

Autorité
de la concurrence



**Décision n° 10-DCC-02 du 12 janvier 2010
relative à la prise de contrôle conjoint des sociétés Keolis et Effia
par les sociétés SNCF-Participations et Caisse de Dépôt et
Placement du Québec**

L'Autorité de la concurrence,

Vu le dossier de notification déposé à la Commission le 15 septembre 2009 et reçu par l'Autorité de la concurrence le 18 septembre 2009, relatif à la prise de contrôle conjoint des sociétés Keolis et Effia par les sociétés SNCF-Participations (ci-après « SNCF-P ») et Caisse de Dépôt et Placement du Québec (ci-après « La CDPQ »), formalisée par un protocole d'accord signé le 30 avril 2009 ;

Vu la décision de renvoi de la Commission européenne du 29 octobre 2009 en vertu de l'article 9 du règlement (CE) n°139/2004 du Conseil suite à la demande de renvoi présentée par l'Autorité de la concurrence le 8 octobre 2009 ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence, et notamment ses articles L. 430-1 à L. 430-7 ;

Adopte la décision suivante :

I. Les entreprises concernées et l'opération

1. SNCF-P est une société dont le capital est détenu à hauteur de 99,997 % par la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF), société de tête du groupe SNCF. Ce groupe est organisé autour de six branches d'activité : les branches SNCF Voyages et Proximités dédiées au transport de voyageurs, la branche Infrastructure et Ingénierie (expertise et ingénierie dans le transport), la branche Gares et Connexions (exploitation et développement des 3 000 gares françaises), la branche Fonctions Communes et Participations (regroupement des fonctions support) et la branche Geodis, incluant notamment les services de transport de marchandises.

Le transport de voyageurs, plus spécifiquement concerné par la présente opération, regroupe notamment les activités suivantes :

- le transport ferroviaire international de voyageurs entre la France et différents pays européens grâce aux trains Thalys, Eurostar, Artésia, Elipsos, Lyria et Alleo ;
 - le transport ferroviaire national longues distances de voyageurs entre différentes villes françaises grâce aux trains TGV, Corail-Teoz et Lunéa ;
 - le transport ferroviaire, pour les moyennes distances, de voyageurs destiné à relier des villes françaises de taille moyenne grâce aux trains Corail Intercités ;
 - les services conventionnés de transport ferroviaire qui regroupent les TER (Trains Express Régionaux), le réseau de trains de banlieue exploité par la SNCF en Ile-de-France (Transilien) et les Chemins de Fer de la Corse.
2. En outre, SNCF-P détient 99,988 % du capital de la société Effia, qui exerce elle-même un contrôle exclusif sur les sociétés suivantes : Effia Concessions et sa filiale Effia Stationnement, Effia Synergies, Effia Transport, Effia MTI (Mobilité Territoires Intermodalité), Canal TP et Effia Services. Effia et ses différentes filiales proposent des services variés destinés à faciliter la mobilité des voyageurs (solutions de stationnement, assistance pour la gestion de la relation client, assistance à l'offre multimodale de transport, etc.) ainsi que des prestations de services aux collectivités territoriales et aux opérateurs de transport (contrôle qualité d'opérateurs de transport public, gestion d'offres de transport, d'information multimodale des voyageurs, de billetterie et de parcs de vélos).
 3. En 2008, le chiffre d'affaires mondial total consolidé du groupe SNCF s'est élevé à environ 25,2 milliards d'euros hors taxes et à [Confidentiel] d'euros dans la Communauté européenne dont 22,4 milliards d'euros réalisés en France.
 4. La CDPQ est un gestionnaire de fonds institutionnel qui gère essentiellement les fonds de régimes de retraite et d'assurance d'entités publiques et privées, principalement actives au Québec. Elle investit les fonds des déposants dans plusieurs catégories d'actifs, tels que des titres boursiers, des fonds de couverture, et des prêts immobiliers. La CDPQ ne contrôle aucune société active sur un marché où serait présente Keolis ou Effia. Elle ne détient pas non plus de participation contrôlante dans des secteurs amont, aval ou connexes de ceux sur lesquels Keolis et Effia sont présentes. En 2008, le chiffre d'affaires total consolidé de la CDPQ s'est élevé à [Confidentiel] d'euros hors taxes dans la Communauté européenne dont [Confidentiel] d'euros en France.
 5. Keolis est actuellement placée sous le contrôle exclusif de la société Kuvera Développement¹, dont le capital est détenu par les sociétés SNCF-P, Kebexa Participations SAS (ci-après « Kebexa ») et Keos Management à hauteur de 45,4%, de 51,5 % et de 3,1 %. Les sociétés CDPQ et Pragma FCPR ainsi que différents fonds de placement du groupe Axa (ci-après « Axa PE ») détiennent respectivement 50%, 6,4 % et 43,6% du capital de Kebexa*. La situation actuelle de l'actionariat de Keolis remonte à une opération réalisée début 2007, qui a été présentée à la Commission européenne. Cette dernière a conclu à l'existence d'un contrôle fluctuant au sein de Keolis. En effet, les décisions stratégiques concernant Keolis telles que l'établissement du budget, la nomination du personnel d'encadrement, l'établissement d'un plan d'entreprise, les investissements, sont adoptées à la

¹Le capital de Keolis est détenu à hauteur de 99,8 % par la société Financière Keos dont l'intégralité du capital est détenue par la société Kuvera Développement.,

* Erreur matérielle corrigée, à lire à la place de : Les sociétés CDPQ et Pragma FCPR ainsi que différents fonds de placement du groupe Axa (ci-après « Axa PE ») détiennent respectivement 50%, 43,6 % et 6,4% du capital de Kebexa ».

majorité simple au niveau du conseil de surveillance de Kuvera Développement composé de 7 membres, dont 3 nommés par la SNCF-P, 2 par la CDPQ et 2 par Axa PE. Il n'existe par ailleurs aucun accord ni formel, ni tacite, entre les investisseurs financiers (Axa PE et CDPQ) visant à les obliger à exercer conjointement leur droit de vote au sein du conseil de surveillance. En outre, les investisseurs ne sont pas liés par des intérêts communs puissants. En l'absence d'actionnaire majoritaire et d'intérêt commun entre actionnaires, il ressort que Keolis n'est contrôlée par aucun de ses actionnaires et est donc dans une situation de contrôle fluctuant. Keolis propose des services de transport public urbain et interurbain de voyageurs. Elle exerce également des activités liées au transport telles que le conseil, la location de vélos, la gestion de gares routières et de parcs-relais. Elle exerce l'ensemble de ses activités dans le cadre de délégations de service public ou de marchés publics attribués par les collectivités territoriales suite à des appels d'offres. En 2008, le chiffre d'affaires mondial total consolidé de Keolis s'est élevé à environ 3 milliards d'euros hors taxes, quasiment intégralement réalisés dans la Communauté européenne, dont 1,7 milliard d'euros réalisé en France.

6. Au terme du protocole d'accord conclu le 30 avril 2009, l'intégralité de la participation de SNCF-P dans le capital de la société Effia et de l'ensemble de ses filiales, à l'exception de la société Effia Services, sera apportée par SNCF-P à Kuvera Développement. Cet apport sera rémunéré par l'émission par Kuvera Développement d'actions nouvelles au bénéfice de SNCF-P, de sorte qu'à l'issue de l'opération, le capital de Kuvera Développement sera détenu à hauteur de 56,7 % par SNCF-P, de 40,8 % par Kebexa et de 2,5 % par la société Keos Management. Concomitamment à cette opération, le pacte d'actionnaires conclu entre SNCF-P et Kebexa relatif à Kuvera Développement sera modifié. Le conseil de surveillance de Kuvera Développement sera composé de 9 membres dont 5 seront nommés par SNCF-P et 4 par Kebexa. Au sein de ce conseil de surveillance, les décisions stratégiques seront adoptées à la majorité qualifiée de 8 voix sur 9. Kuvera Développement sera donc contrôlée conjointement par SNCF-P et Kebexa. Or, Kebexa sera placée sous le contrôle exclusif de la CDPQ, [Confidentiel] et exercera donc un contrôle exclusif sur Kebexa. Ainsi, la CDPQ, via le contrôle exclusif qu'elle exerce sur Kebexa, et SNCF-P exerceront un contrôle conjoint sur Kuvera Développement et donc sur Keolis et Effia. L'opération entraîne ainsi, d'une part, le passage d'un contrôle exclusif de SNCF-P à un contrôle conjoint de SNCF-P et CDPQ sur Effia et, d'autre part, le passage d'une absence de contrôle à un contrôle conjoint de SNCF-P et CDPQ sur Keolis. Ces deux opérations étant interdépendantes, puisque le protocole d'accord prévoit que la rémunération de l'apport des titres Effia par SNCF-P implique la modification de la participation détenue par SNCF-P et Kebexa Développement dans le capital de Kuvera Développement et une réorganisation concomitante de la gouvernance de Kuvera Développement, elles constituent une seule opération.
7. Compte tenu du fait que les chiffres d'affaires des entreprises concernées² dépassaient les seuils communautaires, cette opération a été notifiée à la Commission européenne le 15 septembre 2009. Toutefois, par lettre en date du 8 octobre 2008, l'Autorité de la concurrence a demandé un renvoi de l'opération, pour le périmètre géographique français, conformément à l'article 9 (2) (a) du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil sur les concentrations, en vue de l'examiner selon le droit national de la concurrence. L'Autorité de la concurrence a en effet estimé que l'opération menaçait d'affecter de manière significative la concurrence sur les marchés français du transport public de voyageurs par le biais d'effets

² Les entreprises concernées au titre de la présente opération sont SNCF-P, CDPQ et Keolis. Effia n'est pas une entreprise concernée, dans la mesure où précédemment à l'opération elle était déjà contrôlée, à titre exclusif, par SNCF-P. Or, dans le cas du passage d'un contrôle exclusif à un contrôle conjoint, les entreprises concernées sont chacune des sociétés exerçant le contrôle en commun, la société cible n'étant pas une entreprise concernée (voir notamment la lettre du ministre de l'économie des finances et de l'emploi n°C2008-1 du 4 mars 2008, aux conseils des sociétés Famille Vandromme et Groupe Caisse d'Epargne, relative à une concentration dans le secteur des services et des biens immobiliers).

conglomérats, que les marchés français affectés étaient distincts d'autres marchés nationaux et étaient de dimension nationale voire infranationale. Après que les parties ont soumis leurs commentaires sur la demande de renvoi de l'Autorité de la concurrence le 14 octobre 2009, la Commission européenne a décidé, le 29 octobre 2009, de renvoyer l'opération à l'Autorité de la concurrence en vertu de l'article 9 du règlement précité.

8. La prise de contrôle conjoint d'Effia et de Keolis par SNCF-P et la CDPQ est donc soumise, en application du point IV de l'article L. 430-2 du code de commerce, aux dispositions des articles L. 430-3 et suivants du code de commerce relatifs à la concentration économique.

II. Délimitation des marchés pertinents

A. LES MARCHÉS DE SERVICES

9. L'opération envisagée concerne les marchés français du transport public de voyageurs, de la gestion des parcs de stationnement et des gares routières, du conseil en transport public, de la fourniture de systèmes billettique et d'information en matière de transport et enfin de l'audit d'opérateurs de transport public.
10. Sur l'ensemble de ces marchés, la concurrence s'exerce entre les opérateurs uniquement lors de leurs réponses aux appels d'offres lancés par les autorités organisatrices dans leur zone géographique de compétence. Par conséquent, ces marchés doivent être analysés au moment de l'attribution de ces services.
11. En ce qui concerne le transport public de voyageurs, la LOTI fixe les principes généraux de l'organisation du service public des transports pour la France, à l'exception de l'Ile-de-France. Dans ce cadre, les communes et leurs groupements sont compétents pour l'organisation des transports urbains de voyageurs, les départements pour les transports interurbains de personnes, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national, et les régions pour les services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional.
12. Pour l'ensemble des services routiers, la LOTI dispose que l'exécution du service peut être assurée soit en régie par une personne publique, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité organisatrice (délégation de service public ou marché public). Dans le cas d'une délégation de service public, une procédure d'appel d'offres est obligatoire conformément aux dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée relative à la prévention et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin. Dans le cas d'un marché public, un appel d'offres est également obligatoire conformément au code des marchés publics.
13. Dans le cas particulier de l'Ile-de-France, l'ordonnance de 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France³ (« l'ordonnance de 1959 ») établit, pour cette région, une autorité organisatrice unique, le Syndicat des Transports d'Ile-de-France, ou « STIF », rassemblant l'Etat et les collectivités locales concernées.

³ L'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la Région parisienne, et le décret n° 59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France.

14. Compte tenu des différences substantielles de régimes législatifs et réglementaires (qui ont une incidence directe sur l'organisation du transport public) ainsi que des différences dans les matériels utilisés, il convient d'opérer une distinction entre le transport public de voyageurs en Ile-de-France et le transport public de voyageurs hors Ile-de-France. L'enquête de marché a confirmé cette analyse.
15. Il convient de souligner qu'au sein de la nouvelle entité, seule Keolis développe des activités de transport public routier de voyageurs.

1. LE MARCHÉ DU TRANSPORT PUBLIC DES VOYAGEURS EN ÎLE-DE-FRANCE

16. Le marché du transport public de voyageurs en Ile-de-France possède une organisation très spécifique. En effet, la LOTI n'y est pas applicable et la région dispose d'un cadre législatif particulier fixé par l'ordonnance de 1959. Tout d'abord, les transports publics d'Ile-de-France sont organisés par le STIF, établissement public local à caractère administratif, qui exerce ses prérogatives pour le compte de la région Ile-de-France, de la ville de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne. Ensuite, le STIF est soumis à un régime juridique qui le dispense de mettre en concurrence les opérateurs routiers pour l'exploitation des services réguliers de transport de voyageurs : il procède simplement par inscription d'un transporteur au plan de transport, ce qui confère à ce dernier un droit exclusif d'exploitation pluriannuel. Cependant, l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a modifié l'ordonnance de 1959. Il précise que les nouveaux contrats de transport public, intervenant à partir du 3 décembre 2009, doivent être passés conformément à la LOTI. Les contrats en cours se poursuivent conformément aux règles applicables avant le 3 décembre 2009, jusqu'au 1^{er} janvier 2025 pour les services routiers de transport, au 1^{er} janvier 2030 pour les services de transport par tramway et au 1^{er} janvier 2040 pour les services de transport par métro. En ce qui concerne le transport ferroviaire, c'est la SNCF qui exploite l'essentiel du Réseau Express Régional ainsi que les Transilien, conformément aux termes du contrat passé avec le STIF. Enfin, la RATP jouit d'un monopole historique sur les services routiers (bus) mais aussi sur le ferroviaire léger (métro, tram) à Paris et en proche banlieue. De ce fait, les transports publics dans cette région sont largement structurés autour du réseau RATP. Celle-ci exploite également, conjointement avec la SNCF, deux lignes du Réseau Express Régional (RER A et B). L'ensemble des entreprises privées exploitant des lignes régulières de bus inscrites au Plan Régional de Transport, soit à ce jour 84 entreprises ou centres d'exploitation dont Keolis, sont regroupées au sein d'OPTILE (Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France).
17. Les parties notifiantes considèrent que, compte tenu du statut particulier conféré par la loi française à cette région, et en accord avec la pratique décisionnelle des autorités françaises, le marché du transport public de voyageurs en Ile-de-France constitue effectivement un marché distinct du reste de territoire, ce qui a été confirmé par le test de marché.
18. Il convient toutefois de noter que la mise en œuvre du règlement communautaire n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (« règlement OSP ») devrait aboutir à une convergence graduelle de la réglementation applicable en Ile-de-France et dans les autres régions françaises : le STIF sera en effet tenu de procéder à une mise en concurrence des opérateurs routiers à l'occasion de l'attribution des marchés de transport de voyageurs.

19. Compte tenu de l'évolution de la réglementation, il ne peut être exclu qu'il n'y ait plus lieu, à terme, d'opérer une distinction entre le transport public de voyageurs en l'Ile-de-France et hors Ile-de-France. Néanmoins, cette segmentation demeure actuellement encore pertinente.

2. LE TRANSPORT PUBLIC DES VOYAGEURS HORS ILE-DE-FRANCE

20. En ce qui concerne le transport public de voyageurs hors Ile-de-France, les parties notifiantes considèrent que le transport ferroviaire sur le réseau ferré national (hors tramway ou métro) et le transport routier constituent des marchés distincts.
21. Les parties estiment en effet que, du fait du régime législatif applicable aux transports publics, les transports publics de passagers réalisés sur le réseau ferré national ne sont pas concurrents, mais complémentaires de ceux réalisés par la voie routière. En effet, le transport ferroviaire relève du monopole légal de la SNCF aux termes de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 (« la LOTI »)⁴. Pour le transport ferroviaire régional, les autorités organisatrices compétentes (les régions) ont donc l'obligation de recourir à la SNCF en passant avec cette dernière une convention d'exploitation. En revanche, le transport routier est soumis à une concurrence régulée, et tous les opérateurs satisfaisant aux critères techniques d'admissibilité peuvent répondre aux appels d'offre présentés par les autorités organisatrices. De plus, les fonctions de ces deux modes de transports sont complémentaires, le transport ferroviaire étant un transport de masse entre zones urbanisées alors que le transport routier est destiné à desservir plus finement les zones qui en général ne disposent pas d'infrastructure ferroviaire.
22. Le test de marché a permis de constater qu'il était justifié de distinguer le transport public ferroviaire interurbain de voyageurs et le transport public routier interurbain de voyageurs. En effet, une très large majorité des autorités organisatrices et des transporteurs concurrents ont indiqué que ces deux modes de transport étaient complémentaires et non substituables, notamment en raison de leur cadre législatif distinct, de leurs fonctions différentes dans la politique de transport mais également du fait de leurs coûts d'exploitation sensiblement différents (2 à 5 fois plus élevés pour le ferroviaire selon les estimations fournies). En outre, le transport ferroviaire nécessite des investissements importants dans des infrastructures spécifiques lourdes si bien qu'une fois ces investissements réalisés, la substitution d'un transport routier au transport ferroviaire est difficilement envisageable.
23. Par ailleurs, il convient de distinguer le transport urbain du transport interurbain. En effet, il appartient à des autorités organisatrices différentes d'organiser le transport urbain (communes ou leurs groupements) et le transport interurbain (départements ou régions). En outre, comme cela a précédemment été relevé dans la pratique décisionnelle nationale antérieure⁵, ces deux marchés se distinguent en raison de la spécificité des matériels (bus pour le transport urbain, autocars pour le transport interurbain), des compétences requises pour l'exploitation de ces réseaux de transports⁶ et du mode de propriété du matériel (propriété de l'opérateur en général

⁴ Loi n° 82-115337 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs.

⁵ C2000-40 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 7 juin 2000 au conseil de la société CGEA Transport SA relative à une concentration dans le secteur du transport routier urbain de voyageurs ; C2000-39 / SNCF Participations/ VIA GTI ; C2002-6 / CGEA CONNEX / Transports Verney ; C2008-33 / Lettre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 28 mai 2008, aux conseils de la société Transdev, relative à une concentration dans le secteur des transports routiers de voyageurs.

⁶ Le transport urbain implique notamment de mobiliser un plus grand nombre de personnels et des conducteurs capables, pour les réseaux concernés, de conduire des tramways et des métros. En outre, l'optimisation des moyens de transport au sein d'un réseau urbain est plus complexe que dans l'interurbain, dans la mesure où dans ce dernier cas, le réseau est généralement moins dense (moins de correspondances entre les différentes lignes).

pour le transport interurbain, propriété de l'autorité organisatrice en général pour le transport urbain).

24. Ainsi, en ce qui concerne le marché du transport public des voyageurs hors Ile-de-France, il convient de distinguer (a) le transport urbain⁷, (b) le transport interurbain routier⁸ et (c) le transport ferroviaire de passagers.

a) Le marché du transport public urbain de voyageurs hors Ile-de-France

25. Les parties notifiantes considèrent que le marché du transport public urbain de voyageurs hors Ile-de-France devrait être analysé en incluant tous les modes de transport (routier, tramway, métro etc.).
26. L'instruction a permis de confirmer l'existence d'une certaine substituabilité entre les différents modes de transport public urbain, et notamment entre autobus, tramway et métro, même si le ministre de l'économie a pu souligner qu'une complémentarité avait souvent été observée.
27. En effet, la plupart des autorités organisatrices procèdent à des appels d'offres groupés pour la gestion simultanée de tous les modes de transport, ce qui a été confirmé par l'enquête de marché. Ainsi, un marché large des transports urbains peut être envisagé.
28. En outre, ces appels d'offres incluent généralement la gestion de parking-relais, parking situés à la périphérie du réseau de transport urbain destinés aux usagers qui y laissent leur véhicule automobile afin de finir leur trajet en transport en commun, et, de plus en plus souvent, des vélos en libre-service. Ces différentes prestations, dans la mesure où elles ne font pas l'objet d'un appel d'offres spécifique, semblent pouvoir être intégrées au marché du transport public urbain.
29. En tout état de cause, la définition exacte du marché du transport public urbain peut rester ouverte, l'analyse concurrentielle de la présente concentration restant inchangée quelle que soit la définition retenue.

b) Le marché du transport interurbain routier de voyageurs hors Ile-de France

30. Conformément au régime juridique « *du transport routier non-urbain de personnes* » défini à l'article 29 de la LOTI, le ministre chargé de l'économie a généralement distingué quatre catégories de services de transport non urbain de voyageurs : les services réguliers publics, au sein desquels se distinguent les lignes régulières proprement dites et les transports scolaires, les services à la demande, les services occasionnels, et les services privés qui, étant mis en œuvre pour compte propre, ne constituent en tout état de cause pas un marché pertinent.
31. Toutefois, le test de marché a montré que le transport scolaire présentait de moins en moins de spécificités par rapport au transport interurbain régulier proprement dit : il fait l'objet d'une procédure d'appel d'offres similaire à celle organisée par les autorités organisatrices pour les lignes régulières et l'autorité adjudicatrice est la même. De plus, les transports scolaires et les lignes régulières bénéficient d'une tarification identique (les usagers des lignes régulières peuvent emprunter les lignes de transport scolaire). Enfin, il n'existe pas d'opérateur spécialisé dans le transport scolaire.

⁷ Défini par la LOTI comme le transport sur un "périmètre de transport urbain (PTU) qui comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes".

⁸ Les transports interurbains s'effectuent à une échelle supérieure à celle d'un périmètre de transport urbain, départementale ou régionale par exemple.

32. En outre, concernant les services occasionnels et les services à la demande, il convient de relever que les opérateurs actifs sur ces lignes peuvent être les mêmes que ceux répondant aux appels d'offres sur des lignes régulières. De plus, les services à la demande dépendent, tout comme la majeure partie des services réguliers interurbains, de la même entité adjudicatrice, à savoir le département.
33. En l'espèce toutefois, la question de la délimitation précise du marché du transport interurbain routier de voyageurs hors Ile-de-France peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.
34. Il convient également de souligner l'existence de transports routiers liés au transport ferroviaire. Il s'agit :
- des transports routiers « assimilés à des services ferroviaires » qui recouvrent d'une part, les services routiers temporaires organisés pour assurer la continuité du service public en cas de perturbation du transport ferroviaire et d'autre part des « services routiers mixtes » organisés en alternance avec un service ferroviaire lorsque la fréquentation de la ligne est faible ;
 - des transports routiers de « substitution à des services ferroviaires » mis en place en vue du remplacement d'une ligne TER complète.
35. Hormis les services routiers temporaires mis en place à titre exceptionnel par la SNCF, les services mixtes et de substitution sont organisés par la région, qui peut choisir de donner mandat à la SNCF pour attribuer ces marchés. Dans tous les cas, la procédure d'attribution prévoit une mise en concurrence des opérateurs par appel d'offres. Ces services routiers ont vocation à venir suppléer le transport ferroviaire et pourraient, de ce fait, être assimilés à des services ferroviaires. Toutefois, dans la mesure où ces services ne relèvent pas du monopole d'exploitation de la SNCF, ils sont accessibles à l'ensemble des transporteurs routiers actifs dans le transport interurbain. A ce titre, ils présentent des caractéristiques permettant d'envisager un rattachement de ces services au marché des transports routiers.
36. En l'espèce toutefois, la question de savoir si les services de transport routier liés au transport ferroviaire constituent un marché distinct ou s'il convient de les rattacher au marché des transports routiers interurbains peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

c) Le marché du transport ferroviaire de voyageurs

37. L'organisation réglementaire du transport ferroviaire se décline en fonction de la dimension géographique des liaisons concernées. La LOTI établit, d'une part, le monopole d'exploitation par la SNCF des services ferroviaires sur le réseau national. Le transport international de passagers a toutefois été ouvert à la concurrence le 13 décembre 2009. D'autre part, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi "SRU")⁹ de 2000 a, entre autres, transféré aux régions la compétence relative aux services ferroviaires régionaux de voyageurs.
38. Les gares ferroviaires relèvent également du monopole de la SNCF. Elles sont gérées par Gares et Connexions*, créée en avril 2009, qui a vocation à permettre l'accès en gare à des entreprises ferroviaires autres que la SNCF.

⁹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, applicable également au Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF).

* erreur matérielle corrigée

39. Concernant le transport ferroviaire régional, le règlement OSP précité, entré en vigueur en France le 3 décembre 2009, organise les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices auront la possibilité d'ouvrir progressivement à la concurrence les dessertes ferroviaires régionales. Toutefois, le règlement n'est pas contraignant en ce qui concerne le transport ferroviaire, par exception aux dispositions s'appliquant au transport routier de voyageurs. La grande majorité des répondants au test de marché a d'ailleurs indiqué qu'elle ne prévoyait pas que la libéralisation du marché français ferroviaire, qui permettrait l'entrée de nouveaux opérateurs, soit effective à court ou moyen terme.
40. Ainsi, une ouverture du marché à la concurrence pourrait conduire à envisager une segmentation entre le transport ferroviaire national et régional en raison des différences réglementaires portant sur leur organisation respective.

3. LE MARCHÉ DE LA GESTION DES PARCS DE STATIONNEMENT

41. Le stationnement public payant recouvre le stationnement de surface en voirie et le stationnement en ouvrage souterrain. Chacun de ces deux modes présente des caractéristiques d'exploitation propres. En effet, le stationnement en voirie relève du pouvoir de police de la circulation des mairies. Il peut donner lieu à des marchés publics de prestations de service. Le stationnement en ouvrage est un service public industriel et commercial. Son exploitation est effectuée en régie directe par la commune ou est déléguée à une entreprise (délégation de service public). Actuellement, la majorité des parkings sont exploités en délégation de service public.
42. Le Conseil de la concurrence, dans son avis n° 01-A-08 du 5 juin 2001 relatif à l'acquisition du groupe GTM par la société Vinci, a considéré qu'il convenait de distinguer le marché du stationnement en voirie et le marché du stationnement en ouvrage, ces deux modes de stationnement n'étant pas substituables du point de vue des automobilistes, pour des raisons de sécurité et de coût, et requièrent des prestations différentes du point de vue des collectivités locales.
43. Effia, via sa filiale Effia Stationnement, exploite des parcs de stationnement, aussi bien en ouvrage qu'en surface. La plupart d'entre eux se situent sur le domaine public ferroviaire (parcs de stationnement adossés à une gare ferroviaire). Keolis, quant à elle, ne gère que des parcs-relais, c'est-à-dire des parkings situés à la périphérie du réseau de transport urbain où les usagers laissent leur véhicule automobile pour terminer leur trajet en transports en commun. Toutefois, la gestion des parcs-relais étant généralement incluse dans les appels d'offres relatifs au transport public urbain de voyageurs et ne faisant pas l'objet d'appels d'offres distincts, cette activité doit donc être rattachée au marché du transport public urbain de voyageurs et non au marché de la gestion de parcs de stationnement. Ainsi, les gestionnaires de parcs-relais sont des opérateurs de transport public, tels que Veolia et Keolis, tandis que les parcs de stationnement sont gérés par des groupes spécialisés, tels Vinci et Effia. En matière de parcs de stationnement, l'opération n'entraîne ainsi pas de chevauchement d'activité entre les parties.

4. LE MARCHÉ DE LA GESTION DE GARES ROUTIÈRES

44. La pratique décisionnelle nationale a envisagé l'existence d'un marché de la gestion de gares routières qui réunirait « un ensemble de services liés à une activité de transport routier régulier tels que les services d'accueil et d'information des voyageurs, de sécurité et

d'entretien du site, et éventuellement de gestion des mouvements de véhicules au sein du site »¹⁰.

45. Les parties ont indiqué que la gestion de gares routières pouvait être confiée à des opérateurs de transport dans le cadre de leur délégation de service public de transport ou qu'elles pouvaient faire l'objet d'un appel d'offres spécifique. Elles considèrent ainsi que les gares routières qui sont données en gestion à des opérateurs de transport dans le cadre de leurs délégations de service public de transport ne doivent pas être intégrées à un éventuel marché spécifique de la gestion de gares routières.
46. En l'espèce toutefois, la question de l'existence d'un marché de la gestion de gares routières et de l'inclusion ou non dans ce marché des gares dont la gestion n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres spécifique peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

5. LE MARCHÉ DU CONSEIL EN TRANSPORT PUBLIC

47. Le groupe Effia et Keolis exercent une activité de conseil en transport public à destination des autorités organisatrices. Le groupe Effia propose des études et des services d'assistance à maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, il leur fournit une assistance juridique, technique et financière concernant la gestion des réseaux de transport dont elles ont la charge. Il mène notamment des études concernant les marchés locaux et régionaux de déplacements afin de proposer, par exemple, une adaptation ou un renouvellement complet du plan de transport. Il intervient également en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage en aidant les autorités organisatrices à définir et à formaliser leurs besoins. Keolis, via sa filiale Transétude, réalise des études générales dans différents domaines du transport public (études tarifaires, études de marchés et enquêtes, schémas de déplacement, etc.). Cette activité de conseil et d'études est exercée non seulement par des grands groupes de transport public, mais également par des grands bureaux d'études spécialisés dans le transport ainsi que par des bureaux d'études de taille plus modeste. Cette activité répond à un besoin des autorités organisatrices en compétence technique qui pourrait encore s'accroître avec le développement des réseaux de transport public. Ces besoins portent sur différentes problématiques comme par exemple l'élaboration d'un schéma de transport ou la mise en place d'un système de billettique.
48. Un marché du conseil en transport pourrait dès lors être envisagé. En revanche, la question d'une segmentation plus fine de ce marché en fonction du type de conseil peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

6. LE MARCHÉ DES SYSTÈMES DE BILLETTIQUE ET D'INFORMATION DES VOYAGEURS

49. Les parties développent différents services destinés à informer les usagers de transport public et à faciliter les déplacements sur plusieurs réseaux de transport. Le groupe Effia propose ainsi des services de billettique, ainsi que des systèmes d'information multimodale. La billettique est l'ensemble des dispositifs mettant en œuvre les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) pour le traitement des titres associés à la

¹⁰ Lettre du ministre de l'économie, de l'emploi et de l'industrie n°C2008-33 du 28 mai 2008, aux conseils de la société Transdev, relative à une concentration dans le secteur des transports routiers de voyageurs.

fourniture et à l'exécution de prestations de transport de personnes. Dans ce cadre, les billets papier sont remplacés par des supports de technologie plus avancée (cartes à puce ou téléphone mobile par exemple). Un système de billettique interopérable doit permettre aux usagers de n'utiliser qu'un seul titre de transport, ou plusieurs sur un même support, même si leurs déplacements s'effectuent sur plusieurs réseaux. L'élaboration d'un système de billettique est généralement attribuée par les collectivités suite à des appels d'offres et les transporteurs intervenant sur les différents réseaux concernés doivent ensuite mettre en place ce système harmonisé. Par ailleurs, le groupe Effia propose des systèmes d'information multimodale pour les usagers. Plus précisément, Effia a développé un logiciel, Navitia, qui permet aux usagers de préparer leur itinéraire et de connaître leur temps prévisionnel de parcours, puisqu'il calcule le meilleur itinéraire sur un trajet en combinant tous les modes de transport. Les autorités organisatrices peuvent instituer la mise en place de tels systèmes, qui sont en règle générale attribués par la voie d'appel d'offres. Le groupe Keolis propose quant à lui un système d'aide à l'exploitation de réseaux et d'information aux voyageurs (« SAEIV »). Il s'agit de systèmes embarqués dans les moyens de transport ainsi que de bornes situées au niveau des arrêts donnant des informations en temps réel concernant la circulation et l'heure de passage des véhicules de transport. De tels systèmes se développent sous l'impulsion des autorités organisatrices, qui souhaitent de plus en plus faciliter le déplacement des voyageurs sur différents réseaux de transport et améliorer l'information des usagers de transport.

50. Un marché des systèmes de billettique et d'information des voyageurs pourrait dès lors être envisagé. En revanche, la question d'une segmentation plus fine de ce marché en fonction du type de système peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

7. LE MARCHÉ DE L'AUDIT D'OPÉRATEURS DE TRANSPORT PUBLIC

51. Le groupe Effia mène des enquêtes qualité pour le compte des autorités organisatrices. Dans le cadre de cette activité d'audit, il est amené à contrôler l'ensemble des transporteurs, qu'il s'agisse de Keolis ou de ses concurrents. Les missions de contrôle qui lui sont confiées consistent à vérifier, sur la base d'une grille établie par l'autorité organisatrice concernée, la conformité du service par rapport au contrat conclu entre le transporteur et l'autorité organisatrice ainsi que la qualité du service rendu. Cette activité d'audit peut être exercée directement par les autorités organisatrices, ainsi que par des groupes privés notamment spécialisés dans les études marketing et d'opinion.
52. Un marché de l'audit pourrait dès lors être envisagé. En l'espèce, l'activité d'audit n'étant étudiée qu'au titre de potentiels effets verticaux avec les marchés du transport public de voyageurs, l'analyse concurrentielle sera menée sur un marché limité à l'audit d'opérateurs de transport public.

B. LES MARCHÉS GÉOGRAPHIQUES

1. LE MARCHÉ DU TRANSPORT PUBLIC DE VOYAGEURS EN ÎLE-DE-FRANCE

53. En ce qui concerne le transport public de voyageurs en Ile-de-France, les parties estiment, conformément à la pratique décisionnelle, qu'à l'heure actuelle, compte tenu des spécificités

réglementaires existant dans cette région, le marché du transport public de voyageurs en Ile-de-France doit être appréhendé dans cette seule région.

54. L'analyse concurrentielle sur ce marché sera ainsi menée au niveau de l'Ile-de-France.

2. LE MARCHÉ DU TRANSPORT PUBLIC URBAIN DE VOYAGEURS HORS ILE-DE-FRANCE

55. Concernant le transport public urbain de voyageurs hors Ile-de-France, les parties notifiantes considèrent que ce marché est encore, à ce stade, de dimension nationale, comme l'a souligné le ministre de l'économie : *« lorsque les collectivités locales souhaitent déléguer l'exploitation de ce service, elles organisent des appels d'offres auxquels peuvent répondre l'ensemble des opérateurs nationaux, et ce, d'autant plus facilement que le matériel d'exploitation reste souvent propriété de la collectivité locale et que le personnel d'exploitation est repris par le nouveau titulaire de la délégation »*.
56. Il convient cependant de relever, comme l'ont indiqué les parties dans leur formulaire de notification, la présence émergente d'acteurs européens, d'origine espagnole ou suisse notamment, sur le marché français. Toutefois, la pression concurrentielle exercée par ces acteurs paraît, à ce stade de développement de leurs activités en France, très largement insuffisante pour remettre en cause une délimitation nationale des marchés des transports routiers urbains de voyageurs hors Ile-de-France.
57. En effet sur ce marché, la part de marché totale des opérateurs étrangers (calculée en nombre de voyages) serait inférieure à 2 %¹¹. Si l'enquête de marché n'a pas mis en évidence l'existence de barrières à l'entrée sur le marché français, dans la pratique, certains opérateurs étrangers ont indiqué des éléments qui tendraient à compliquer la candidature d'opérateurs étrangers, comme par exemple la publication des appels d'offres dans des journaux à diffusion limitée, les délais très courts pour répondre sur des offres complexes, ou encore la publication en langue française. De même, l'obligation pour le nouvel opérateur de reprendre le personnel de l'ancien exploitant constitue aussi parfois une difficulté. Certains opérateurs ont également indiqué dans leurs réponses que les marges obtenues sur le marché français seraient plus faibles que sur les autres marchés européens, rendant celui-ci moins attractif pour les opérateurs étrangers. De plus, l'enquête de marché a révélé une grande différence entre les parts de marché des opérateurs étrangers en France et les parts des opérateurs étrangers dans des pays voisins ce qui indique une spécificité du marché français.
58. Il convient donc de définir aux fins de la présente affaire, la dimension géographique du marché de transport public urbain de voyageurs hors Ile-de-France comme nationale. Cependant, une définition plus large dans le futur ne serait pas à exclure, si la pression concurrentielle des opérateurs étrangers devait se matérialiser de manière significative.

3. LE MARCHÉ DU TRANSPORT PUBLIC ROUTIER INTERURBAIN DE VOYAGEURS HORS ILE-DE-FRANCE

59. Il ressort de la pratique des autorités françaises de concurrence que le marché des transports routiers interurbains de voyageurs hors Ile-de-France est tout au plus de dimension nationale. En effet, la détention de dépôts de véhicules ainsi que leur localisation adéquate par rapport aux lignes mises en concurrence est un facteur déterminant dans la compétitivité des offres

¹¹ Données 2008 et 2007, GART (Groupement des autorités responsables de Transport).

remises. Pour cette raison, les principaux opérateurs sur ce marché sont de grands opérateurs français mais aussi des PME ou des groupements de petits opérateurs interurbains implantés localement. Pour ces mêmes raisons, les parties estiment que ce marché est de dimension au plus nationale, voire départementale ou régionale.

60. L'enquête de marché a confirmé que la dimension géographique du marché de transport public interurbain routier de voyageurs hors Ile-de-France était infranationale, ou au plus nationale. Les clients et les concurrents ont confirmé la nécessité d'une implantation locale forte par le biais de dépôts de véhicules. Les appels d'offres étant fréquemment réalisés ligne par ligne, il est économiquement peu intéressant pour un opérateur étranger d'investir dans un nouveau dépôt afin de répondre à un appel d'offres, alors qu'il n'est pas certain d'obtenir l'exploitation d'un nombre suffisant de lignes pour le rentabiliser. Ceci est illustré en pratique par le fait que 60 % des lignes interurbaines sont exploitées par des opérateurs locaux¹², n'ayant pas une présence nationale. Par ailleurs, tout comme pour le transport urbain, la publication des appels d'offres dans des journaux à diffusion limitée, les délais très courts pour répondre sur des offres complexes, ou encore la publication en langue française, représentent des obstacles à l'entrée des opérateurs étrangers au marché français. De plus, la présence des opérateurs étrangers sur ce marché est pour le moment limitée à quelques lignes seulement.
61. Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît que le marché du transport public routier interurbain de voyageurs hors Ile-de-France est au plus de dimension nationale.

4. LE MARCHÉ DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS HORS ILE-DE-FRANCE

62. En ce qui concerne le transport ferroviaire national et régional de voyageurs, les parties considèrent que l'existence, à l'heure actuelle, d'un monopole légal de la SNCF pour l'exploitation des services de transport ferroviaire, justifie de retenir une dimension nationale de ces marchés en France, ce que le test de marché a confirmé.
63. Concernant les services ferroviaires internationaux, marché récemment ouvert à la concurrence, il ne peut être exclu que ce marché ait une dimension supranationale. En l'espèce toutefois, la question de la dimension géographique précise du marché du transport ferroviaire international de voyageurs peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

5. LE MARCHÉ DE LA GESTION DES PARCS DE STATIONNEMENT

64. Le Conseil de la concurrence a considéré qu'au vu de l'homogénéité du service demandé et de la procédure d'appel d'offres sur le territoire national, les marchés de la gestion des parcs de stationnement sont de dimension nationale¹³. Par ailleurs, la Commission, à l'occasion de la décision M. 4613¹⁴, tout en relevant l'existence de plusieurs acteurs actifs simultanément dans plusieurs pays, a laissé ouverte la délimitation géographique exacte de ce marché.

¹² Etude XERFI, *Transport routier de voyageurs*, Avril 2009.

¹³ Avis n°01-A-08 du 5 juin 2001 relatif à l'acquisition du groupe GTM par la société Vinci.

¹⁴ COMP/M.4613-EURAZEO SA / APCOA PARKING HOLDINGS GMBH.

65. De même, en l'espèce, la question de la délimitation précise de la dimension du marché de la gestion des parcs de stationnement peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

6. LE MARCHÉ DE LA GESTION DE GARES ROUTIÈRES

66. Compte tenu de la spécificité de l'Ile-de-France, liée à la maîtrise par le STIF des ouvertures de lignes et des tracés, ainsi qu'à sa participation à des conventions entre des gestionnaires et des collectivités territoriales et à ses prérogatives d'autorité organisatrice des transports, la pratique décisionnelle nationale¹⁵ a considéré qu'il convenait d'opérer une distinction entre le marché en Ile-de-France et hors Ile-de-France. La pertinence d'une telle distinction est partagée par les parties qui considèrent qu'elle se justifie notamment par la forte imbrication entre l'activité de gestion de gares routières et celle de transport routier, un grand nombre de gares routières étant en effet gérées par des opérateurs qui les desservent. Il n'y a pas lieu de remettre en cause la présente distinction entre l'activité de gestion de gares routières en Ile-de-France et hors Ile-de-France.
67. Concernant la gestion de gares hors Ile-de-France, il ne peut être exclu que cette activité revête une dimension locale. En effet, les gares peuvent être gérées par des opérateurs de transport ou des groupements de transport ayant une implantation uniquement régionale voire départementale.
68. En l'espèce toutefois, la question de la délimitation précise de la dimension du marché de la gestion de gares routières hors Ile-de-France peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées.

7. LES MARCHÉS DU CONSEIL EN TRANSPORT PUBLIC, DES SYSTÈMES DE BILLETTIQUE ET D'INFORMATION DES VOYAGEURS ET DE L'AUDIT D'OPÉRATEURS DE TRANSPORT PUBLIC

69. Les opérateurs actifs sur les marchés du conseil en transport public, des systèmes de billettique et d'information ainsi que de l'audit d'opérateurs de transport public sont de taille variable. Il peut s'agir de grands groupes, mais également d'entreprises plus modestes. S'agissant des parties, elles sont en mesure d'intervenir, tout comme leurs principaux concurrents, sur l'ensemble du territoire national. Les clients des parties sont des collectivités organisatrices de taille également variable puisqu'il peut s'agir tant de régions, de départements que de communes ou d'intercommunalités.
70. En l'espèce toutefois, la question de la dimension géographique précise des marchés du conseil en transport public, des systèmes de billettique et d'information des voyageurs ainsi que de l'audit d'opérateurs de transport public peut être laissée ouverte, dans la mesure où, quelle que soit l'hypothèse retenue, les conclusions de l'analyse concurrentielle demeureront inchangées. Ces marchés étant essentiellement étudiés au titre des effets verticaux en raison de leurs liens avec les marchés nationaux du transport public de voyageurs, l'analyse sur ces marchés sera menée au niveau national.

¹⁵ Voir la décision du ministre de l'économie C2008-33 précitée.

III. Analyse concurrentielle

71. Dans la mesure où la CDPQ ne dispose d'aucune participation contrôlante dans des sociétés actives sur les mêmes marchés que la SNCF, Keolis et Effia, ni sur des marchés amont, aval ou connexes à ceux sur lesquels interviennent les sociétés cibles ainsi que la SNCF, l'analyse concurrentielle portera essentiellement sur l'impact du rapprochement entre la SNCF, Keolis et Effia. En outre, compte tenu de l'absence de chevauchement et de liens verticaux ou congloméraux entre les activités de la SNCF et de la CDPQ, tout risque d'atteinte à la concurrence par une coordination du comportement des sociétés mères peut être écarté.

A. EFFETS HORIZONTAUX

1. LE MARCHÉ NATIONAL DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS

72. Actuellement, la SNCF est en monopole sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs. Toutefois, dans la perspective d'une ouverture possible à la concurrence, il convient de déterminer si l'opération aurait un impact concurrentiel négatif sur ce marché en entraînant la disparition d'un concurrent potentiel, Keolis, sur ce marché.
73. Actuellement, Keolis exerce des activités de transport ferroviaire de voyageurs dans différents pays européens (Royaume-Uni, Allemagne et Pays-Bas). Elle dispose ainsi d'une expérience en tant qu'entreprise ferroviaire qui aurait pu lui permettre d'envisager d'entrer sur le marché français en cas de libéralisation de ce dernier. A ce titre, concernant « *les événements susceptibles d'engendrer des modifications importantes dans les prochains mois* », [Confidentiel] Keolis évoque « *la participation ou non de Keolis en tant qu'opérateur ferroviaire en France* ». L'opération a ainsi pour effet de supprimer toute concurrence entre la SNCF et Keolis.
74. Toutefois, il doit être relevé que Keolis n'est pas le seul entrant potentiel sur ce marché. Différents groupes pourraient être intéressés par une entrée sur le marché français du transport ferroviaire de voyageurs. Il s'agit notamment des groupes français Veolia, RATP et Transdev, présents sur les marchés français du transport routier de voyageurs et exploitant des liaisons ferroviaires dans d'autres pays européens. Il s'agit également d'entreprises ferroviaires étrangères telles que la Deutsche Bahn et Trenitalia, qui exploitent, par le biais d'accords de coopération avec la SNCF, des lignes internationales de transport de passagers dont une partie du trajet est réalisée sur le territoire français. Les réponses au test de marché ont confirmé le fait que de nombreux acteurs en France ou en Europe étaient disposés à entrer sur le marché du transport régional ferroviaire de voyageurs dès qu'il serait libéralisé.
75. Compte tenu de l'existence de concurrents potentiels alternatifs à Keolis, l'opération n'est pas susceptible de porter atteinte à la concurrence par la disparition d'un concurrent potentiel sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs.

2. LES MARCHÉS DE LA GESTION DE GARES ROUTIÈRES

76. Concernant la gestion de gares routières hors Ile-de-France, la part de marché de la nouvelle entité sera inférieure à 5 %.

77. Sur des marchés locaux de la gestion de gares routières, l'opération entraîne un chevauchement d'activité uniquement dans le Var. Toutefois, il convient de préciser que Keolis gère des gares routières uniquement dans le cadre des délégations de transport routier interurbain qu'elle a remportées et qu'elle ne répond pas à des appels d'offres spécialement dédiés à la gestion de gares routières, contrairement au groupe Effia. En outre, la nouvelle entité continuera à être soumise à la pression concurrentielle exercée par des groupements de transporteurs locaux ainsi que par des opérateurs de transport d'envergure nationale.
78. Concernant la gestion de gares routières en Ile-de-France, la nouvelle entité exploitera à l'issue de l'opération 7 gares routières (2 pour le groupe Effia et 5 pour Keolis) ce qui lui confèrera une part de marché de [0-5] %.
79. L'opération n'est donc pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur les différents marchés de la gestion de gares routières.

3. LES MARCHÉS DU CONSEIL EN MATIÈRE DE TRANSPORT

80. L'opération n'aura qu'un faible impact sur le marché du conseil en matière de transport. En effet, Keolis, via sa filiale Transétude, n'est que marginalement présente sur ce marché. En l'absence de données précises concernant l'activité de conseil en matière de transport et compte tenu du caractère très hétérogène des services de conseil susceptibles d'être rendus, les parties n'ont pas été en mesure d'évaluer précisément la taille du marché. Elles ont estimé qu'en tout état de cause la part de marché de la nouvelle entité serait largement inférieure à 10 %. En outre, la nouvelle entité sera confrontée à la concurrence de grands opérateurs de transport tels que Veolia et Transdev, ainsi que de bureaux d'études intervenant dans le domaine du transport mais également dans d'autres secteurs.
81. Si une segmentation plus fine du marché du conseil en matière de transport devait être retenue, l'opération n'entraînerait aucun chevauchement d'activité, les parties ayant des activités de conseil relativement différentes, ne travaillant généralement pas avec les mêmes autorités organisatrices (régions pour Effia et communes pour Keolis) et étant spécialisées sur des modes de transport différents (majoritairement ferroviaire pour le groupe Effia et majoritairement routier pour Keolis).
82. L'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur les marchés du conseil en matière de transport.

4. LES MARCHÉS DES SYSTÈMES D'INFORMATION DES VOYAGEURS ET DE BILLETTIQUE

83. Concernant l'exploitation de systèmes d'information des voyageurs et de billettique, l'opération n'aura qu'un faible impact. En effet, Keolis est présente sur ce marché uniquement en tant qu'exploitante d'un SAEIV, tandis qu'Effia exploite des systèmes de billettique et d'information multimodale. L'activité de Keolis en matière de SAEIV est limitée. En effet, le système qu'elle a développé propose une solution mutualisée, c'est-à-dire fondée sur un système central pouvant répondre aux besoins de plusieurs exploitations, alors que les appels d'offres passés par les autorités organisatrices portent généralement sur la livraison d'un système dit « propriétaire », caractérisé par la propriété du système central et des équipements embarqués et la limitation exclusive aux besoins de l'autorité organisatrice.
84. En outre, les principaux concurrents de Keolis, à savoir Veolia, Transdev et la RATP, ainsi que des opérateurs spécialisés dans l'ingénierie et le conseil en transport exploitent des

systèmes d'information des voyageurs et de billettique. L'opération n'est donc pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets horizontaux sur les marchés des systèmes d'information des voyageurs et de billettique.

B. EFFETS NON HORIZONTAUX

85. A titre liminaire, il convient de préciser que les risques d'atteinte à la concurrence par le biais d'effets non horizontaux entre les marchés du conseil en matière de transport et des systèmes d'information des voyageurs et de billettique peuvent être écartés, compte tenu de la faible position de Keolis en matière de systèmes d'information des voyageurs et de billettique. En outre, il est rappelé que le système développé par Keolis est un système mutualisé, alors que les appels d'offres lancés par les autorités organisatrices, éventuellement avec le concours d'Effia en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, portent généralement sur des systèmes dits propriétaires, de sorte qu'Effia ne sera pas en mesure de recommander aux autorités organisatrices l'adoption de la solution de SAEIV développée par Keolis.
86. De même, compte tenu des faibles parts de marché d'Effia en matière de gestion de gares routières et donc du renforcement mineur de la position de Keolis sur ces marchés, l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets verticaux entre les marchés de la gestion de gares routières et ceux du transport public de voyageurs.

1. ENTRE LES MARCHÉS DU CONSEIL EN MATIÈRE DE TRANSPORT ET DU TRANSPORT ROUTIER PUBLIC DE VOYAGEURS

87. A l'issue de l'opération, Keolis qui était déjà présente sur les marchés du transport routier de voyageurs et disposait d'une activité relativement limitée en matière de conseil, va renforcer sa position sur le marché du conseil grâce à Effia. Le renforcement de la position de la nouvelle entité sur le marché du conseil pourrait être de nature à permettre à Keolis de consolider sa position sur les marchés du transport routier. En effet, la présence renforcée de la nouvelle entité sur le marché du conseil pourrait permettre à Keolis d'obtenir des informations sur les besoins et attentes des autorités organisatrices, via les études menées par Effia et ainsi permettre à Keolis lors de sa réponse aux appels d'offres de calibrer au mieux son offre par rapport aux attentes des autorités organisatrices. Toutefois, les autorités organisatrices rendent public le résultat des travaux menés par des conseils extérieurs. Elles favorisent un accès complet au dossier afin qu'un maximum d'opérateurs de transport puissent répondre à leurs appels d'offres, de sorte que Keolis ne disposera pas véritablement d'informations substantielles supplémentaires par rapport aux autres répondants. En outre, Effia pourrait également orienter le choix des autorités organisatrices en préconisant des solutions, auxquelles Keolis serait la mieux à même de répondre. Toutefois, les autorités organisatrices souhaitant qu'un maximum d'opérateurs réponde à leurs appels d'offres, il est probable qu'elles demeureront vigilantes afin que la solution retenue ne soit pas de nature à favoriser de manière déterminante Keolis et qu'ainsi l'influence d'Effia sur le choix de l'opérateur final demeurera limitée. En tout état de cause, il doit être souligné que les principaux opérateurs de transport concurrents de Keolis exercent également une activité de conseil.
88. L'opération n'est donc pas de nature à entraîner un risque de forclusion de l'accès des concurrents de Keolis aux marchés du transport routier de voyageurs par le biais d'effets non

horizontaux entre les marchés du conseil en matière de transport et du transport routier public de voyageurs.

2. ENTRE LES MARCHÉS DE LA GESTION DE PARKINGS ET LES MARCHÉS DU TRANSPORT URBAIN DE VOYAGEURS

89. A l'issue de l'opération, la nouvelle entité sera simultanément active sur les marchés de la gestion de parkings, via Effia, et du transport urbain de voyageurs, via Keolis.
90. Sur un marché global de la gestion de parkings, Effia dispose d'une part de marché de [5-10] %, tandis que si une segmentation entre le stationnement en ouvrage et le stationnement en voirie devait être retenue, ses parts de marché s'élèveraient respectivement à [10-20]% et à [0-5]%. Ces parts de marché sont relativement modérées, mais l'activité d'Effia est essentiellement orientée vers la gestion de parkings de gares ferroviaires, qui constitue plus des trois quarts de son activité. L'exploitation des parkings de gares ferroviaires, situés sur le domaine public ferroviaire, a été confiée à la SNCF en vertu des articles 19 et 20 de la LOTI. La SNCF n'est pas tenue d'organiser une mise en concurrence des différents opérateurs lorsqu'elle souhaite déléguer l'exploitation de ces parkings, elle délivre simplement des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Effia, actuellement, placé sous le contrôle exclusif de la SNCF, gère la majorité des parkings situés à proximité des gares. Or, les gares jouent un rôle majeur dans l'articulation entre les différents modes de transport, compte tenu du rôle structurant du mode ferroviaire par rapport aux autres modes de transport. En outre, ce rôle est appelé à croître puisque le transport ferroviaire devrait continuer à se développer. Par ailleurs, les appels d'offres relatifs à la gestion du transport urbain de voyageurs peuvent prévoir la nécessité pour le soumissionnaire de gérer des parcs-relais. Il convient dès lors de déterminer si le fait que Keolis puisse se prévaloir des parkings gérés par Effia serait de nature à lui conférer un avantage déterminant par rapport à ses principaux concurrents.
91. Il doit tout d'abord être relevé qu'hormis la nouvelle entité, aucun opérateur de transport n'est actif sur le marché de la gestion de parkings, mais, tout comme Keolis, ces opérateurs peuvent être amenés à gérer des parcs-relais. Les cahiers des charges des appels d'offres ne prévoient pas la nécessité pour le soumissionnaire d'offrir une solution de stationnement. Ils précisent simplement que l'opérateur devra gérer les parcs-relais mis à disposition par l'autorité organisatrice. Ainsi, la plupart des autorités organisatrices interrogées au cours de l'instruction ont estimé que le fait qu'un soumissionnaire à un appel d'offres puisse se prévaloir de gérer un parking n'était pas de nature à lui conférer un avantage substantiel par rapport à d'autres opérateurs de transport urbain. De plus, les parcs de stationnement des gares ne remplissent pas la même fonction que les parcs-relais. En effet, les parcs-relais situés en périphérie des centres urbains permettent à l'usager, après qu'il y ait laissé son véhicule personnel, d'emprunter le réseau urbain puis éventuellement de prendre le train. A l'inverse, les parcs de stationnement des gares ferroviaires se situent en général en centre-ville et ont pour vocation première d'accueillir des voyageurs qui souhaitent prendre le train. Ils peuvent éventuellement être utilisés de manière classique mais entrent dans ce cas en concurrence avec l'ensemble des parcs de stationnement situés en centre-ville, marché sur lequel Effia est concurrencé par des opérateurs puissants tels que Vinci et Q-Park. Enfin, un parc de stationnement situé dans une gare est deux à trois fois plus rentable qu'un parc-relais. Transformer les parcs de stationnement d'Effia en parc-relais engendrerait nécessairement un manque à gagner important pour la SNCF et la CDPQ, qui ne saurait en tout état de cause être compensé par le fait que Keolis puisse éventuellement remporter de nouveaux appels d'offres.

En conclusion, l'opération n'est pas de nature à porter atteinte à la concurrence par le biais d'effets congloméraux entre les marchés de la gestion de parkings et du transport urbain de voyageurs.

3. ENTRE LES MARCHÉS DE L'AUDIT D'OPÉRATEURS DE TRANSPORT PUBLIC ET DU TRANSPORT PUBLIC ROUTIER DE VOYAGEURS

92. Effia, par l'intermédiaire de sa filiale Effia Synergies, exerce notamment des activités de contrôle qualité sur des réseaux de transport public routier et ferroviaire pour le compte des autorités organisatrices. Dans le cadre de ces missions, Effia audite aussi bien des réseaux exploités par la SNCF ou Keolis (pour un chiffre d'affaires annuel d'environ [Confidentiel] d'euros) que des réseaux opérés par des transporteurs concurrents (chiffre d'affaires d'environ [Confidentiel] d'euros).
93. A l'issue de l'opération, Effia pourrait avantager Keolis en lui permettant de bénéficier d'un accès privilégié aux informations qu'elle collecte à l'occasion des contrôles effectués sur les réseaux exploités par ses concurrents. Par ce biais, Keolis est susceptible de proposer des réponses plus pertinentes aux appels d'offres, du fait de sa meilleure connaissance du fonctionnement des réseaux. Les réponses au test de marché ont également indiqué que Keolis pourrait bénéficier d'une meilleure connaissance des exigences du contrat liant le transporteur à l'autorité organisatrice (caractère plus ou moins contraignant des objectifs de qualité de service, notamment), de telle sorte que Keolis serait mieux informée de la rentabilité des différents marchés et plus à même de négocier à son avantage les termes du contrat d'exploitation avec l'autorité organisatrice. Enfin, il ne peut être exclu qu'Effia soit incitée à biaiser ses rapports d'audit en défaveur de l'opérateur concurrent en place, de manière à favoriser les candidatures alternatives au moment du renouvellement du contrat d'exploitation.
94. Les parties ont tout d'abord contesté le niveau de sensibilité des informations collectées par Effia au cours de ses missions de contrôle qualité. Elles ont indiqué qu'il s'agissait, pour l'essentiel, de données concernant la ponctualité et la propreté des véhicules, le respect des normes d'affichage des horaires et des tarifs ainsi que l'accueil du conducteur. Elles ont également indiqué que Veolia avait sollicité à plusieurs occasions l'intervention d'Effia pour effectuer des missions de contrôle interne. Toutefois, l'instruction a permis d'établir qu'Effia, au cours de ses missions de contrôle, avait accès à des informations sensibles et exploitables dans le cadre d'une future réponse à un appel d'offres pour le renouvellement du contrat d'exploitation : points faibles de la prestation de l'opérateur en place, fréquentation du réseau ligne par ligne, identification des lignes surchargées ou en sous utilisation etc. En outre, Effia a accès à une connaissance pratique du réseau de transport audité, inaccessible aux autres opérateurs de transport.
95. Les parties ont ensuite souligné que les autorités organisatrices publiaient chaque année un rapport d'activité synthétisant les indicateurs de performance des réseaux de transport public. De ce fait, les informations collectées par Effia seraient accessibles à tous de manière non discriminatoire. Sur ce point, l'instruction a permis d'établir que les rapports annuels publiés par les autorités organisatrices étaient parfois peu détaillés et, en tout état de cause, destinés aux élus. Ainsi, les informations les plus utiles aux concurrents ne s'y trouvent généralement pas suffisamment explicitées et ne permettent pas d'accéder à un niveau de connaissance du fonctionnement du réseau aussi précis que celui dont dispose l'auditeur.
96. Par ailleurs, les parties ont avancé que le cahier des charges proposé par l'autorité organisatrice lors de l'organisation d'un appel d'offres pour l'exploitation d'un réseau de

transport contenait davantage d'informations que ne pouvait en recueillir Effia au cours de ses missions. Toutefois, il est apparu au cours de l'instruction que si l'autorité organisatrice propose effectivement un « réseau de base » parfaitement décrit dans le cahier des charges, elle laisse généralement la possibilité aux répondants de proposer une variante, notamment pour les réseaux urbains. Par ailleurs, les parties comme leurs concurrents ont indiqué que la préparation d'une réponse à un appel d'offres engendrait des dépenses importantes liées notamment aux enquêtes de terrain menées pour analyser les spécificités du réseau concerné. Ainsi, il apparaît que l'accès aux informations collectées au moment de l'audit par Effia serait de nature à permettre à Keolis de proposer des solutions plus performantes que ses concurrents ou, en tout état de cause, à réduire les investissements nécessaires pour proposer une telle solution.

97. Enfin, les parties considèrent qu'il ne serait pas dans l'intérêt d'Effia de biaiser les résultats des contrôles qualité dont elle a la charge dans la mesure où la relation de confiance avec les autorités organisatrices est essentielle pour assurer la pérennité de cette activité. Si l'enquête de marché n'a pas révélé à ce propos d'inquiétude particulière de la part des opérateurs concurrents, il ne peut être écarté qu'à l'issue de l'opération, une telle incitation soit renforcée.
98. L'opération est donc de nature à conférer à Keolis, via Effia, un avantage concurrentiel substantiel lors de ses réponses aux appels d'offres concernant le transport public routier de voyageurs, d'autant plus qu'aucun autre transporteur routier en France n'a développé une telle activité de contrôle qualité¹⁶.
99. Afin de lever ces doutes, les parties se sont engagées, par une lettre en date du 08 janvier 2010, à ce qu'Effia ne réponde plus aux appels d'offres des autorités organisatrices portant sur des prestations de contrôle qualité à effectuer sur des réseaux de transport public de voyageurs urbains ou interurbains, exploités par des concurrents de Keolis. Des engagements spécifiques ont été pris afin de résoudre les cas particuliers que sont les contrats en cours, les changements d'opérateurs de transport public en cours de contrat et les appels d'offres portant sur différents types de prestations de services :
 - concernant les contrats en cours, dont la durée moyenne est de trois ans et dont 70% arriveront à échéance en 2010, Effia informera les autorités organisatrices de ses liens avec Keolis et ces dernières pourront, si elles le souhaitent, rompre de façon anticipée leur contrat avec Effia ;
 - dans l'hypothèse où une autorité organisatrice travaillant avec Keolis et Effia changerait de délégataire avant l'échéance de son contrat avec Effia, l'autorité organisatrice pourra également rompre, au moment du changement d'opérateur de transport public, son contrat avec Effia et dans tous les cas, Effia ne soumissionnera pas lors du renouvellement de l'appel d'offres relatif aux prestations de contrôle qualité ;
 - en outre, concernant les appels d'offres lancés par des autorités organisatrices et portant sur plusieurs types de prestations de services, Effia conservera la possibilité d'y répondre même s'ils incluent des prestations de contrôle qualité. Toutefois, Effia devra faire appel à un co-traitant, indépendant du groupe SNCF, pour les prestations de contrôle qualité, qui transmettra directement les résultats de ses contrôles à l'autorité organisatrice concernée. Ainsi, aucune des

¹⁶ Comme indiqué dans la définition du marché de l'audit, les principaux concurrents d'Effia sur cette activité sont des groupes privés spécialisés dans les études marketing et d'opinion comme BVA, TNS Sofres ou TMO Régions ou des sociétés indépendantes spécialisées dans le contrôle et l'analyse des réseaux de transport comme SCAT ou Khi2.

informations recueillies lors des missions de contrôle qualité ne sera transmise au groupe SNCF.

Cet engagement, valable pour une durée de 5 ans, pourra être prolongé par l’Autorité de la concurrence pour une durée allant jusqu’à 5 ans. En ne répondant pas à de nouveaux appels d’offres concernant des prestations de contrôle qualité et compte tenu de l’existence d’un dispositif transitoire pour les contrats en cours et le recours à un co-traitant indépendant du groupe SNCF pour les appels d’offres concernant différents types de services, Keolis ne sera pas en mesure d’évincer les opérateurs de transport routier concurrents en ayant accès à des informations recueillies par Effia lors de ses prestations de contrôle qualité.

4. ENTRE LE MARCHÉ DU TRANSPORT FERROVIAIRE ET LES MARCHÉS DU TRANSPORT URBAIN ET INTERURBAIN DE VOYAGEURS

100. A l’issue de l’opération, la nouvelle entité sera présente à la fois sur le marché du transport ferroviaire national et régional, via la SNCF, et sur les marchés de transport publics urbain et interurbain de voyageurs, via Keolis. Les parties ont estimé leurs parts de marché ainsi que celles de leurs principaux concurrents de la manière suivante :

	SNCF	Keolis	Veolia	Transdev	RATP Développement
Transport ferroviaire	100 %	-	-	-	-
Transport urbain hors Ile-de-France	-	[20-30] %	[20-30] %	[10-20] %	
Transport interurbain hors Ile-de-France	-	[20-30] %	[30-40] %	[10-20] %	
Transport en Ile-de-France (hors monopole de la RATP)	-	[20-30] %	[30-40] %	[20-30] %	[10-20] %

101. Compte tenu du monopole de la SNCF sur le marché du transport ferroviaire et des parts de marché importantes de Keolis sur les marchés du transport urbain et interurbain, il convient de s’interroger sur les risques d’atteinte à la concurrence par le biais d’effets non horizontaux.

102. L’instruction a révélé l’existence de quatre types d’atteinte potentielle à la concurrence par effets non-horizontaux entre le marché du transport ferroviaire et les marchés du transport urbain et interurbain de voyageurs :

- le premier risque éventuel est lié au fait que la SNCF est gestionnaire des gares ferroviaires. A l’issue de l’opération, la SNCF pourrait favoriser sa filiale Keolis concernant la mise en place de points d’information et de vente dans les gares ;
- le deuxième risque éventuel découle du fait que la SNCF est détentrice d’informations essentielles à l’organisation des transports routiers de voyageurs, à savoir l’information sur les horaires de ses trains. A l’issue de l’opération, Keolis est susceptible de bénéficier d’un accès privilégié à cette information, au détriment de ses concurrents ;

- le troisième risque éventuel est lié à l'attribution des services routiers « assimilés à du ferroviaire » ainsi que des services routiers de « substitution ». L'opération pourrait engendrer une incitation supplémentaire pour la SNCF, mandatée par les régions pour l'attribution de ces marchés, à privilégier sa filiale Keolis au détriment de ses concurrents ;
- le quatrième risque éventuel découle du fait que, dans la perspective d'une ouverture possible à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, la SNCF pourrait s'appuyer sur Keolis pour asseoir sa présence sur le transport ferroviaire de voyageurs.

103. Ces quatre risques éventuels seront examinés successivement.

a) Effet d'éviction lié à l'accès aux services en gare ferroviaire

104. Compte tenu du rôle structurant du réseau ferroviaire sur l'ensemble du secteur du transport, les gares jouent un rôle majeur dans l'articulation des différents réseaux de transport. Elles constituent des nœuds intermodaux et doivent permettre aux voyageurs arrivant en gare de disposer de renseignements relatifs aux réseaux de transport routier urbain et interurbain. Concrètement, cela implique que les usagers soient informés aux moyens de panneaux de la localisation des transports urbains et interurbains ainsi que de leur organisation et qu'ils puissent éventuellement acheter un titre de transport.
105. L'attribution des espaces en gares dépend de Gares et Connexions* de la SNCF, créée en avril 2009 et chargée de la gestion des gares ferroviaires. A compter du 1er janvier 2010, Gares et Connexions* fera l'objet d'un bilan et d'un compte de résultat qui lui seront propres. Toutefois, l'indépendance de cette branche par rapport à la SNCF n'est pas encore totalement sécurisée, l'Autorité de la concurrence dans son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs ayant à ce titre estimé qu' « *il convient que soient fournies au minimum des garanties supplémentaires visant à instaurer une réelle séparation en isolant cette mission* ».
106. Il n'existe pas de document listant les prestations en gares à destination des opérateurs de transport public routier. Les parties ont indiqué qu'il existait un Document de Référence du Réseau Ferré National (« DRR ») publié par Réseau Ferré de France (« RFF »), dont certains chapitres concernent les conditions d'accès aux équipements des gares gérées par la SNCF (signalisation en gare, location de surfaces ou de locaux pour la distribution de titres de transport notamment). Toutefois, ce document est avant tout destiné aux entreprises ferroviaires. En effet, le chapitre 1.2 du DRR indique que celui-ci « *contient les informations nécessaires aux entreprises ferroviaires qui souhaitent utiliser le réseau ferré national pour y assurer des prestations de transport de voyageurs et de marchandises et plus généralement à toutes les parties intéressées par le transport ferroviaire (candidats autorisés, etc.)* ». Il n'a donc pas vocation à s'appliquer aux opérateurs de transport routier, la catégorie « candidat autorisé » visant des acteurs disposant de la capacité à demander et à obtenir des sillons. En outre, à supposer, comme le soutiennent les parties, que ce document puisse constituer une base pertinente pour déterminer les conditions techniques et financières dans lesquels ces opérateurs peuvent demander l'accès aux équipements des gares ferroviaires, il ne saurait garantir le fait que la SNCF, via Gares et Connexions, n'adopte pas un comportement discriminatoire en faveur de sa filiale Keolis, puisqu'elle continuera à disposer d'un pouvoir discrétionnaire en termes d'appréciation de la possibilité ou non d'accéder à une demande d'un opérateur et de délais de traitement de la demande.

* erreur matérielle corrigée

107. Il convient néanmoins de préciser que les autorités organisatrices jouent un rôle dans la mise en place de dispositifs d'information concernant le transport public routier. Elles peuvent être à l'initiative de telles installations et animer les discussions entre la SNCF et le ou les transporteur(s) concerné(s). Toutefois, elles ne disposent pas d'un réel pouvoir contraignant à l'égard de la SNCF. Il est dès lors vraisemblable qu'à l'issue de l'opération Keolis pourrait se prévaloir de ses liens avec la SNCF pour garantir l'installation de points d'information ou de vente de billets en gare. Certaines autorités organisatrices interrogées au cours de l'instruction ont indiqué avoir réussi à mettre en place de tels systèmes, tandis que d'autres ont indiqué avoir rencontré des difficultés. Ces difficultés ont également été confirmées par un concurrent de Keolis. En tout état de cause, la SNCF sera incitée, à l'issue de l'opération, à favoriser Keolis au détriment des autres opérateurs. L'opération est donc de nature à entraîner une forclusion de l'accès des concurrents de Keolis aux marchés du transport public routier de voyageurs en limitant leur possibilité de proposer des services d'information et de billettique dans les gares ferroviaires.
108. Afin de lever ces doutes, les parties se sont engagées à garantir un accès transparent et non discriminatoire aux opérateurs de transport routier concernant les services en gares. A cette fin, un catalogue listant les services accessibles à l'ensemble des opérateurs de transport routier sera mis en place au cours du premier semestre de l'année 2010. Il évoquera notamment les conditions d'implantation de services relatifs à l'occupation d'espaces en gare pour la distribution de titres de transport et pour la diffusion d'informations auprès du public. Ce document précisera pour chaque prestation identifiée les modalités de tarification. La SNCF donnera suite à toute demande d'un transporteur dans les trois semaines suivant sa demande et en cas de refus de la première demande, qui devra être motivé, elle devra proposer une solution alternative. Le mandataire sera informé de tout refus et pourra s'autosaisir, s'il l'estime justifié, ou être saisi par un transporteur ou une autorité organisatrice, dans le cas où la SNCF n'aurait pas accédé à sa demande afin d'organiser une réunion de conciliation. Cet engagement, valable pour une durée de 5 ans et pouvant être prolongé pour une durée maximum de 5 ans, améliorera la transparence et l'objectivité des conditions d'accès et de tarification relatives aux services en gare ferroviaire et préviendra les effets d'éviction des opérateurs de transport routier lié à l'accès aux services en gare ferroviaire.

b) Effet d'éviction lié à l'accès aux informations horaires sur les trains SNCF

109. Dans un contexte où les autorités organisatrices considèrent que l'intermodalité constitue un enjeu majeur pour l'amélioration de la performance de leurs réseaux de transport, l'opération est susceptible de conférer à Keolis un avantage concurrentiel majeur par rapport à ses concurrents : cette société disposera d'un accès facilité aux horaires des trains de la SNCF, de telle sorte qu'elle sera en situation privilégiée pour mettre en œuvre des correspondances efficaces entre les réseaux de transport urbain ou les lignes de transport interurbain qu'elle exploite et les trains de la SNCF. Son lien structurel avec la SNCF pourra se traduire notamment par :
- un accès privilégié aux horaires annuels prévisionnels ;
 - un accès privilégié aux changements d'horaires en cours d'année (par exemple dans le cadre de travaux de maintenance) ;
 - une plus grande facilité pour établir des chartes de correspondances garanties (échange d'informations en temps réel).
110. A l'issue de l'opération, la nouvelle entité disposera d'une incitation supplémentaire à restreindre l'accès à l'information horaire, sous toutes ses formes. En effet, la SNCF pourra

alors trouver intérêt à pénaliser les opérateurs concurrents de Keolis pour favoriser la candidature de cette dernière aux appels d'offres de transport urbain ou interurbain. Cette stratégie est d'autant plus crédible qu'à l'heure actuelle, ces informations ne sont généralement pas vendues par la SNCF et ne génèrent donc pas de profit. Restreindre l'accès des concurrents aux informations horaires ne causerait donc aucun manque à gagner pour la SNCF. En revanche, cela est susceptible d'augmenter les coûts supportés par les concurrents de Keolis (coûts engendrés par l'obtention tardive et dans un format inapproprié de l'information pertinente).

111. Par ailleurs, s'il convient de souligner que chaque marché de transport public dépend d'autorités organisatrices différentes¹⁷, celles-ci ont généralement intérêt à coordonner leur offre de transport pour assurer une bonne interconnexion entre les réseaux. Le test de marché a confirmé l'existence de comités réunissant les différentes autorités organisatrices ainsi que de syndicats mixtes tels que prévus par l'article 30-1 de la LOTI. Dans ce contexte, il ne peut être écarté que les autorités organisatrices intervenant au sein d'une région puissent trouver un intérêt à déléguer les différents marchés publics ou DSP de transport à un seul groupe de manière à se décharger des questions de coordination entre les réseaux de transport.
112. En revanche, la nouvelle entité ne pourra pas mettre en œuvre de pratiques de ventes liées entre le transport ferroviaire et le transport routier de voyageurs, puisque ces deux modes de transport relèvent de clients différents. Le seul cas dans lequel des services ferroviaires et routiers sont attribués par la même entité, la région, est celui des services routiers d'intérêt régional. Toutefois, les services routiers concernés doivent être attribués après une mise en concurrence contrairement aux services ferroviaires, qui font simplement l'objet d'une convention entre la SNCF et la région concernée. Compte tenu de l'existence de cadres réglementaires différents, la SNCF ne pourra pas présenter d'offres liant ses services ferroviaires aux services routiers ou inversement.

Accès aux horaires annuels prévisionnels

113. Les horaires prévisionnels annuels constituent une information indispensable aux transporteurs routiers au moment de leur réponse à un appel d'offres mais également au cours du contrat d'exploitation (ils sont révisés chaque année) afin d'adapter au mieux le transport routier au trafic ferroviaire, qui joue un rôle structurant dans la chaîne de transport.
114. En Ile-de-France, l'opération n'engendrera pas de difficultés particulières dans la mesure où le STIF, qui coordonne l'ensemble des transports publics de la région, impose à l'ensemble des transporteurs de fournir leurs horaires prévisionnels selon un format identique prédéfini.
115. Pour la province, il ressort de l'instruction que, s'il est possible pour les autorités organisatrices et les transporteurs urbains et interurbains d'accéder aux horaires prévisionnels des trains, les conditions d'accès à ces informations ne sont pas optimales puisqu'elles sont transmises trop tardivement et sous un format difficilement exploitable. Concernant les délais de transmission, bien que les horaires soient définis sur une base annuelle (après attribution des sillons par RFF) et annexés à la convention d'exploitation passée avec la région, certaines autorités organisatrices ont déclaré recevoir tardivement les informations (environ 1 mois et demi avant leur entrée en vigueur), leur laissant un délai trop court pour pouvoir procéder aux ajustements nécessaires sur les différents réseaux routiers concernés. Concernant les formats d'échanges, plusieurs autorités organisatrices ont relevé que les informations qui leur sont

¹⁷ Hors Ile-de-France, le transport urbain est organisé par les communes ou leur groupement, le transport ferroviaire régional ainsi que les lignes interurbaines d'intérêt régional par la région et les autres lignes de transport interurbain par le département. En Ile-de-France, l'ensemble des réseaux de transport sont sous l'égide du STIF.

adressées par la SNCF ne le sont pas toujours dans un format exploitable, ce qui nécessite des manipulations avant toute intégration dans les systèmes d'information. Une région a également souligné que, si la détermination des horaires était de son ressort, elle ne disposait pas des ressources informatiques nécessaires pour assurer leur communication aux autres autorités organisatrices intéressées, contrairement à la SNCF. Une réticence de la SNCF à communiquer les fichiers des horaires prévisionnels a été constatée. Les principaux concurrents ont également confirmé que le format de transmission des données constituait un enjeu.

116. Dans ce contexte, Keolis est susceptible de bénéficier d'un avantage lié à son appartenance au groupe SNCF pour obtenir les informations dans de meilleurs délais et dans un format plus facilement exploitable et se prévaloir de cet avantage auprès des autorités organisatrices lors des appels d'offres.
117. Afin de lever ces doutes, les parties se sont engagées à mettre à disposition de tout transporteur public routier de voyageurs qui en ferait la demande, pour les besoins d'une réponse à un appel d'offres ou dans l'exécution d'un contrat de transport public, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, les horaires prévisionnels de l'ensemble de ses trains de voyageurs (TER, Transilien, TGV et Grandes Lignes) pour l'année à venir (horaires de service entrant en vigueur le deuxième dimanche du mois de décembre). Ces informations seront disponibles chaque année dans un délai de quatre semaines à compter de leur date de publication par RFF¹⁸. Les informations transmises sont relatives aux arrêts des trains, aux dessertes (heures d'arrivée et de départ) ainsi qu'au régime de circulation. Les horaires des trains TER et Transilien seront communiqués sous le format interopérable XML-TRIDENT tandis que les horaires des trains grandes lignes seront fournis sous un format électronique autre. La SNCF mettra en place une tarification de ce service, sous le contrôle du mandataire qui pourra vérifier que cette tarification est en ligne avec les coûts de traitement de ces données. Cet engagement, valable pour une durée de 5 ans, pouvant être prolongée pour une durée maximum de 5 ans, améliore la transparence et l'objectivité des conditions d'accès aux horaires prévisionnels des trains de voyageurs exploités par la SNCF et prévient les effets d'éviction des opérateurs de transport routier lié à l'accès à ces informations.

Accès aux changements d'horaires (travaux de maintenance etc.)

118. Au cours de l'année, des changements d'horaires peuvent intervenir en raison notamment de la programmation par le gestionnaire d'infrastructure (RFF) de travaux de maintenance sur les lignes ferroviaires.
119. Les parties ont fait valoir que la SNCF publie déjà sur ses sites Internet TER et Transilien toutes les informations concernant ces changements d'horaires, dès qu'elle dispose de l'information transmise par RFF. La SNCF informe également les autorités organisatrices concernées par ces changements d'horaires ainsi que les transporteurs routiers liés par une convention de correspondances garanties.
120. Toutefois, l'opération est susceptible de renforcer l'incitation de la SNCF à ne plus fournir ou à dégrader la qualité de l'information accessible aux concurrents de Keolis (transmission tardive, par exemple), ce qui est de nature à permettre à Keolis de fournir une meilleure qualité de service et donc de l'avantager lors des réponses aux appels d'offres. Elle pourrait en effet se prévaloir d'un accès immédiat aux changements d'horaires des trains de la SNCF et ainsi proposer un réajustement rapide des horaires de ses bus ou cars si l'autorité

¹⁸ La date de publication est fixée par le Document de Référence du Réseau.

organisatrice le souhaite, contrairement à ses concurrents tributaires d'une transmission de l'information par la SNCF.

121. Afin de lever ces doutes, les parties se sont engagées à fournir de manière transparente et non discriminatoire à tout opérateur public routier de voyageurs qui lui en ferait la demande par écrit, les informations relatives aux modifications apportées par le gestionnaire d'infrastructure au plan de transport théorique en cours de l'ensemble de ses trains de voyageurs (TER, Transilien, TGV et Grandes Lignes). Ces informations seront soit accessibles à partir d'un site Internet avec un accès réservés aux professionnels (sites régionaux TER ou tout autre site dédié) doté d'un système d'alerte mail, soit communiquées directement par mail sur demande des transporteurs routiers, en fonction de la faisabilité de l'une ou l'autre des solutions évaluée par la SNCF. L'information transmise par la SNCF comportera l'indication des trains et des horaires concernés par les modifications, la durée prévue de ces changements d'horaires ainsi que les modifications de dessertes en résultant et les moyens de substitution mis en place, le cas échéant. Les transporteurs routiers intéressés devront faire une demande d'accès auprès de la direction Déléguées TER concernée ou de la direction Transilien. Cette demande sera valable pour la durée d'un horaire de service. Dans la mesure où cet engagement, pris pour une durée de cinq ans, prolongeable pour une durée maximum de 5 ans, garantit un accès identique de Keolis et de ses concurrents aux informations de changement d'horaires, il est de nature à remédier au risque d'atteinte à la concurrence identifié ci-dessus.

Accès aux horaires en « temps réel » et correspondances garanties

122. Dans la mesure où les transports publics sont soumis à des aléas de fonctionnement, la question de leur coordination en temps réel se pose, notamment en ce qui concerne les correspondances entre le train et le transport routier. Cette question est particulièrement aigüe lorsque la fréquence des transports routiers est faible : c'est généralement le cas dans l'interurbain et, en dehors des heures de pointe, dans les villes de taille moyenne. Cela se réduit au premier train du matin et au dernier du soir dans des villes plus importantes qui disposent d'un réseau dense et cadencé.
123. Actuellement, aucune autorité organisatrice n'a mis en place de système global d'échange d'informations en temps réel entre opérateurs. Le STIF a simplement défini un format d'échange commun pour ce type de données. Les systèmes d'information multimodale (ou centrales de mobilité) destinés à informer les voyageurs n'intègrent pas non plus, à l'heure actuelle, les informations sur le trafic en temps réel.
124. Toutefois, la coordination en temps réel des réseaux de transport ferroviaire et routiers existe de manière ponctuelle et prend la forme de convention de « correspondances garanties » entre les trains SNCF et les bus ou autocars. Ces conventions définissent notamment les modalités d'information mutuelle ainsi que les conditions d'attente des véhicules routiers en cas de retard des trains. En Ile-de-France, de telles conventions n'existent qu'entre la SNCF et des transporteurs routiers appartenant au groupe Keolis. Néanmoins, une convention d'échange d'informations a été mise en place avec des concurrents de Keolis comme Veolia ou RATP Développement. En province, les parties ont fait valoir l'existence de telles conventions entre la SNCF et l'ensemble des transporteurs routiers dans les départements du Rhône et de l'Ain, dans la région PACA avec la société des Cars Alpes Littoral ou encore en Saône-et-Loire avec Les Rapides de Saône-et-Loire (filiale de Transdev).
125. Différents répondants au test de marché ont indiqué que l'information en temps réel était amenée à jouer un rôle de plus en plus stratégique sous la pression des usagers souhaitant optimiser leur temps de trajet mais également des autorités organisatrices. La possibilité de

mettre en œuvre un système de correspondances garanties est également perçue comme un élément important dans l'appréciation par les autorités organisatrices des réponses aux appels d'offres.

126. L'opération risque ainsi de renforcer l'incitation du groupe SNCF à ne pas fournir à ses concurrents les informations sur le trafic des trains en temps réel ou à ne pas contracter de convention de correspondances garanties, ce qui est de nature à favoriser la candidature de Keolis lors des appels d'offres, notamment dans l'interurbain.
127. Afin de lever ces doutes, les parties se sont engagées à répondre de manière transparente et non discriminatoire à toute demande visant la conclusion d'une convention de correspondances garanties avec l'ensemble des trains SNCF (TER, Transilien, TGV et Grandes Lignes) qui lui serait faite par un opérateur de transport public routier de voyageurs, quel qu'il soit. Une charte type, fixant les principes directeurs et les modalités selon lesquelles la SNCF répondra aux demandes, sera élaborée. Dans ce cadre, tous les opérateurs routiers bénéficieront des mêmes conditions d'information mutuelle. Concernant l'établissement d'une charte de correspondances garanties, le délai de réponse de la SNCF devra permettre de satisfaire les souhaits de l'autorité organisatrice concernée ou de respecter les contraintes que celle-ci aura imposées à l'opérateur de transport public routier concerné. Dans le cas de demandes adressées à la SNCF par un opérateur de transport routier en vue de l'élaboration de sa réponse à un appel d'offre, la SNCF s'engage à fournir une réponse de principe au plus tard 15 jours avant la date limite de dépôt des offres. Enfin, un mandataire veillera, à chaque étape du processus, au respect des conditions de transparence et de non discrimination. Dans la mesure où cet engagement, pris pour une durée de cinq ans, prolongeable pour une durée maximum de 5 ans, garantit un accès identiques aux chartes de correspondances garanties de Keolis et de ses concurrents, il est de nature à remédier au risque d'atteinte à la concurrence identifié ci-dessus.

c) Effet d'éviction lié à l'attribution des services routiers assimilés à des services ferroviaires et des services routiers de substitution

128. Les services routiers assimilés à des services ferroviaires ainsi que les services routiers de substitution sont attribués, dans certains cas (cf. paragraphes 34 et 35), par la SNCF. Dans la mesure où Keolis est présente sur ce segment de marché ([5-10] % du chiffre d'affaires de Keolis d'après l'estimation des parties), une stratégie d'éviction des autres opérateurs routiers pourrait être mise en œuvre par la SNCF afin de favoriser sa filiale. L'incitation à adopter une telle stratégie pourrait être renforcée à l'issue de l'opération et semble d'autant plus grande que ces services sont généralement plus rentables que les services routiers réguliers.
129. Il doit toutefois être souligné que les services routiers assimilés et de substitution ne représentent pas une part substantielle du marché du transport routier interurbain. Les parties ont indiqué que le chiffre d'affaires concernant le segment des services routiers assimilés représentait [0-5] % du chiffre d'affaires global du marché du transport interurbain.
130. Par ailleurs, hors Ile-de-France, la SNCF est soumise à un cadre réglementaire contraignant pour l'attribution des lignes correspondant à des services assimilés ou de substitution. En ce qui concerne les services routiers assimilés à des services ferroviaires (temporaires ou mixtes), la SNCF est soumise à la directive 2004-17 du 31 mars 2004¹⁹, transposée en droit français par l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005, et au décret 2005-308 du

¹⁹ Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

20 octobre 2005, qui exigent le respect des principes de la commande publique et imposent la non-discrimination et une totale transparence à l'égard des candidats. Cette réglementation prévoit notamment la possibilité pour les entités adjudicatrices telles que la SNCF, de recourir à la procédure négociée avec mise en concurrence préalable.

131. En ce qui concerne les services routiers de substitution, l'article 21-1 de la LOTI prévoit que la Région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, « *est également chargée (...) des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés* ». Toutefois, elle peut donner mandat à la SNCF pour l'organisation de ces services. Dans ce cas, la SNCF est soumise à l'application des procédures de mise en concurrence applicables à la région et cette dernière est généralement associée au processus.
132. Ainsi, dans tous les cas, la SNCF est soumise à une obligation de mise en concurrence dans le respect des procédures d'attribution des marchés publics, de sorte que la SNCF ne sera pas en mesure de favoriser un développement de sa filiale, dont la part de marché en valeur hors Ile-de-France s'élève actuellement en matière de services assimilés et de services de substitution à [40-50] % ([20-30] % en nombre de lignes), au détriment des concurrents. Concernant plus spécifiquement l'Ile-de-France, sur lequel la part de marché en valeur de Keolis atteint ([70-80] % ([60-70] % des lignes), ces services faisaient jusqu'à présent partie intégrante du service de référence défini dans le contrat liant le STIF à la SNCF, sans précision quant à leur mode d'attribution. Toutefois, à l'issue de l'opération, la SNCF ne devrait pas être en mesure de renforcer sa position dans cette région, dans la mesure où l'entrée en vigueur du règlement OSP depuis le 3 décembre 2009 implique l'obligation de mise en concurrence pour l'attribution des services assimilés et de substitution. Selon le STIF, « *ces services ont vocation à sortir du service de référence figurant dans le contrat STIF-SNCF et à être mis en concurrence* ».
133. Enfin, les parties ont indiqué qu'il existait une tendance croissante des régions à reprendre en main la procédure d'attribution de ces services, les régions octroyant aujourd'hui près d'un quart des lignes dites « mixtes ».
134. Compte tenu de la faible part que ces services représentent sur l'ensemble des services de transport routier interurbain, de l'existence d'un cadre légal contraignant et de la tendance croissante des régions à reprendre en main la procédure d'attribution des services routiers assimilés et de substitution, le risque d'atteinte à la concurrence par un effet d'éviction sur le segment des services routiers assimilés et de substitution peut être écarté.

d) Effet d'éviction sur le marché du transport ferroviaire

135. A l'issue de l'opération, la SNCF aura acquis le principal opérateur de transport routier urbain de voyageurs, qui est également le deuxième opérateur sur le marché du transport routier interurbain de voyageurs. Il convient dès lors de déterminer si la SNCF pourrait s'appuyer sur la forte position de Keolis sur les marchés du transport routier de voyageurs pour conforter sa position sur le transport ferroviaire de voyageurs dans la perspective d'une ouverture possible de ce marché à la concurrence.
136. La SNCF pourra se prévaloir de la position de Keolis dans les cas où (i) les régions attribueraient dans un même appel d'offres les services ferroviaires régionaux et les services routiers d'intérêt régional et où (ii) les différentes autorités organisatrices privilégieraient un opérateur intégrant des services ferroviaires et des services routiers, afin de coordonner au mieux leurs offres de transport.

137. Concernant la première hypothèse, il convient de rappeler que les services routiers d'intérêt régional ne représentent qu'une très faible part du marché du transport routier interurbain de voyageurs (moins de 5 %), de sorte que dans le cas où l'ensemble de ces services seraient attribués à Keolis, ce qui constitue l'hypothèse la plus défavorable aux parties, les transporteurs routiers concurrents continueraient à disposer de débouchés alternatifs importants, puisque les services routiers interurbains dépendant du département constituent plus de 95 % du marché total des services routiers interurbains. En outre, il ne serait pas nécessairement dans l'intérêt des régions de coupler leurs appels d'offres, dans la mesure où une telle configuration reviendrait à empêcher des opérateurs de transport ferroviaire n'ayant pas d'activité de transport routier de répondre à leurs appels d'offres et inversement, concernant les opérateurs de transport routier ne disposant pas de compétence en matière de services ferroviaires. Enfin, si le fait de présenter aux autorités organisatrices une offre intégrée de transport comprenant les modes routiers et ferroviaires devenait un avantage, il ne peut être exclu qu'un opérateur de transport routier tel que Veolia, qui a confirmé son intention de rentrer sur le marché du transport ferroviaire en cas de libéralisation, puisse proposer une telle offre couplée.
138. Concernant la seconde hypothèse, la SNCF pourrait se prévaloir de la possibilité de garantir un ajustement des transports offerts par Keolis avec son trafic ferroviaire (accès privilégié aux informations horaires tel que décrit dans le paragraphe III.B.4.b). A l'inverse, un ajustement des horaires de trains par rapport à l'offre routière est peu probable, les horaires des trains étant peu souples, dans la mesure où ils sont attribués par RFF annuellement en fonction des sillons demandés et disponibles.
139. Toutefois, compte tenu des engagements pris par la SNCF et la CDPQ concernant la transmission de l'information et l'accès aux services en gares, la SNCF ne pourra bénéficier d'un réel avantage concurrentiel en se prévalant de ses liens avec Keolis lorsque la libéralisation du transport ferroviaire régional sera effective. En effet, ces engagements sont de nature à permettre à l'ensemble des transporteurs routiers de coordonner leur offre avec celle de la SNCF. Ainsi, les autorités organisatrices n'auront de ce point de vue aucun intérêt à choisir la SNCF. Au surplus, il convient de rappeler qu'à ce jour, l'horizon de la libéralisation du marché du transport ferroviaire de voyageurs demeure incertain.
140. L'opération n'est donc pas de nature à permettre à la SNCF de mettre en œuvre un effet de levier à partir des marchés du transport routier de voyageurs afin de forclorre l'accès d'opérateurs concurrents au marché du transport ferroviaire de voyageurs.

DECIDE

Article unique : L'opération notifiée sous le numéro 09-0110 est autorisée, sous réserve des engagements décrits aux paragraphes 99, 108, 117, 121 et 127 ci-dessus et annexés à la présente décision.

Le président,

Bruno Lasserre