, à supposer toujours que le tarif du service proposé par la société FlixBus France soit plus attractif que celui du service organisé par le SMABT, le taux de report de la demande du service conventionné vers le service librement organisé serait toujours théoriquement de 100 %. L'offre proposée par la société FlixBus France étant supérieure à la demande, plus aucun voyageur ne serait donc susceptible d'utiliser le service conventionné. Dès lors, en supposant que le SMABT cesse l'exploitation de ce service, les pertes d'exploitation du contrat global correspondraient alors aux seules pertes d'exploitation de l'activité aéroportuaire et s'élèveraient à [10 - 20] millions d'euros.

29. Il résulte de l'ensemble des éléments précédents que l'atteinte à l'équilibre économique du contrat de service public de transport doit être regardée comme substantielle.

CONCLUSION :

L'Autorité émet un avis favorable au projet du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé d'interdiction 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 15 juin 2016.

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

Le Président

Pierre Cardo