

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

**Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation**

**INNOVATIONS ET CONCURRENCE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS**

-- France --

**28 novembre 2016**

*Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre du Point III de la 62ème réunion du Groupe de travail n° 2 du Comité de la Concurrence de l'OCDE tenue le 28 novembre 2016.*

*D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur:  
<http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-innovation-in-land-transport.htm>*

Pour toute question sur ce document, veuillez contacter Mme. Ania Thiemann [tél: +33 1 45 24 98 87 -  
- courriel: [ania.thiemann@oecd.org](mailto:ania.thiemann@oecd.org)].

**JT03405421**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*

-- FRANCE --

1. Un ensemble d'innovations ont été apportées par le législateur en France au secteur du transport terrestre, en partie pour répondre à l'évolution du marché. Ces innovations sont accompagnées par la pratique consultative et décisionnelle de l'Autorité de la concurrence. La présente contribution est axée sur le transport de passagers par voie terrestre, qu'il s'agisse du transport par autocar (1), du transport urbain particulier (2) ou encore du transport ferroviaire (3).

**1. La libéralisation du transport interrégional par autocar**

2. L'Autorité de la concurrence a engagé, de sa propre initiative, une enquête sectorielle sur l'activité de transport par autocar, qui a débouché sur un diagnostic identifiant des mesures permettant de mettre fin aux blocages existants, ainsi que sur un ensemble de recommandations<sup>1</sup>. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (ci-après loi « CAEC ») a repris ces mesures. Ces nouvelles règles ont entraîné un profond changement du paysage concurrentiel du transport par autocar en France, très peu développé jusqu'alors.

**1.1 Un mode de transport entravé par certaines contraintes réglementaires**

3. L'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office en 2013 du fonctionnement du marché du transport interrégional régulier par autocar. Plusieurs facteurs expliquent cette initiative. Tout d'abord, le poids économique du secteur : en 2012, la part des transports dans les dépenses de consommation des ménages s'élevait à 14,1 %, tous modes confondus, soit le deuxième poste après le logement. L'Autorité de la concurrence a en effet considéré que l'ouverture du secteur à la suite de l'entrée en vigueur d'un règlement européen de 2009<sup>2</sup> n'avait pas conduit à un résultat optimal : la France avait respecté *a minima* l'obligation d'ouverture du transport domestique longue distance en la restreignant à l'hypothèse du cabotage international<sup>3</sup>, alors que d'autres États étaient allés plus loin, en libéralisant leurs marchés nationaux (Grande Bretagne, Allemagne).

4. En raison des contraintes réglementaires qui en grevaient l'efficacité (l'opérateur devait s'assurer, pour chaque desserte, que les voyageurs purement domestiques représentaient moins de 50 % du chiffre d'affaires et du nombre total de voyageurs sur la ligne), l'autocar représentait en 2013 une très faible part du transport de voyageurs en France, de l'ordre de 0,0005 % du nombre total de voyages longue distance.

---

<sup>1</sup> Avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

<sup>3</sup> Le cabotage sur ligne internationale, prévu par le règlement européen de 2009 susvisé et autorisé depuis 2011, permet aux transporteurs internationaux de fournir un service intérieur (origine et destination du parcours situés dans le même pays) sur une ligne transfrontalière. Ce service est soumis à autorisation préalable de l'Etat.

## ***1.2 Des recommandations pour la mise en place d'un cadre réglementaire plus ouvert, plus transparent et plus simple***

5. Face à ce constat, l'Autorité de la concurrence a formulé des recommandations pour rénover la réglementation en vigueur, de manière à ouvrir les services d'autocar et offrir aux consommateurs le bénéfice d'un transport économique et de nouvelles dessertes.

6. Dans le cadre de l'instruction de son avis, l'Autorité de la concurrence a consulté de nombreux acteurs du marché, des autorités organisatrices de transport, ainsi que des représentants des usagers. Elle a notamment mené une consultation publique du 13 novembre au 24 décembre 2013, qui lui a permis d'enrichir ses premières pistes de recommandations.

7. L'Autorité de la concurrence a préconisé de desserrer les contraintes entravant le déploiement de ce mode de transport : abandon des contraintes du cabotage ; instauration d'un régime d'autorisation de plein droit pour les liaisons au-dessus d'un seuil kilométrique et clarification du test d'atteinte à l'équilibre économique pour les liaisons d'une distance inférieure<sup>4</sup> ; mise en place d'une régulation sectorielle multimodale (transports ferroviaire et routier) confiée à une autorité indépendante ; refonte du cadre réglementaire et des modalités d'accès aux gares routières.

## ***1.3 Une évaluation ex ante des bénéfices attendus d'une ouverture plus complète du transport par autocar***

8. L'Autorité de la concurrence a cherché à mesurer ex ante l'impact potentiel de ses recommandations afin d'éclairer les décideurs publics. Elle a mis en évidence :

- Des gains de pouvoir d'achat : les prix des billets par autocar sont particulièrement adaptés à un public sensible au prix et peu sensible au temps de parcours (retraités, étudiants, etc.) ; les prix des services de transport par autocar semblent, par ailleurs, faire l'objet d'une faible volatilité tarifaire par rapport au train, pour lequel sont employées des stratégies de « yield management ».
- Des gains en termes d'emplois : la baisse du prix conduit à dynamiser l'activité, en créant un effet d'induction du trafic (par analogie avec le transport aérien suite à l'arrivée des compagnies low cost). Cette activité suscite, par ailleurs, la création d'emplois directs (en amont, dans la construction et la vente de matériel roulant) et indirects (restauration, hôtellerie, loisirs).
- Des gains en termes de mobilité : le transport par autocar participe au renforcement du maillage territorial, notamment sur les liaisons transversales mal desservies actuellement par les transports collectifs existants, et par l'ouverture de lignes qui n'existent pas pour l'instant, y compris avec de petits flux de passagers (les coûts de démarrage sont considérablement moindres pour l'autocar que pour le train).

---

<sup>4</sup> Les offres de cabotage étaient soumises à une autorisation préalable du ministère des transports, la principale condition pour obtenir une autorisation étant de ne pas porter atteinte à l'équilibre économique d'une ligne conventionnée préexistante, notamment ferroviaire. Dans le cadre du régime en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi CAEC du 6 août 2015, le ministre refusait environ 40 % des demandes d'ouverture de lignes d'autocars. A compter de l'entrée en vigueur de la loi CAEC, l'ouverture d'une ligne au-delà d'un seuil de 100 kms est de plein droit; en deçà, l'autorité organisatrice des transports est en mesure de s'opposer, au regard de l'atteinte à l'équilibre économique des lignes conventionnées préexistantes, et après avis conforme de l'ARAFER.

#### **1.4 Une analyse approfondie qui a posé les jalons de la réforme introduite par le gouvernement**

9. Tout en adaptant certains éléments du dispositif proposé par l'Autorité de la concurrence, le gouvernement a repris dans la loi CAEC du 6 août 2015 les orientations qu'elle avait préconisées, à savoir :

- une libéralisation de l'ensemble du transport interurbain : un seuil kilométrique au-delà duquel l'autorisation d'opérer une ligne est de plein droit, qui a été fixé à 100 kilomètres
- en-deçà de ce seuil, un contrôle du risque sur l'équilibre économique des lignes conventionnées existantes confié à une autorité indépendante et experte – l'ARAF, «gendarme du ferroviaire », devenu l'ARAFER par extension de ses compétences au transport routier<sup>5</sup>. Plutôt qu'un régime d'autorisation, une possibilité d'objection préalable par les pouvoirs publics a été ménagée, plus favorable aux autocaristes dans le traitement des délais et la charge de la preuve)
- une ordonnance sur les gares routières de voyageurs et les emplacements d'arrêts.

10. Saisie d'une demande d'avis par le gouvernement sur ce projet d'ordonnance, l'Autorité de la concurrence a salué les apports du texte, qui favorise le développement des aménagements mis en place, harmonise les conditions d'accès des autocaristes et dote l'ARAFER d'un ensemble de pouvoirs relatifs à l'accès à ces aménagements<sup>6</sup>.

11. Une évaluation ex post par l'ARAFER<sup>7</sup>, près de 11 mois après l'entrée en vigueur de la loi CAEC<sup>8</sup>, a permis de mesurer l'impact du nouveau dispositif en termes de bénéfice pour les consommateurs, d'investissements et d'emplois : 3,4 millions de passagers voyageant par autocar (contre un total de 110 000 en 2013) ; ouverture de 1105 liaisons avec la connexion de 193 villes et aéroports ; création de 1400 emplois directs dans le secteur. Par ailleurs, l'ouverture du marché s'est accompagnée d'une diversification de l'activité des distributeurs de billets de train dans le secteur du transport routier, pour lesquels des actions spécifiques de l'Autorité de la concurrence ont également été conduites (cf. 3.2 *infra*).

#### **2. Des activités fortement réglementées confrontées à des « innovations de rupture » : le cas des taxis et voitures de tourisme avec chauffeur**

12. L'Autorité de la concurrence a pris une part active, par son activité consultative, au vif débat concernant l'activité des taxis et la concurrence née du développement rapide de services de transport de passagers par voitures de tourisme avec chauffeur, dits « VTC ».

---

<sup>5</sup> La loi CAEC a étendu les compétences de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF), qui devient l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières (ARAFER), à la régulation du secteur autoroutier et du transport régulier routier de personnes. L'ARAFER est une autorité indépendante dotée de compétences consultatives, de contrôle et de sanction.

<sup>6</sup> **Avis 16-A-01 du 15 janvier 2016 concernant un projet d'ordonnance relative aux gares routières et emplacements d'arrêts.**

<sup>7</sup> <http://www.arafer.fr/wp-content/uploads/2016/11/Rapport-annuel-Autocars-gares-routieres-7novembre2016.pdf>

<sup>8</sup> ARAFER, Observatoire des transports et de la mobilité, Analyse du marché libéralisé des services interurbains par autocar, Synthèse du 1<sup>er</sup> trimestre 2016. Cf. également communiqué de presse de l'ARAFER du 13 juin 2016 accompagnant la publication de la synthèse.

13. Leur modèle économique s'appuie sur des prestataires indépendants dont les offres de services sont dépendantes de demandes exprimées à distance en temps réel par les clients grâce à l'utilisation des données de géolocalisation. Le résultat est une démarcation moins nette entre monopole légal des taxis, limité à la prise en charge à la volée sur la voie publique, dénommée maraude, et la réservation préalable, segment ouvert à la concurrence.

14. Le développement rapide de l'activité des VTC, notamment en région parisienne, est devenu emblématique, avec l'opérateur globalisé du secteur, Uber, d'innovations dites « de rupture » qui, par l'usage de nouvelles technologies, font brutalement évoluer l'état de la concurrence sur un marché fortement réglementé.

## **2.1 Une pratique consultative riche, en prise avec les évolutions du cadre réglementaire applicable**

### *2.1.1 Projets de décrets encadrant l'activité des VTC*

15. L'Autorité de la concurrence s'est prononcée, dès 2013, sur le sujet de la réservation préalable des VTC en émettant un avis<sup>9</sup> défavorable sur un projet de décret imposant un délai obligatoire de 15 minutes entre la réservation d'une voiture et la prise en charge du client, au motif que les distorsions de concurrence qu'il risquait d'engendrer n'étaient ni nécessaires ni proportionnées aux impératifs d'intérêt général poursuivis.

16. Suspens en référé l'application de ce décret le 5 février 2014, le Conseil d'État a, de même, estimé que les motifs avancés pour instituer un tel délai n'apparaissent pas suffisants pour le justifier au regard du principe de liberté du commerce et de l'industrie<sup>10</sup>.

17. Un an plus tard, l'Autorité de la concurrence a fait plusieurs recommandations<sup>11</sup> afin que toute la profession de VTC (qui comprend les nouveaux VTC opérant à partir d'applications mobiles mais également les véhicules dits de « grande remise » traditionnels offrant des prestations haut de gamme à des hôtels ou salons) soit traitée sur un pied d'égalité, émis des suggestions sur plusieurs charges nouvelles (garantie bancaire, charge administrative liée à la notification sous 15 jours de tout changement relatif aux informations transmises lors de l'inscription au registre des VTC) – adaptées entretemps par le gouvernement, en phase avec l'avis de l'Autorité – et fait part de réserves de principe sur l'obligation faite aux VTC de retourner à leur base après chaque course. L'Autorité de la concurrence a, sur ce dernier point, relevé que la lutte contre la maraude illégale ne peut passer par des mesures faussant la concurrence sur le marché de la réservation préalable, ouvert à la concurrence, mais doit reposer sur des dispositifs de contrôle appropriés.

### *2.1.2 Projet de décret instaurant une forfaitisation du tarif de la « course d'approche », ainsi qu'un forfait pour les courses de taxis entre les aéroports parisiens et Paris intra-muros*

18. L'Autorité de la concurrence a tout d'abord salué l'avancée pour les taxis et les consommateurs des mesures proposées, en préconisant même d'étendre le principe de l'instauration d'un forfait à d'autres « grandes destinations », y compris en province. Cette mesure poursuit un objectif de protection du consommateur mais tend aussi à remédier à une distorsion de concurrence puisque les taxis, à la différence des VTC, n'étaient pas en mesure de proposer une tarification au forfait, alors qu'il a été constaté qu'il s'agit d'un mode de tarification plébiscité des utilisateurs de services de VTC.

<sup>9</sup> **Avis 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur.**

<sup>10</sup> Décret définitivement annulé par CE, 17 décembre 2014, SAS Allocab et autres, Nos 374525 et 374553

<sup>11</sup> **Avis 14-A-17 du 9 décembre 2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes.**

19. L'Autorité de la concurrence a cependant assorti son avis<sup>12</sup> de plusieurs recommandations. Elle a notamment rappelé la nécessité de mettre en place un outil statistique de l'activité des taxis, prérequis indispensable à l'évaluation des besoins d'évolution de la réglementation de cette profession. En l'espèce, il a été considéré que le manque de données suffisamment fiables et exhaustives sur l'activité des taxis a pesé défavorablement sur la méthode retenue par le gouvernement pour établir le montant des forfaits considérés. Le Parlement et le gouvernement se sont saisis de cette recommandation, d'une part dans le cadre de la proposition de loi relative à la régulation du secteur du transport public de personnes (cf. 2.2 *infra*), d'autre part en programmant la mise en place d'un observatoire sectoriel rattaché au service statistique du ministère chargé des transports.

### 2.1.3 *Projet de décret relatif à la mise en place d'un registre de taxis*

20. Le registre proposé s'apparente à une plateforme qui, gérée par l'État, vise à recueillir des données sur la disponibilité et la géolocalisation des taxis en temps réel et à utiliser ces données par des applications ou des moteurs de recherche afin de permettre la commande de taxis par voie électronique.

21. L'Autorité de la concurrence a accueilli favorablement ce projet<sup>13</sup>, tout en émettant certaines réserves :

- De respect des conditions du marché de la maraude, à savoir l'interdiction de facturer la course d'approche, la mise en place d'un rayon de géolocalisation restreint, l'universalité du service concrétisée par la présentation au client de tous les taxis géolocalisés sans discrimination relative à leur flotte d'appartenance, la préservation de la liberté de choix par le client de son taxi et l'interdiction du refus de course ;
- De garantie de l'étanchéité entre les offres sur le marché de la maraude et celles sur celui de la réservation préalable.
- Ce faisant, l'Autorité de la concurrence a souhaité éviter que ce projet de plateforme, réservé aux taxis et financé par les deniers publics, n'entraîne des distorsions de concurrence sur le marché de la réservation préalable. Ces recommandations ont été reprises dans les textes finalement adoptés<sup>14</sup>.

## 2.2 *Une proposition de loi en cours de discussion sur le transport urbain particulier de personnes*

22. Deux ans après la loi n° 2014-1104 du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, une nouvelle proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification du transport public de personnes<sup>15</sup> est en cours d'examen au Parlement.

23. L'initiative parlementaire vise au premier chef à prévenir le recours au régime des « services occasionnels », issu de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 (dite « LOTI »), prévu historiquement pour résorber le déficit de transports collectifs de passagers dans les zones rurales, qui constitue actuellement une voie de contournement du régime d'accès au statut de VTC.

---

<sup>12</sup> **Avis 15-A-07 du 8 juin 2015 concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au transport public particulier de personnes.**

<sup>13</sup> **Avis 15-A-20 du 22 décembre 2015 concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au registre national de disponibilité des taxis.**

<sup>14</sup> Cf. en particulier décret n° 2016-335 du 21 mars 2016 relatif au registre national de disponibilité des taxis.

<sup>15</sup> Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2016.

24. Au-delà des conditions d'accès à la profession, la proposition de loi recèle plusieurs mesures qui encadrent spécifiquement les relations entre les plateformes de mise en relation (en particulier, centrales de réservation de taxis et applications mobiles VTC) et leurs clients transporteurs professionnels.

25. L'article 1er crée de nouvelles obligations de vérification, par les plateformes de réservation, du respect, par les chauffeurs et professionnels assurant le service de transport de personnes, des obligations qui leur incombent pour accéder aux professions et activités concernées, ainsi qu'au titre du contrat de transport qu'ils concluent avec les personnes qu'ils transportent. La définition de ces obligations est renvoyée à un texte réglementaire, adopté après avis de l'Autorité de la concurrence. À ce stade des discussions parlementaires, l'inclusion des services de co-voiturage (par exemple Blablacar) dans le champ de cette disposition fait débat entre les deux chambres du Parlement.

26. L'article 2 pose le principe d'une transmission, par les personnes intervenant dans le secteur du transport public de particuliers, de tout document ou donnée permettant en particulier de dresser un état de l'offre, du volume d'activités ou de l'intensité du recours à des intermédiaires. Les modalités sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de la concurrence. Ce même article impose aux autorités compétentes de rendre public ou de communiquer aux intéressés « toute information utile relative à l'économie du secteur du transport public particulier de personnes ». Cette mesure peut être appréciée à l'aune de la recommandation faite à plusieurs reprises par l'Autorité de la concurrence d'instaurer un outil de suivi statistique de l'activité des taxis, notamment en vue d'adapter le contingentement de l'offre aux besoins réellement constatés<sup>16</sup>.

27. L'article 3 vise enfin à introduire une interdiction des exclusivités entre centrales de réservation et entreprises de transport, ainsi que les pratiques équivalentes visant à limiter le recours, par une entreprise de transport, à plusieurs intermédiaires<sup>17</sup>. La violation de cette interdiction serait sanctionnée par l'Autorité de la concurrence et sujette à un régime d'exemption individuelle (application appréciée au cas par cas par l'Autorité de la concurrence) ainsi que par voie réglementaire (l'Autorité de la concurrence rendant un avis conforme sur le projet d'arrêté). Il s'agit, pour le législateur, de déverrouiller la relation entre centrale et chauffeur en facilitant le « multi-homing », facteur d'abaissement des barrières à l'entrée pour les centrales ainsi que d'accroissement de la concurrence entre celles-ci.

<sup>16</sup> Cf. les avis 13-A-23 du 16 décembre 2013 et 15-A-07 du 8 juin 2015, déjà cités. Cf. également les avis n° 05-A-02 du 24 janvier 2005 et 09-A-51 du 21 octobre 2009 relatifs au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi.

<sup>17</sup> « Art. L. 420-2-2. – Sont prohibés les accords, les pratiques concertées et les pratiques unilatérales ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de limiter substantiellement la possibilité pour une entreprise admise à exécuter des prestations de transport public particulier de personnes, ou des services occasionnels de transport collectif de personnes exécutés avec des véhicules légers :

« 1° De recourir simultanément à plusieurs intermédiaires ou autres acteurs de mise en relation avec des clients pour la mise à disposition du véhicule en vue de la réalisation de ces prestations ;

« 2° Sans préjudice de l'article L. 3142-6 du code des transports, de commercialiser les services de transport qu'elle exécute ;

« 3° De faire la promotion, au moyen de signes extérieurs sur le véhicule, d'une ou plusieurs offres de transport, y compris celles qu'elle commercialise sans intermédiaire. »

### **3. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire : l'enjeu de l'accès aux infrastructures « immatérielles » stratégiques**

#### ***3.1 La réforme récente de la gouvernance du système ferroviaire dans le cadre d'une ouverture progressive des marchés du transport ferroviaire de personnes***

28. Saisie par le gouvernement, l'Autorité de la concurrence s'est prononcée en octobre 2013<sup>18</sup> sur le projet de loi de réforme ferroviaire. En pratique, la nouvelle architecture du secteur ferroviaire proposée par le gouvernement reposait sur la constitution d'un groupe public ferroviaire et visait à remplacer la structure mise en place en 1997 qui se composait de deux entités autonomes, Réseaux Ferrés de France (RFF) en charge de l'infrastructure et la SNCF pour l'exploitation des transports. Désormais, le groupe public ferroviaire intègre, sous le chapeau d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) de tête nommé « SNCF », un premier EPIC en charge des fonctions de gestion de l'infrastructure (« SNCF Réseau ») et un second EPIC qui se voit confier l'exploitation de services de transport ferroviaire (« SNCF Mobilités »).

29. Cette nouvelle organisation, proche de celle d'un groupe de sociétés verticalement intégré, a entraîné plusieurs observations de la part de l'Autorité de la concurrence afin que la réforme puisse permettre de concilier les efficiences économiques attendues et la nécessaire préservation de la concurrence. Ces recommandations étaient de trois ordres : (i) le renforcement de l'indépendance de l'entreprise en charge de la gestion du réseau et des infrastructures, notamment par le transfert à cette dernière de la gestion des infrastructures de services (dont les cours de marchandises et les gares de voyageurs), (ii) la mise en place de garde-fous assurant l'impartialité de la société holding de tête du nouveau groupe ferroviaire et la définition précise de ses missions, (iii) le renforcement des pouvoirs du régulateur sectoriel.

30. A la suite de la promulgation de la loi objet de la saisine<sup>19</sup>, l'Autorité de la concurrence a eu l'occasion de se pencher sur ses conditions d'application, dans le cadre de l'examen pour avis<sup>20</sup> de certains décrets fixant le périmètre des missions des trois EPIC composant le nouveau Groupe public ferroviaire. Les recommandations de l'Autorité de la concurrence ont ainsi porté sur le renforcement des garanties d'indépendance du gestionnaire de réseau, en particulier dans l'exercice de ses « fonctions essentielles », sur la clarification des missions de l'EPIC de tête – notamment les fonctions mutualisées entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau –, sur le renforcement des moyens et des outils d'encadrement du régulateur sectoriel, l'ARAF. Enfin, l'Autorité de la concurrence a pointé, comme elle l'avait fait dans son avis de 2013, le risque de conflit d'intérêts dans la gestion des gares de voyageurs, rattachée à SNCF Mobilités, et recommandé, à défaut du transfert des gares à SNCF Réseau, de prévoir des garanties d'indépendance renforcées pour la nomination du Directeur des gares et pour le fonctionnement de la direction autonome qu'il dirige. Certaines de ces recommandations ont été suivies par le gouvernement.

---

<sup>18</sup> Avis n°13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire.

<sup>19</sup> Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

<sup>20</sup> **Voir notamment l'avis n° 15-A-01 du 6 janvier 2015 relatif à des projets de décrets pris pour l'application de la loi portant réforme ferroviaire.**



### 3.2 *L'accompagnement de l'ouverture du secteur en aval de la chaîne de valeur : la question de la vente des billets de train*

31. A l'occasion d'une plainte déposée par un opérateur de vente de voyages concernant le système de distribution des billets de train et l'accès au système informatique de réservation de la SNCF, l'Autorité de la concurrence a pu s'intéresser à la question des infrastructures « immatérielles » stratégiques, telles que les systèmes informatisés de réservation, et à l'importance qu'elles revêtent pour l'animation concurrentielle de ce secteur<sup>21</sup>.

32. Ces infrastructures immatérielles stratégiques peuvent, en effet, constituer de puissants instruments de domination du marché du transport. Les opérateurs historiques peuvent ainsi être tentés de mettre en œuvre diverses stratégies d'éviction de leurs concurrents en prévoyant des conditions d'accès discriminatoires, tenant aux règles d'affichage et aux conditions de tarification, vis-à-vis des entreprises tierces. Au cas d'espèce, la requérante dénonçait les relations privilégiées entre la SNCF et sa filiale « voyages-SNCF.com » et la stratégie mise en place pour favoriser cette dernière dans la vente des billets de train, au détriment des agences de voyage concurrentes.

33. La distribution de titres de transport liés à l'exploitation ferroviaire de la SNCF est assurée par le recours à plusieurs canaux de commercialisation : les canaux directs, qui comptent les canaux propres de l'opérateur historique (gares, bornes libre-service, boutiques propres ou site voyage-SNCF.com), et les canaux indirects qui reposent sur la vente par les agences de voyage tierces. Ces dernières agissent à ce titre en qualité de mandataires de la SNCF et sont rémunérées par un système de commission défini par une convention conclue en 2009 entre la SNCF et le Syndicat National des Agences de Voyages (SNAV).

34. Afin de pouvoir commercialiser les billets de train de la SNCF, les agences de voyage doivent pouvoir accéder au système informatique de réservation de la SNCF (la base de données Résarail qui contient les informations relatives aux horaires, aux places disponibles, aux tarifs des services de transport ferroviaire de voyageurs de la SNCF). La connexion à ce système centralisé est réalisé via des interfaces techniques dénommées Ravel et WDI dont l'utilisation est facturée par la SNCF.

35. L'Autorité de la concurrence s'est déjà exprimée en février 2009 sur le caractère indispensable de l'accès au système de réservation de la SNCF<sup>22</sup> pour les agences de voyage. L'Autorité de la concurrence avait en particulier relevé que la circonstance que Résarail détienne « *des informations non duplicables et indispensables à la vente de billets de train* » la conduisait à considérer que « *Résarail constitue une facilité essentielle pour vendre des billets de train* ».

36. Compte tenu du monopole légal dont dispose la SNCF en ce qui concerne le transport ferroviaire de voyageurs, du quasi-monopole de fait qui concerne le transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs et du caractère de facilité essentielle du système informatisé de réservation de la SNCF, cette dernière est tenue de permettre un accès non-discriminatoire aux entreprises tierces et notamment aux agences de voyage à sa base de données Résarail. Considérant que la SNCF avait abusé de sa position dominante en favorisant l'accès de sa filiale voyages-SNCF.com à son système de réservation au détriment de ses concurrents, l'Autorité de la concurrence a prononcé une sanction pécuniaire de 5 millions d'euros à l'encontre de l'opérateur historique et obtenu des engagements substantiels de sa part concernant les conditions d'accès à son système de réservation.

<sup>21</sup> Autorité de la concurrence, 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.

<sup>22</sup> Conseil de la concurrence (devenu l'Autorité de la concurrence), décision n° 09-D-06 du 5 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par la SNCF et Expedia Inc. dans le secteur de la vente de voyages en ligne.

37. Au cas d'espèce, l'Autorité de la concurrence a constaté que les agences se voyaient appliquer des conditions moins avantageuses que la filiale de la SNCF voyages-SNCF.com concernant, d'une part, les conditions de rémunération de la SNCF pour accéder à la base de données Résarail, considérées comme étant d'une « rare complexité » et, d'autre part, les conditions d'affichage, le site Internet SNCF.com n'affichant pas les horaires des trains mais renvoyant directement au site voyages-SNCF.com pour cette information. Enfin, les services d'instruction de l'Autorité de la concurrence ont relevé que la stratégie commerciale et technique des agences de voyage concurrentes de voyages-SNCF.com pouvait être connue de cette dernière, compte-tenu de l'absence de séparation claire avec la filiale de la SNCF chargée de recueillir les demandes d'accès à Résarail. Au regard de ces éléments et conformément à sa pratique décisionnelle, l'Autorité a considéré que ces pratiques étaient susceptibles de constituer un abus de position dominante.

### **3.3 Des engagements qui assurent un accès non-discriminatoire aux agences de voyage**

38. Afin de remédier à ces préoccupations de concurrence, la SNCF a proposé une série de douze engagements qui ont été soumis, le 28 avril 2014, à la consultation des acteurs de marché pour une période d'un mois.

39. A l'issue de cette phase de consultation publique et après qu'ils ont été améliorés en séance, les engagements techniques proposés par la SNCF ont été considérés comme répondant aux préoccupations de concurrence et de nature à empêcher que voyages-SNCF.com ne bénéficie d'un traitement préférentiel par rapport à ses concurrents.

40. La SNCF s'est engagée notamment à :

- Appliquer des conditions de rémunération homogènes à l'ensemble des agences de voyages concurrentes et à voyages-SNCF.com. La baisse du prix d'accès à certaines interfaces permettra plus facilement aux agences de proposer, comme voyages-SNCF.com, l'ensemble de l'offre de transport de la SNCF (iDTGV et Ouigo inclus), mais également d'intégrer l'offre d'autres transporteurs (notamment pour les voyages à l'international) ;
- Garantir la confidentialité des demandes des agences concurrentes de voyages-SNCF.com grâce à une réforme substantielle de l'organisation de la SNCF afin de mettre un terme à la porosité entre voyages-SNCF.com et sa société sœur qui recueille les demandes d'accès des agences de voyages au système de distribution des billets ;
- Modifier son site Internet SNCF.com afin de ne plus privilégier son site de réservation voyages-SNCF.com

41. Ces engagements doivent notamment permettre, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, l'émergence d'agences capables d'agréger l'ensemble des offres des transporteurs ferroviaires, aériens et/ou routiers. On constate ainsi l'essor d'entreprises concurrentes de voyages-SNCF.com, comme la société Captain Train qui compte près de 1,8 millions d'utilisateurs et a été rachetée en mars 2016 pour 200 millions d'euros par son concurrent britannique, la société Trainline.