

Avis n° 2016-215 du 19 octobre 2016

relatif au projet de décision du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé d'interdiction du service déclaré par la société Frethelle sur la liaison entre cet aéroport et Paris (parking cours la Reine)

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° D2016-116, présentée par la société Frethelle, publiée le 11 juillet 2016 ;

Vu la saisine du Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé, enregistrée le 1^{er} septembre 2016 ;

Après en avoir délibéré le 19 octobre 2016 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. PROCEDURE

1. La déclaration susvisée de la société Frethelle 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 parking cours la Reine à Paris (8^{ème} arrondissement). La société Frethelle n'a pas déclaré des horaires précis mais des plages horaires d'une heure dans lesquelles s'effectueraient les départs. Le service déclaré comporte cinq départs dans le sens de Paris vers Beauvais, du lundi au dimanche, compris dans les tranches horaires suivantes : entre 5h30 et 6h30, entre 9h30 et 10h30, entre 13h30 et 14h30, entre 17h30 et 18h30 et entre 21h30 et 22h30. Un total de 150 places est susceptible d'être offert pour l'ensemble de ces départs chaque jour. Dans le sens aéroport de Beauvais vers Paris, cinq départs sont également prévus, du lundi au dimanche, compris dans les tranches horaires suivantes : entre 4h30 et 5h30, entre 8h30 et 9h30, entre 11h30 et 12h30, entre 15h30 et 16h30 et entre 19h30 et 20h30. Un total de 150 places est susceptible d'être offert pour l'ensemble de ces départs chaque jour, soit 109 200 places par an tous sens confondus. Le temps de parcours déclaré est compris entre 1h30 et 2h. La distance routière entre les deux terminus du service déclaré est de 78 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 Frethelle à l'aéroport de Beauvais – Tillé est identique à celui du service conventionné. L'arrêt du service librement organisé au parking cours la Reine à Paris est situé à environ 3 kilomètres 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. 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 1 451 776 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 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 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 [50 - 100] millions d'euros, dont [5 - 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 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 l'aéroport de Beauvais-Tillé. Le point de destination parisien du service déclaré par la société Frethelle, parking cours la Reine à Paris, est situé à une distance, mesurée en ligne droite, d'environ 3 kilomètres ; elle est donc inférieure au seuil de dix kilomètres du point de destination parisien du service conventionné. Le service déclaré par la société Frethelle 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 Frethelle est strictement identique à celui du service conventionné. En revanche, comme précisé au point 12, le point d'arrivée du service déclaré au parking cours la Reine à Paris se situe à une distance d'environ 3 kilomètres du point d'arrivée à 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 5h30 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 constatées dans Paris (cf. *Panorama du marché hôtelier parisien*, Office du tourisme et des congrès de Paris, août 2015). 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 [60 - 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 ([70 - 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. S'agissant des temps de parcours, le temps de parcours du service déclaré compris entre 1h30 et 2h est cohérent avec le temps de parcours habituellement estimé entre 1h20 et 2h10 sur l'itinéraire déclaré en fonction des conditions de circulation (source : Google Maps). Pour rappel, le temps de parcours du service conventionné est de 1h15, pour un temps de parcours effectif s'établissant habituellement entre 1h10 et 1h50 en fonction des conditions de circulation (source : Google Maps). A cet égard, il est rappelé, en vertu de l'article 31-9 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 susvisé, 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. En tout état de cause, dans le cadre de l'analyse à mener, il ne saurait être retenu une hypothèse de temps de parcours des services conventionné et librement organisé significativement différents puisque ces deux services seraient confrontés, en phase d'exploitation, à des conditions de circulation similaires.
16. Par ailleurs, les plages horaires proposées par la société Frethelle sont très proches des horaires du service conventionné dans la mesure où, selon 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, à l'exception toutefois des services déclarés entre 4h30 et 5h30 au départ de l'aéroport de Beauvais et entre 21h30 et 22h30 au départ de Paris.
17. Dans ces conditions, eu égard à la similarité des horaires, des temps de parcours effectifs 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 service routier librement organisé déclaré peut être regardé comme substituable au service conventionné, quel que soit le sens de la ligne, le jour ou la période concernés, à l'exception des services déclarés entre 4h30 et 5h30 au départ de l'aéroport de Beauvais et entre 21h30 et 22h30 au départ de Paris, qui constituent une offre complémentaire à celle du service conventionné.

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

18. 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.
19. 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.
20. Il résulte de l'analyse développée au paragraphe 3.2.1. que le service déclaré par la société Frethelle est substituable au service conventionné sur les plages horaires qu'il propose, à l'exception des services complémentaires mentionnés au point 16. 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 considérés comme substituables.

21. 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 95 % pour le délégataire et 5 % pour la société Frethelle, dans la limite de la capacité maximale du service librement organisé. Partant de cette hypothèse et d'un niveau de demande inchangé de [1 - 2] million d'usagers, le report de 5 % des usagers saturerait la capacité offerte par Frethelle aux horaires considérés comme substituables. La perte de clientèle pour l'opérateur en place serait donc de [60 000 - 90 000] voyageurs par an, soit une perte de recettes commerciales de [1 - 2] million d'euros, à prix moyen du billet inchangé égal à 15,17 euros HT.
22. 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 à [0 - 1] million d'euros), menaçant la poursuite même de l'exécution du contrat.
23. Au surplus, même en considérant que la différence de localisation de l'arrêt du service déclaré à Paris soit susceptible de faire émerger 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), l'impact sur le résultat d'exploitation du contrat conclu par le SMABT n'en resterait pas moins important. A cette fin, on peut retenir l'hypothèse mentionnée dans l'étude d'impact annexée au projet de loi pour la croissance et l'activité, selon laquelle 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. 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.
24. Par conséquent, comme exposé au point 21 ci-dessus, les parts de marché des deux opérateurs devraient s'établir au prorata des capacités offertes sur le marché par chacun des opérateurs, soit 95 % pour le délégataire et 5 % pour la société Frethelle, dans une hypothèse d'induction de trafic à hauteur de 10 % des capacités offertes par le service librement organisé, ou 96,5 % pour le délégataire et 3,5 % pour la société Frethelle, 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 3,5 % et 5 %. Compte tenu de la capacité maximale offerte par Frethelle aux horaires considérés comme substituables, la perte de clientèle pour l'opérateur en place peut être évaluée entre [60 000] et [90 000] voyageurs par an, soit une perte de recettes commerciales comprise entre [1] et [2] million d'euros, à prix moyen du billet inchangé égal à 15,17 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 auxquelles 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 [0] et [1] million d'euros).
26. 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 Frethelle 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. Partant, et toutes choses égales par ailleurs, les pertes de recettes commerciales de la ligne de transport par autocar s'établiraient à [1 - 2] million d'euros, de sorte que les pertes d'exploitation du contrat global s'élèveraient encore à [0 - 1] million d'euros.

27. 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 Fréthelle doit être regardée comme substantielle et que ce service doit, dès lors, faire l'objet d'une interdiction ou être au moins limité, l'offre déclarée par la société Fréthelle présentant, selon les horaires considérés, un caractère complémentaire ou substituable au service conventionné.

3.2.3. Sur la nécessaire limitation du service déclaré

28. Lorsqu'elle estime qu'il est nécessaire de limiter un service, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières 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 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

29. Eu égard à la spécificité du contrat de délégation de service public de l'aéroport de Beauvais-Tillé ainsi qu'aux caractéristiques de l'offre et de la demande mentionnées précédemment, chaque service substituable au service conventionné qui a été déclaré par la société Fréthelle, considéré individuellement, conduirait, par application de la méthode précisée aux points 21 et 22, à une diminution du résultat d'exploitation de [20 - 30] % et, par application de la méthode précisée aux points 24 et 25, à une diminution du résultat d'exploitation comprise entre [10] et [30] %.
30. 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

31. 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 entre 4h30 et 5h30 au départ de l'aéroport de Beauvais et entre 21h30 et 22h30 au départ de Paris.
32. Dans ces conditions, le projet du SMABT d'interdiction totale du service déclaré par la société Fréthelle 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 31.

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 Frethelle sous réserve que l'interdiction du service exclue les horaires mentionnés au point 31.

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 19 octobre 2016.

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

Le Président

Bernard Roman