

Autorité
de la concurrence

**Décision n° 21-D-29 du 15 décembre 2021
relative à la demande de révision des engagements pris par la SNCF
rendus obligatoires par la décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la décision n° 20-SO-07 du 8 décembre 2020, enregistrée sous le numéro 20/0114 R, par laquelle l'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office concernant les engagements souscrits par le groupe SNCF annexés à la décision n° [14-D-11](#) du 2 octobre 2014 ;

Vu le courrier en date du 20 novembre 2020 par lequel le groupe SNCF a demandé, pour le compte de ses filiales, les sociétés SNCF Voyageurs SA, Oui.sncf et e-Voyageurs Technologie, la révision de quatre des douze engagements ;

Vu le livre IV du code de commerce, notamment son article L. 464-2 ;

Vu le communiqué de procédure du 2 mars 2009 relatif aux engagements en matière de concurrence ;

Vu la décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de billets de train ;

Vu les observations présentées par diverses sociétés et organisations professionnelles dans le cadre de la consultation publique tenue du 17 décembre 2020 au 17 janvier 2021 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement et les représentants du groupe SNCF entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 18 novembre 2021 ;

Adopte la décision suivante :

Résumé¹

Aux termes de la présente décision, l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») a examiné une demande de SNCF tendant à la révision de quatre des douze engagements qu'elle avait souscrits dans le cadre de la décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de billets de train.

SNCF demande, plus précisément :

- d'alléger ses obligations de délivrance d'accès aux outils de distribution de billets de train (engagement n° 2), notamment celles concernant les outils historiques « Ravel » (engagement n° 7) ;
- de revoir les modalités du contrôle par l'Autorité des offres du « Portail Entreprises » pour la clientèle « affaires » (engagement n° 8) ;
- de lever l'obligation de dissociation des informations d'horaires et de réservation sur le site Internet « sncf.com » (engagement n° 11).

Après une consultation publique et à l'issue de son examen, l'Autorité décide :

- de ne pas faire droit à la demande en ce qui concerne les engagements n° 2 et 11 ;
- de faire droit à la demande en ce qui concerne les engagements n° 7 et 8.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.

SOMMAIRE

I.	CONSTATATIONS	4
A.	RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
B.	LE CONTEXTE DE LA DEMANDE DE SNCF	5
1.	PREOCCUPATIONS DE CONCURRENCE FORMULEES DANS LA DECISION N° 14-D-11	5
2.	OBJECTIFS DES ENGAGEMENTS RENDUS OBLIGATOIRES PAR LA DECISION N° 14-D-11	6
C.	LA DEMANDE DE SNCF.....	7
1.	CONSIDERATIONS GENERALES TENANT A L'EVOLUTION DES MARCHES	7
2.	CONSIDERATIONS SPECIFIQUES AUX ENGAGEMENTS	8
a)	Concernant l'engagement n° 2.....	8
b)	Concernant l'engagement n° 7.....	9
c)	Concernant l'engagement n° 8.....	9
d)	Concernant l'engagement n° 11.....	9
D.	LES CONTRIBUTIONS REÇUES DANS LE CADRE DU TEST DE MARCHE	10
1.	CONSIDERATIONS GENERALES TENANT A L'EVOLUTION DES MARCHES	10
2.	CONSIDERATIONS SPECIFIQUES AUX ENGAGEMENTS	10
a)	Concernant l'engagement n° 2.....	10
b)	Concernant l'engagement n° 7.....	11
c)	Concernant l'engagement n° 8.....	11
d)	Concernant l'engagement n° 11.....	11
II.	DISCUSSION	11
A.	SUR LES EVOLUTIONS DES MARCHES CONCERNES	12
B.	SUR L'OPPORTUNITE DE REVISER CERTAINS ENGAGEMENTS	13
a)	Concernant l'engagement n° 7.....	13
b)	Concernant l'engagement n° 8.....	14
	DÉCISION	15

I. Constatations

A. RAPPEL DE LA PROCEDURE

1. Par courrier du 20 novembre 2020, le groupe SNCF a demandé à l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité »), pour le compte de ses filiales, les sociétés SNCF Voyageurs SA, Oui.sncf et e-Voyageurs Technologie² (ci-après « SNCF »), la révision de certains des engagements rendus obligatoires par la décision n° [14-D-11](#) du 2 octobre 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de billets de train.
2. SNCF fonde sa demande sur le paragraphe 228 de la décision précitée, qui prévoit : « *Les engagements sont proposés pour une durée indéterminée. Toutefois, à l'expiration d'un délai de cinq ans après leur entrée en vigueur, l'Autorité de la concurrence et SNCF se rencontreront pour évaluer la pertinence du maintien de ces engagements, au vu notamment de l'évolution de la concurrence sur les marchés de la distribution des billets de train et du transport ferroviaire de voyageurs* ».
3. SNCF cite également, à l'appui de sa demande, le paragraphe 46 du communiqué de procédure du 2 mars 2009 relatif aux engagements en matière de concurrence (voir ci-après § 35).
4. La demande de SNCF tend, plus précisément :
 - à modifier l'engagement n° 2 relatif au développement de nouveaux outils de distribution, de manière à limiter son obligation de délivrance d'accès aux seuls outils dits « transporteurs » ;
 - à lever l'engagement n° 7 relatif à la réorganisation des différents outils « Ravel » ;
 - à modifier l'engagement n° 8 relatif au service « Portail Entreprises », pour assouplir les modalités du contrôle opéré par l'Autorité sur certaines offres individualisées (hors grille tarifaire), par un contrôle *a posteriori* (transmission annuelle des offres de l'année passée), au lieu du contrôle *a priori* applicable à la grille (transmission un mois avant l'entrée en vigueur) ;
 - à lever l'engagement n° 11 relatif à la diffusion des horaires sur le site Internet « sncf.com » après la mise à disposition des agences de voyages des informations voyageurs au moyen d'un outil dénommé « portail information voyageurs » (ci-après PIV).
5. Par une décision n° 20-SO-07 du 8 décembre 2020, l'Autorité s'est saisie d'office de l'examen du bien-fondé de la demande de SNCF.
6. La demande de SNCF a été publiée aux fins de consultation publique d'acteurs intéressés (ci-après le « test de marché ») du 17 décembre 2020 au 17 janvier 2021.
7. À l'issue de cette consultation, neuf entreprises et organisations ont adressé des contributions à l'Autorité, individuelles ou collectives. La plupart d'entre elles ayant demandé la

² Sociétés venues aux droits de l'EPIC SNCF et de ses filiales Voyages-sncf.com et VSC Technologies, qui étaient initialement sujettes des engagements souscrits par l'EPIC et son groupe, à la suite des textes portant réformes ferroviaires : loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

confidentialité de leurs contributions, une restitution sommaire et anonymisée a été transmise à SNCF.

B. LE CONTEXTE DE LA DEMANDE DE SNCF

1. PREOCCUPATIONS DE CONCURRENCE FORMULEES DANS LA DECISION N° 14-D-11

8. Dans sa décision n° 14-D-11 précitée, l'Autorité a fait état d'un certain nombre de préoccupations de concurrence liées à « *l'intervention de monopoles ou anciens monopoles dans le secteur concurrentiel, sur des marchés présentant des liens de connexité avec l'activité faisant l'objet du monopole* » (§ 145 et s.). Elle a considéré que « *les préoccupations de concurrence identifiées par les services d'instruction dérivent pour l'essentiel de la position dominante de la SNCF sur les marchés amont d'une part, et de l'absence de conditions de concurrence équitables sur les marchés aval d'autre part* » (§ 192 et s.).
9. Parmi ces préoccupations, la décision relève, en outre, que « *[l]a situation quasi monopolistique de la SNCF sur le transport ferroviaire de voyageurs a généré une structure de marché dans laquelle elle agit en tant que mandante et dispose par conséquent d'un pouvoir de marché substantiel auprès de ses distributeurs en aval. Par ailleurs, elle intervient également sur le marché aval par le biais de sa filiale VSC, qui agit sur ce marché pourvu de conditions commerciales et d'incitations économiques différentes de celles des autres distributeurs* » (§ 196).
10. Pour ce qui concerne les engagements objets de la demande de révision, les préoccupations de concurrence étaient les suivantes :
 - les risques de discriminations, de traitements différenciés indus et d'avantages procurés aux filiales du groupe par rapport à leurs concurrents, du fait de l'organisation du groupe ou des conditions techniques et économiques de la distribution de billets de train (§ 148 et s.) ;
 - le risque de captation et de forclusion du marché professionnel par le « Portail Entreprises »³ de la SNCF (§ 173 et s.) ;
 - les risques de déséquilibre compétitif et de confusion entre activité de service public et activité concurrentielle, du fait de la mise à disposition des horaires sur le site « sncf.com » et renvoyant vers le site de distribution « VSC » pour la réservation (§ 175 et s.).

³ Offre et site Internet de SNCF dédiés à la clientèle « affaires » (grandes entreprises, acheteurs publics, PME) pour les voyages professionnels.

2. OBJECTIFS DES ENGAGEMENTS RENDUS OBLIGATOIRES PAR LA DECISION N° 14-D-11

11. L'Autorité a accepté et rendu obligatoires les engagements proposés par la SNCF, au regard d'un certain nombre d'objectifs (§ 205 et s.), parmi lesquels :
 - la simplification et la clarification du système de distribution de billets de train, afin de permettre des conditions de concurrence équitables et non discriminatoires ;
 - la clarification, au sein du groupe, des missions respectives des entités qui assurent des missions de service public de transport et les filiales de distribution, en concurrence, ainsi que de leurs relations et de leurs contreparties, et ce pour éviter des perturbations dans la concurrence livrée par SNCF ;
 - la mise en place d'outils de distribution dédiés, pour que les agences de voyages tierces déterminent si elles souhaitent simplement avoir accès à l'inventaire pour distribuer des billets de train, ou bien concurrencer les filiales du groupe SNCF pour la distribution en ligne de billets de train (à charge pour elles de développer leurs interfaces de distribution) ;
 - la clarification de l'organisation au sein du groupe et la prévention d'éventuels échanges d'informations ;
 - la prévention de risques de re-monopolisation du marché des services d'agences de voyages pour les voyages professionnels.
12. Plus précisément, pour ce qui concerne les engagements objets de la demande, les objectifs étaient les suivants :
 - concernant l'engagement n° 2 relatif aux nouveaux outils de distribution : *« la mise en place d'une instance de gouvernance [...] doit permettre de distinguer les outils et solutions qui relèvent de la responsabilité des distributeurs (y compris VSC) de ceux qui relèvent de celle de la SNCF en tant que détenteur d'une infrastructure essentielle. Cette instance permet de clarifier les rôles et le financement des différents acteurs et permettra également d'éviter qu'un outil demandé par VSC mais relevant du périmètre de la facilité essentielle ne soit pas mis à disposition de l'ensemble des concurrents [...] »* (§ 221) ;
 - concernant l'engagement n° 7 relatif à la réorganisation des différents outils « Ravel » : *« Les engagements proposés permettent par ailleurs de clarifier l'offre de distribution de la SNCF en distinguant les agences souhaitant simplement distribuer des billets de train de celles souhaitant effectivement concurrencer VSC sur la vente en ligne. L'étude d'une migration vers les GDS des interfaces visuelles Ravel Classic et Premier [...] permettra, si les négociations devaient aboutir, d'une part de décharger la SNCF de cette mission sans mettre fin à ce type d'accès pour les agences ne souhaitant ou ne pouvant pas développer leur propre interface; d'autre part, d'envisager une possible mutualisation à terme des accès iDTGV et Ouigo via les GDS »* (§ 215 et 216) ;
 - concernant l'engagement n° 8 relatif au service « Portail Entreprises » : *« La surveillance annuelle des coûts et recettes du Portail Entreprises [...] est adaptée à la préoccupation de concurrence soulevée par les services d'instruction. S'il n'a pas été démontré que l'offre du Portail n'était pas répliquable, le risque potentiel d'un développement rapide de celui-ci au détriment des agences de voyages pourrait être*

observé et anticipé par l'Autorité dans la mesure où l'obligation de transmission d'informations porte également sur les deux années suivantes » (§ 225) ;

- concernant l'engagement n° 11 relatif à la diffusion des horaires sur le site Internet « sncf.com » : il vise, avec l'engagement n° 10, à permettre *« de mettre fin à la mise à disposition par la SNCF au public des horaires ferroviaires sur le seul site VSC. Le fait de faire figurer ces horaires également sur le site de la SNCF est de nature à atténuer la confusion entre cette activité de service public et l'activité concurrentielle »* (§ 226).

C. LA DEMANDE DE SNCF

13. SNCF fonde sa demande sur des considérations générales tenant à l'évolution de la situation concurrentielle des marchés du transport ferroviaire et de la distribution des billets de train, d'une part, et à des considérations particulières pour chaque engagement, d'autre part.

1. CONSIDERATIONS GENERALES TENANT A L'EVOLUTION DES MARCHES

14. SNCF soutient en substance que *« [l]e marché des services de transport et de mobilité est un marché qui a connu ces dernières années et qui connaît encore une évolution profonde, tant à l'amont, par le développement de nouvelles mobilités, qu'à l'aval, par la digitalisation et la plateformes de la vente de services de mobilité (au sein desquels le transport ferroviaire ne constitue qu'une des offres) »*. Elle affirme ensuite qu'elle *« voit sa situation affectée : à l'amont sur le marché du transport, SNCF devra faire face à l'arrivée de nouveaux concurrents ferroviaires et intermodaux ; à l'aval, sa position actuelle sur la distribution de billets de train sera elle aussi remise en cause, aussi bien s'agissant des trains grandes lignes nationaux (TGV / Intercités) – qui étaient au cœur des préoccupations ayant conduit à la décision – que s'agissant des trains du quotidien (TER et Transilien) »*.
15. En outre, SNCF détaille les évolutions intervenues depuis 2014 qui, selon elle, impactent *« la pertinence du maintien de certains engagements »* :
 - le *« bouleversement du paysage concurrentiel de la distribution des services de mobilité »*, notamment la montée en puissance des agences de voyages agréées pour la distribution de billets de train, le développement des services numériques multimodaux (SNM, dits également services de *« mobility as a service »* ou *« MaaS »*), la transformation des fournisseurs de services d'information de mobilité en fournisseurs de SNM, ainsi que le développement de SNM par les autorités organisatrices de mobilités (AOM, notamment les métropoles) ;
 - l'entrée en vigueur du règlement n° 2017/1926 concernant la mise à disposition de services d'informations sur les déplacements multimodaux⁴ (ci-après *« règlement MMTIS »*), suivie de la loi d'orientation des mobilités⁵ (ci-après la loi *« LOM »*), qui

⁴ Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux, dit règlement *« MMTIS »*.

⁵ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

ont renforcé l'ouverture des données de mobilité, avec la perspective d'un contrôle accru de l'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'ART ») en la matière⁶ ;

- de la libéralisation du marché du transport ferroviaire de voyageurs, notamment les transports « conventionnés », tels les services de trains express régionaux (ci-après « TER ») et de trains d'équilibre du territoire (ci-après « TET »), ainsi que les services « librement organisés » dont l'ouverture est effective en droit depuis le 12 décembre 2020.

16. SNCF fait, enfin, état de la nécessité, dans l'intérêt, selon elle, des consommateurs, de faire évoluer sa stratégie de développement, du fait, notamment, du risque de désintermédiation entre SNCF et ses clients, compte tenu de la montée en puissance des nouveaux acteurs. Elle évoque, ainsi, la nécessité de disposer de leviers d'amélioration de la performance de ses services, notamment *via* la simplification de ses interfaces de distribution et d'information voyageurs (par exemple en fusionnant ou supprimant certaines applications et certains sites existants) et de pouvoir se distinguer par des outils de distribution performants et exclusifs.

2. CONSIDERATIONS SPECIFIQUES AUX ENGAGEMENTS

a) Concernant l'engagement n° 2

17. L'engagement prévoit, en premier lieu, que soit donné accès à des conditions équivalentes, d'une part, à la filiale Oui.sncf et aux agences de voyages et, d'autre part, aux « GDS » (pour « *Global Distribution Systems* », intermédiaires qui proposent des moteurs de réservation de billets), aux outils de distribution dits « transporteur », c'est-à-dire développés par SNCF en tant que transporteur et non duplicables par un distributeur ou un fournisseur d'outils de distribution. En second lieu, SNCF s'est engagée à garantir un tel accès aux outils dits « distributeurs », c'est-à-dire développés par SNCF, duplicables par un distributeur ou un fournisseur d'outils de distribution, s'ils sont accessibles à sa filiale de distribution Oui.sncf.
18. Aujourd'hui, SNCF demande une révision du périmètre de ses obligations et souhaite limiter ses obligations d'accès aux seuls outils « transporteur ».
19. SNCF relève, à cet égard, que l'engagement n° 2, en ce qu'il concerne les outils duplicables « distributeurs », n'a pas été utilisé depuis 2014 au-delà de l'outil de calcul d'itinéraire « SIDH », et qu'elle doit désormais pouvoir se distinguer et garder en exclusivité ses outils « distributeurs », notamment le calculateur multimodal intégré « CMI », qu'elle a développé et identifie comme entrant dans la catégorie des outils distributeurs. Ce nouvel outil agrège les itinéraires fournis par différents moteurs d'itinéraires du groupe et de partenaires, pour couvrir l'ensemble du territoire et les différents modes de transport. SNCF estime cet outil duplicable par ses concurrents distributeurs ou fournisseurs d'outils de distribution.
20. SNCF soutient que l'obligation ne serait plus justifiée en raison, d'une part, de l'évolution de la réglementation concernant l'ouverture des marchés de transport et des données de mobilités, et, d'autre part, de la montée en puissance d'acteurs économiques en mesure de développer leurs propres outils pour opérer sur les marchés de la distribution de billets de train, de l'information voyageurs ou plus généralement de la distribution de services de mobilité. Ces acteurs incluent notamment les sites de distribution de billets *online* grand public Trainline et Omio, les fournisseurs de SNM, tels Google Maps et Citymapper, des

⁶ Voir notamment les contrôles par l'ART prévus aux articles L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports, introduits en application de l'article 9 du règlement « MMTIS » par la loi « LOM », précités.

fournisseurs de services de mobilité, tels RATP, Uber et Blablacar, et des services complémentaires au transport, tels Airbnb qui préparerait une entrée sur le marché de la distribution de mobilité.

b) Concernant l'engagement n° 7

21. SNCF fonde sa demande tendant à lever l'engagement n° 7 relatif à la réorganisation des différents outils « Ravel » sur des « *considérations d'ordre pratique* », tenant à ce que ces outils ne sont désormais plus utilisés que de manière extrêmement marginale et génèrent des coûts disproportionnés pour SNCF. Elle avance également que ces outils présentent des limites techniques importantes, en regard d'autres outils et offres sur le marché.

c) Concernant l'engagement n° 8

22. SNCF motive également sa demande de modification de l'engagement n° 8, tendant à assouplir les modalités du contrôle de l'Autorité sur les offres individualisées à la clientèle affaires, par des « *considérations d'ordre pratique* » : elle souhaite bénéficier de davantage de « *flexibilité* », ayant déjà perdu plusieurs appels d'offres du fait de ces « *rigidités* », par l'ajout d'un point additionnel, prévoyant : « *8.3 Dans le cadre de réponse à des offres individualisées (comme des appels d'offres privés ou publics), le Portail Entreprises pourra au besoin adapter son offre tarifaire par dérogation à la grille tarifaire communiquée à l'Autorité de la concurrence. SNCF s'engage à communiquer une fois par an à l'Autorité de la concurrence les prix appliqués en réponse à ces offres individualisées remportées par le Portail Entreprises au cours des 12 derniers mois* ».

d) Concernant l'engagement n° 11

23. SNCF rappelle qu'en 2014, le site sncf.com comportait un onglet unique « horaires et réservations » qui renvoyait vers le site voyages-sncf.com (devenu par la suite Oui.sncf) avant qu'elle prenne l'engagement de dissocier les onglets horaires, d'une part, et réservations, d'autre part, sans renvoi vers le site de distribution depuis l'onglet horaires.
24. SNCF soutient que l'engagement n'est plus justifié : d'une part, l'information « voyageurs » ne constituerait plus un avantage lié au monopole ferroviaire, en raison de l'ouverture des données de transport, par la loi « LOM » notamment, et, d'autre part, des acteurs tiers (fournisseurs d'applications de mobilité notamment) détiendraient et fourniraient des données de transport larges, précises, et actualisées, sous le contrôle de l'ART. La dissociation ne serait dès lors plus nécessaire et serait même préjudiciable aux clients dans l'exercice de leurs recherches et choix de mobilités.
25. Cette demande concernant l'information aux voyageurs serait en outre accompagnée d'une garantie au bénéfice des agences de voyages : SNCF propose de ne supprimer l'engagement qu'à compter de la mise à disposition des agences, dans des conditions objectives et non discriminatoires, de son outil PIV, à la source des informations sur les horaires figurant sur le site sncf.com.

D. LES CONTRIBUTIONS REÇUES DANS LE CADRE DU TEST DE MARCHÉ

26. Les contributions individuelles et collectives recueillies dans le cadre du test de marché sont, globalement, défavorables à la demande de SNCF, pour des considérations à la fois générales, tenant aux évolutions des marchés depuis la décision n° 14-D-11 précitée, d'une part, et particulières à chaque engagement, d'autre part.

1. CONSIDERATIONS GENERALES TENANT A L'EVOLUTION DES MARCHES

27. Concernant l'évolution des marchés et du cadre réglementaire depuis 2014, les contributions au test de marché contestent l'argument de SNCF sur l'ampleur et l'effectivité de l'ouverture des marchés en cause. Elles présentent la situation actuelle comme similaire à celle de 2014. Sur la pénétration de nouveaux acteurs, les contributeurs soutiennent que la concurrence n'est pas aussi développée que le suggère SNCF.
28. Concernant le contexte normatif intéressant la distribution de billets de train, les répondants au test de marché exposent qu'il n'est pas encore finalisé, stabilisé et effectif, des évolutions et dispositions d'application restant attendues⁷.
29. Concernant les marchés du transport ferroviaire de passagers, les contributions soulignent que leur ouverture, bien que prévue en droit, reste théorique. Du fait d'importantes barrières à l'entrée, d'absence de mise en concurrence dans l'attribution des dessertes régionales, ou encore de la situation concurrentielle sur le marché amont de la distribution de billets de train, SNCF détient toujours une position très dominante, voire quasi-monopolistique, sur les marchés de transport de passagers. La concurrence dont SNCF fait état resterait donc largement potentielle.

2. CONSIDERATIONS SPECIFIQUES AUX ENGAGEMENTS

a) Concernant l'engagement n° 2

30. Les contributions au test de marché, qui mettent en perspective la demande de révision et la volonté affichée de SNCF de simplifier ou fusionner les sites et applications, notamment « Oui.sncf » et « l'Assistant SNCF », formulent la crainte que la révision souhaitée vise, en fait, à lever les obstacles à la convergence des services proposés par SNCF, lui permettant ainsi de proposer des services numériques multimodaux plus performants. Par extension, l'ancien monopole pourrait agréger davantage de services. Pour les contributeurs, cette stratégie d'intégration verticale permettrait à SNCF de remobiliser son pouvoir de marché et créerait une couche de différenciation supplémentaire vis-à-vis des autres distributeurs de billets, à effet d'exclusion.

⁷ Les contributeurs font valoir qu'en droit national, manquent des décrets d'application de la loi « LOM » précitée intéressant les données de mobilité et les services numériques multimodaux (articles L. 1115-1 à L. 1115-11 du code des transports), d'une part, et la vente de billets ferroviaires (article L. 2121-13-1), d'autre part.

b) Concernant l'engagement n° 7

31. Les contributions ne reflètent pas d'opposition à la levée de l'engagement n° 7.

c) Concernant l'engagement n° 8

32. Les contributions exposent que l'engagement, dans sa rédaction actuelle, permet à l'Autorité de réaliser un contrôle *a priori* efficace des offres tarifaires de SNCF et ne devrait donc pas voir ses modalités évoluer. Les oppositions sont toutefois moins nombreuses et vives que celles concernant les engagements n° 2 et 11.

d) Concernant l'engagement n° 11

33. Les contributeurs apprécient, pour la plupart, très négativement la révision demandée de l'engagement n° 11. Outre une potentielle confusion accrue au sein du groupe unifié entre activités de transport et de distribution, la levée de la dissociation entre horaires et réservations permettrait, en lien avec les éléments précités, une intégration des marques et une intégration verticale des outils de distribution de SNCF, renforçant le déséquilibre compétitif au détriment des distributeurs tiers. De plus, concernant l'engagement d'accès aux données au moyen de l'outil PIV, les contributeurs s'accordent à dire qu'ils n'ont aucune garantie quant à la qualité des données d'information voyageurs qu'ils obtiendraient par ce biais.

II. Discussion

34. L'alinéa 2 de l'article L. 464-2 du code de commerce prévoit, en ce qui concerne les engagements :

« [l'Autorité] peut, de sa propre initiative ou sur demande de l'auteur de la saisine, du ministre chargé de l'économie ou de toute entreprise ou association d'entreprises ayant un intérêt à agir, modifier, compléter les engagements qu'elle a acceptés ou y mettre fin :

a) Si l'un des faits sur lesquels la décision d'engagements repose a subi un changement important, ou

b) Si la décision d'engagements repose sur des informations incomplètes, inexactes ou trompeuses fournies par les parties à la procédure. »

35. Aux termes du point 46 du communiqué de procédure précité :

« Il revient à l'Autorité d'apprécier la nécessité de révision des engagements et d'une saisine d'office, au regard des changements intervenus sur le marché en cause. L'Autorité peut être saisie de comportements ayant fait l'objet d'une décision d'engagements, sur demande du saisissant, du ministre de l'économie, de toute autre entreprise ayant un intérêt à agir, ou se saisir de sa propre initiative :

a) si l'un des faits sur lesquels la décision repose subit un changement important ;

b) si les entreprises concernées contreviennent à leurs engagements, ou

c) si la décision d'engagements repose sur des informations incomplètes, inexactes ou dénaturées fournies par les parties à la procédure. »

A. SUR LES EVOLUTIONS DES MARCHES CONCERNES

36. En premier lieu, sur un plan purement quantitatif, SNCF n'a pas fourni dans sa saisine d'éléments chiffrés complets permettant d'apprécier pleinement les évolutions des parts de marchés sur les marchés du transport et de la distribution concernés par la décision n° 14-D-11 précitée (ou d'autres marchés dont la délimitation pourrait être revue, compte tenu des évolutions des offres et des demandes en matière de mobilité, mises en avant par SNCF). SNCF n'a notamment pas produit d'éléments quantitatifs complets concernant les évolutions des ventes de billets de train sur la période par les distributeurs tiers, agences de voyages agréées ou entreprises ferroviaires tierces, ni globalement, ni par canaux de distribution (guichets, agences « *offline* » et « *online* »), permettant d'apprécier dans la durée la part et les évolutions des distributions internes et externes de billets de train, et donc la nécessité de révision des engagements.
37. Par ailleurs, les informations transmises ultérieurement, à la demande des services d'instruction, par SNCF, concernant les données de distribution de billets de train de 2013 à 2020, présentent une vue imprécise (principalement annuelle) et retardée (l'année de référence détaillée étant 2019). Pour en justifier la teneur et l'imprécision, SNCF a mis en avant des difficultés de traitement tenant à l'organisation du groupe, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 ayant réduit les services de transports ferroviaires, et le caractère limité des obligations de transmission d'informations sur la distribution des billets de train au régulateur sectoriel⁸.
38. Au regard de ce qui précède, l'Autorité ne peut qu'inviter SNCF à renforcer ses moyens de collecte et de restitution d'une information plus claire, plus complète et à jour concernant les données commerciales de vente de billets de train internes et externes, pour l'ensemble des canaux de distribution et pour ses différentes offres de transports (librement organisés et conventionnés, domestiques et internationaux), de manière à pouvoir mieux documenter les évolutions dont elle se prévaut sous l'angle quantitatif.
39. Au demeurant, les graphiques transmis par SNCF quant au « mix de distribution » présentent une vue plus nuancée des places et évolutions respectives des distributions internes et externes au groupe depuis 2014 que celles exposées dans sa demande, quand bien même il est possible, comme SNCF l'a fait en séance, de relativiser la croissance des ventes par le site Oui.sncf par la décroissance parallèle des ventes en guichets physiques.
40. En second lieu, comme vu précédemment, SNCF fonde avant tout sa demande de révision sur des éléments qualitatifs tenant aux évolutions du cadre réglementaire et au développement de nouveaux services et acteurs.
41. L'Autorité, à l'instar des contributeurs au test de marché, constate une influence limitée de ces évolutions sur les marchés de transport et de distribution concernés par la décision n° 14-D-11 précitée. Les positions de SNCF restent prépondérantes sur ces deux marchés : en quasi-monopole de fait sur le transport de voyageurs et prééminente sur la distribution.

⁸ Données recueillies aux fins de l'observatoire des transports de l'ART, cf. la dernière publication sur le site Internet de l'ART, pour 2019 : <https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2021/01/bilan-ferroviaire-2019.pdf>

42. S'agissant du transport, les annonces récentes tendant à l'entrée prochaine d'opérateurs sur le marché du transport librement organisé (Trenitalia notamment)⁹, d'une part, et sur le marché du transport conventionné (l'attribution à Transdev de deux lots de l'appel d'offres de TER en région Provence-Alpes-Côte d'Azur)¹⁰, d'autre part, ne sont pas encore effectives et ne semblent pas de nature à remettre en cause les positions de SNCF.
43. S'agissant de la distribution, force est de constater, d'une part, que, selon les classements périodiques¹¹, les sites de SNCF figurent parmi les sites de e-commerce les plus visités en France dans la catégorie « voyages », et, d'autre part, que les grands acteurs de l'information et de la mobilité dont SNCF annonce l'entrée ne distribuent pas, à ce jour, de manière notable les billets de train de SNCF et que la concurrence qu'ils sont susceptibles d'apporter sur les marchés de la distribution de billets de train, serait-ce au sein d'offres plus larges de mobilité, est potentielle et non sensible à ce jour.
44. Enfin, l'Autorité observe que les contributeurs au test de marché ont formulé des craintes fortes quant aux possibilités accrues d'intégration et de différenciation pour SNCF ouvertes par la révision des engagements demandée.
45. Au vu de ce qui précède, l'Autorité considère que les éléments de fait et de droit avancés par SNCF ne caractérisent pas une évolution de la situation concurrentielle des marchés concernés de nature à nécessiter la révision des engagements concernés.

B. SUR L'OPPORTUNITÉ DE REVISER CERTAINS ENGAGEMENTS

46. Compte tenu notamment de la lettre de la décision ayant prévu une rencontre entre SNCF et l'Autorité « *pour évaluer la pertinence du maintien de ces engagements* » (§ 228 précité), et du fait que la décision ne prévoit pas de terme à leur durée, il peut être, en l'espèce, tenu compte de circonstances de fait et de droit autres que celles tenant à la seule évolution des marchés concernés, pour l'examen de la demande de révision.

a) Concernant l'engagement n° 7

47. SNCF démontre, par des éléments versés au dossier, que les outils Ravel ne sont plus utilisés que par un nombre très restreint d'acteurs et ce, pour des volumes limités. Cette évolution de la demande sur le marché concerné constitue un changement important des circonstances de fait, depuis la décision n° 14-D-11 précitée.
48. De plus, les contributeurs au test de marché n'ont pas apporté d'éléments de fait ou de droit en opposition à la révision demandée.

⁹ France Info, 3 novembre 2021, « *SNCF : une compagnie italienne proposera des trajets Paris-Lyon dès Noël* » : https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/sncf/sncf-une-compagnie-italienne-proposera-des-trajets-paris-lyon-des-noel_4831503.html.

¹⁰ La Tribune, 28 octobre 2021, « *La région Sud met fin officiellement au monopole de la SNCF et confie la ligne Marseille-Nice à Transdev* » : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/la-region-sud-met-fin-officiellement-au-monopole-de-la-sncf-et-confie-la-ligne-marseille-nice-a-transdev-895350.html>.

¹¹ Classements trimestriels effectués par *L'Echo touristique*, revue d'actualité du tourisme pour les professionnels (agences de voyages, GDS, voyagistes) sur la base de données réunies par Médiamétrie et Netratings. Oui.sncf figure dans les trois premiers, Ouigo.com apparaît également régulièrement parmi les dix premiers. Cf. : <https://www.lechotouristique.com/article/le-top-10-des-sites-de-voyage-en-juillet-2021>

49. De surcroît, le maintien de cet accès pour quelques agences de voyages est à mettre en balance avec les coûts importants encourus par SNCF.
50. Pour l'ensemble de ces raisons, et dès lors que SNCF a indiqué en séance qu'elle aiderait les rares opérateurs concernés à « migrer » vers d'autres outils, il y a lieu de lever cet engagement. L'Autorité demande néanmoins à être informée quant aux modalités de cette migration (accompagnement, préavis, etc.).

b) Concernant l'engagement n° 8

51. La demande vise à modifier les modalités du contrôle de l'Autorité sur l'offre « Portail Entreprises », en instaurant un contrôle *a posteriori* des offres émises par SNCF dans ce cadre, en dérogation à la grille tarifaire contrôlée *a priori* (voir supra § 22).
52. Compte tenu du fait que l'engagement pris avait une durée indéterminée avec une clause de rendez-vous après cinq ans, que les modalités proposées ont une portée restreinte sur la teneur de l'engagement, au regard des positions notoirement plus faibles de SNCF sur les segments concernés par cette clientèle, ainsi que de la faible opposition à la levée de l'engagement n° 8 de la part des contributeurs au test de marché, il y a lieu d'adapter l'engagement selon la rédaction proposée par SNCF, présentée au paragraphe 22 .
53. Pour l'application de ces modifications, l'Autorité demande à SNCF d'éditer une version consolidée des engagements, intégrant les changements de dénominations survenus depuis 2014 au sein du groupe, aux fins de publication.

DÉCISION

Article 1^{er} : Les demandes de SNCF tendant à la révision des engagements rendus obligatoires par la décision n° 14-D-11 du 2 octobre 2014 sont rejetées en ce qu'elles concernent les engagements n° 2 et 11.

Article 2 : Les demandes de SNCF tendant à la révision des engagements n° 7 et 8 sont acceptées, selon les modalités précisées ci-avant aux paragraphes 50 et 53.

Délibéré sur le rapport oral de M. Alexandre Beaudouin-Viel, rapporteur, et l'intervention de Mme Laure Gauthier, rapporteure générale adjointe, par Mme Irène Luc, vice-présidente, présidente de séance, Mme Fabienne Siredey-Garnier, vice-présidente, et M. Henri Piffaut, vice-président.

La secrétaire de séance,

La présidente de séance,

Claire Villeval

Irène Luc

© Autorité de la concurrence