

FR

*Cas n° COMP/M.5557 - SNCF-P/ CDPQ/  
KEOLIS/ EFFIA*

Le texte en langue française est le seul disponible et faisant foi.

**RÈGLEMENT (CE) n° 139/2004  
SUR LES CONCENTRATIONS**

---

Article 9 (3)

date: 29/10/2009



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.10.2009  
SG Greffe(2009) D/8061

Dans la version publique de cette décision, des informations ont été supprimées conformément à l'article 17 (2) du règlement du Conseil (CE) n° 139/2004 concernant la non-divulgence des secrets d'affaires et autres informations confidentielles. Les omissions sont donc indiquées par [...]. Quand cela était possible, les informations omises ont été remplacées par des fourchettes de chiffres ou une description générale.

VERSION PUBLIQUE

PROCEDURE CONCENTRATIONS  
DECISION ARTICLE 9

## DÉCISION DE LA COMMISSION

du

**de renvoyer l'affaire n° COMP/M.5557 - SNCF-P/ CDPQ/ KEOLIS/ EFFIA**

**aux autorités nationales compétentes de la République française,**

**en vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil**

## DÉCISION DE LA COMMISSION

du

**de renvoyer l'affaire n° COMP/M.5557 - SNCF-P/ CDPQ/ KEOLIS/ EFFIA  
aux autorités nationales compétentes de la République française,  
en vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil**

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu le règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 Janvier 2004 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises<sup>1</sup> (ci-après, "le règlement sur les concentrations"), et, en particulier, son article 9, paragraphe 3,

vu la notification du 15 Septembre 2009, effectuée par la SNCF et la Caisse des Dépôts et Placements du Québec, en vertu de l'article 4 dudit règlement,

vu la demande présentée par l'Autorité de la Concurrence de France le 8 Octobre 2009,

CONSIDÉRANT CE QUI SUIT:

1. Le 15 Septembre 2009, la Commission a reçu notification d'un projet de concentration par lequel SNCF-Participations ("SNCF-P", France), appartenant au groupe SNCF (France), et la Caisse de Dépôt et de Placement du Québec ("CDPQ", Québec) acquièrent, au sens de l'article 3, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations, le contrôle conjoint de l'ensemble de la société Keolis et de la société Effia.
2. Le 18 Octobre 2009 les autorités françaises ont reçu copie de la notification en question. Par lettre du 8 Octobre 2009, la France a demandé le renvoi total à ses autorités compétentes du projet de concentration en vue de son appréciation au regard du droit français de la concurrence, conformément à l'article 9, paragraphe 2), point a) du Règlement sur les concentrations ("la demande").
3. Le 14 Octobre 2009 les parties ont soumis leurs commentaires sur la demande de renvoi des autorités françaises.

### I. PARTIES ET OPÉRATION

4. **La SNCF** est active dans l'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferré national et dans l'exploitation d'autres services de transport ferroviaire, y compris internationaux, ainsi que la gestion de l'infrastructure du Réseau Ferré de France. **SNCF-P** est une société de droit

---

<sup>1</sup> JO L 24 du 29.1.2004, p. 1.

français, détenue par la SNCF, qui porte et gère la quasi-totalité des filiales et participations du groupe SNCF.

5. **CDPQ** est un gestionnaire de fonds institutionnel qui gère essentiellement les fonds des régimes de retraite et d'assurance d'entités publiques et privées, principalement au Québec.
6. **Kuvera Développement** ("Kuvera"), qui contrôle Keolis, est une société holding créée afin de gérer la participation des différents investisseurs, notamment SNCF-P, CDPQ et AXA<sup>2</sup> dans le capital de Keolis. Kuvera fait l'objet d'un contrôle fluctuant entre ses actionnaires.
7. **Keolis** est un opérateur privé de transport public de voyageurs exerçant une activité de transport par bus et autocar au niveau urbain et interurbain principalement en France et dans certains autres Etats membres notamment la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et certains pays scandinaves. Keolis est aussi active dans d'autres activités liées au transport en France telles que le conseil, la gestion de gares routières, de parcs-relais, de locations de vélos en libre service, toutes ces activités étant assurées dans le cadre des Délégations de Service Public ("DSP") de transport qui lui sont attribuées en réponse à des appels d'offres organisés par les Autorités Organisatrices ("AO") des transports.
8. **Effia**, filiale de SNCF-P, fournit des services variés destinés à faciliter la mobilité des voyageurs, par exemple des solutions de stationnement, d'assistance pour la gestion de la relation client; d'assistance à l'élaboration de l'offre multimodale de transport, etc. Elle est aussi spécialisée dans les prestations de services principalement aux AO et aux opérateurs de transport en matière de gestion de leur offre de transport, d'information multimodale des voyageurs, de billetterie et de gestion et d'exploitation de parcs de vélos.
9. Par la présente transaction, Effia deviendrait une filiale à 100% de Kuvera<sup>3</sup>. Cet apport de SNCF-P serait rémunéré au travers de l'émission par Kuvera d'actions nouvelles, au bénéfice de SNCF-P. L'émission d'actions ainsi réalisée et le changement apporté au pacte d'actionnaires de Kuvera aboutiraient à un contrôle conjoint de la SNCF et de CDPQ sur Kuvera<sup>4</sup>.
10. La présente opération se matérialise donc dans le changement du pacte d'actionnaires de Kuvera. Selon le nouveau pacte, le conseil de surveillance de Kuvera sera composé de 9 membres; 5 nommés par la SNCF-P et 4 par Kebexa, cette dernière étant placée sous le contrôle unique de la CDPQ<sup>5</sup>. Les décisions stratégiques seront adoptées à la majorité qualifiée de 8 voix sur 9. Par conséquent, les deux actionnaires disposeront de droit de veto sur toute décision stratégique ce qui est indicatif de l'existence d'un contrôle conjoint.

---

<sup>2</sup> La gestion des participations que les sociétés CDPQ, AXA et Pragma détiennent dans Kuvera est assurée par le biais de Kebexa, un véhicule d'investissement contrôlé par CDPQ.

<sup>3</sup> A l'exception d'une de ses filiales, Effia Services, qui ne sera pas concernée par l'opération compte tenu de sa cession préalable à la SNCF.

<sup>4</sup> A l'issue de cette opération, la SNCF détiendrait une participation majoritaire (56,7%) dans Kuvera, tandis que CDPQ en contrôlerait indirectement 40,8% via Kebexa.

<sup>5</sup> [...].

## II. CONCENTRATION

11. Le contrôle de Kuvera (et donc de Keolis) étant soumis avant la transaction à la majorité fluctuante des actionnaires alors qu'Effia est sous le contrôle unique de la SNCF, la présente opération entraîne le changement de contrôle de deux sociétés. Elle entraîne le passage de l'absence de contrôle de Kuvera (et donc de Keolis) au contrôle conjoint par la SNCF et la CDPQ d'une part, et d'autre part le passage du contrôle exclusif d'Effia exercé par la SNCF au contrôle conjoint exercé par la SNCF et la CDPQ.
12. Les deux transactions, étant inséparables, sont interdépendantes au sens de la communication consolidée sur la compétence de la Commission en vertu du règlement (CE) no 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises<sup>6</sup>. Par conséquent, elles constituent une seule concentration au sens de l'article 3, paragraphe 1), point b), du Règlement sur les concentrations.

## III. DIMENSION COMMUNAUTAIRE

13. Le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées dépasse 5 milliards d'euros (supérieur à 30 milliards d'euros dont 25 réalisés par la SNCF,); le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées dépasse 250 millions d'euros (24 milliards pour la SNCF, 3 milliards pour Keolis). Seule la SNCF a réalisé plus des deux tiers de son chiffre d'affaires communautaire en France. Par conséquent, la présente opération est de dimension communautaire au sens de l'Article 1, paragraphe 2 du Règlement sur les concentrations.

## IV. ANALYSE DE LA DEMANDE DE RENVOI

14. Par lettre datée du 8 Octobre 2008, dans le délai visé à l'article 9(2) du Règlement sur les concentrations, les autorités françaises ont demandé le renvoi à ses autorités compétentes de la totalité de la concentration proposée selon l'article 9(2)(a) du Règlement sur les concentrations, en vue de l'examiner selon le droit national français de la concurrence. L'Autorité de la Concurrence française considère que l'opération proposée menace d'affecter de manière significative la concurrence sur les marchés français du transport public de voyageurs par le biais d'effets congloméraux, et que les marchés français affectés sont distincts d'autres marchés nationaux et sont de dimension au plus nationale voire infranationale. A titre subsidiaire, les autorités françaises font valoir qu'elles possèdent une bonne connaissance des marchés concernés. Elles ont en particulier ouvert *ex officio* le 18 mai 2009 une enquête sur le transport terrestre de voyageurs, ce qui leur confère une connaissance approfondie des marchés affectés dans l'opération proposée. De

---

<sup>6</sup> Communication consolidée sur la compétence de la Commission en vertu du règlement (CE) no 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises 2008/C 95/01) du 16 avril 2008.

plus, les autorités françaises se sont prononcées à plusieurs reprises au sujet de marchés de transport public de voyageurs en France<sup>7</sup>.

15. Il y a lieu de noter que le marché français est le seul dans lequel à la fois la SNCF et Keolis ont des activités de transport public de voyageurs.

## **A. Marchés pertinents**

### **a) Marchés des produits**

16. L'opération envisagée concerne les marchés français du transport public des voyageurs, les marchés de gestion des parcs de stationnement et des gares routières, le marché de la location de vélos en libre service et les marchés de conseil et de fourniture de systèmes billettique en matière de transport.
17. En ce qui concerne tous ces marchés, il y a lieu de noter que la concurrence s'exerce entre les opérateurs uniquement lors de leurs candidatures aux appels d'offres lancés par les Autorités Organisatrices ("AO") qui sont les autorités adjudicatrices de ces services dans leur zone géographique de compétence. Par conséquent, ces marchés doivent être analysés au niveau de l'attribution de ces services.
18. Les marchés de transport publics de voyageurs en France sont soumis à une régulation stricte qui définit plusieurs types de transports, placés chacun sous la compétence d'une AO différente. Les principales autorités organisatrices sont les communes et leurs groupements au niveau urbain, et les départements et les régions au niveau interurbain.
19. La loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 ("la LOTI")<sup>8</sup> fixe les principes généraux de l'organisation du service public des transports pour la France, à l'exception de l'Île 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 et départementaux de personnes et les régions pour les services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi "SRU")<sup>9</sup> de 2000 a, entre autres, transféré aux régions la compétence relative aux services ferroviaires régionaux de voyageurs, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux.
20. En revanche, dans le cas particulier de l'Ile de France, l'ordonnance de 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile de France<sup>10</sup> ("l'ordonnance de 1959") établit, pour cette région, une autorité organisatrice (le

---

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> Loi n° 82-115337 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs

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

<sup>10</sup> 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

Syndicat des Transports d'Ile de France, ou "STIF"), rassemblant l'Etat et les collectivités locales concernées.

21. Jusqu'à présent la Commission ne s'est pas prononcée sur le marché du transport public des voyageurs en France. En revanche, les autorités françaises ont eu l'occasion de traiter le marché de transport public des passagers à plusieurs reprises.
22. 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 et les barrières à l'entrée, les parties ainsi que les autorités françaises estiment qu'il convient de suivre la pratique décisionnelle adoptée par les autorités françaises, qui distinguent 4 marchés de produits différents:
  - transport public de voyageurs en Ile de France
  - transport public urbain de voyageurs hors Ile de France
  - transport public interurbain routier de voyageurs hors Ile de France
  - transport public interurbain ferroviaire de voyageurs hors Ile de France.
23. L'enquête de marché a confirmé cette analyse.

#### ***Transport public des voyageurs en Ile de France***

24. Le marché du transport public de voyageurs en Ile de France possède une organisation extrêmement spécifique. La principale singularité du marché du transport public de voyageurs en Ile de France repose sur le fait que la LOTI n'y est pas applicable, et que la région dispose d'un cadre législatif particulier fixé par l'ordonnance de 1959 (voir paragraphe 19 ci-dessus). Les transports publics dans la région d'Ile de France sont largement structurés autour du réseau ferroviaire et routier de la RATP, qui bénéficie d'un monopole historique à Paris et dans la proche banlieue, mais étend ses activités également au-delà de ce périmètre. Ce monopole de la RATP concerne les services routiers (bus), mais aussi le ferroviaire léger (métro, tram), tandis que la SNCF opère des services de transport ferroviaire lourd en Ile de France (Réseau Express Régional RER, et Train Express Régional TER). 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, sont regroupées dans OPTILE, Organisation professionnelle des transports d'Ile-de-France.
25. Les parties notifiantes considèrent que compte tenu de ce 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. Dans leur demande de renvoi, les autorités françaises, conformément à leur pratique décisionnelle, considèrent également que le marché du transport public de voyageurs en Ile de France représente un marché pertinent distinct pour l'analyse de l'opération concernée.

26. L'enquête de la Commission a de manière quasi unanime confirmé que, du fait de son organisation spécifique et du monopole de la RATP, le marché du transport public de voyageurs en Ile de France représentait un marché distinct des autres marchés de transport en France.

### ***Transport public des voyageurs hors Ile de France***

27. En ce qui concerne le marché du transport public des voyageurs hors Ile de France, les parties notifiantes ainsi que les autorités françaises considèrent qu'il convient de distinguer le transport urbain<sup>11</sup> de passagers et le transport interurbain<sup>12</sup> de passagers. Ces deux marchés se distinguent par des prestations de nature différentes, liées à des matériels spécifiques (bus pour le transport urbain, autocars pour le transport interurbain). De plus, les autorités organisatrices sont différentes en ce qui concerne le transport urbain et le transport interurbain. L'enquête de la Commission a confirmé que ces deux marchés devaient être considérés distinctement, notamment en raison des différentes compétences requises pour l'exploitation de ces réseaux de transports et des différences dans la propriété du matériel (propriété de l'opérateur en général pour le transport interurbain, propriété de l'AO en général pour le transport urbain).

### ***Transport public des voyageurs urbain hors Ile de France***

28. Les parties notifiantes considèrent que le marché du transport public des voyageurs urbain hors Ile de France devrait être analysé en incluant tous les modes de transport (routier, ferré, etc.). Si plusieurs modes de transport existent dans certaines villes (bus, tramway, métro), les autorités organisatrices organisent les appels d'offres pour l'ensemble des transports dans une agglomération et attribuent en général l'exploitation du réseau de transport tout entier à un seul opérateur, responsable de tous les modes de transport.
29. Les autorités françaises dans leur demande de renvoi reconnaissent une certaine substituabilité entre les différents modes de transport public urbain, et notamment entre autobus, tramway et métro, même si le Ministre de l'Economie a cependant généralement considéré que ces modes étaient complémentaires. Cependant, les autorités françaises indiquent également que la passation généralisée d'appels d'offres groupés pour la gestion simultanée de tous les modes de transport pourrait conduire à envisager un marché plus large des transports urbains.
30. L'enquête de marché menée par la Commission dans le cadre de cette affaire a confirmé que, au niveau de l'attribution de l'exploitation, le marché du transport public urbain de voyageurs hors Ile de France pouvait inclure tous les modes de transport en raison de la généralisation d'appels d'offres groupés.
31. Dans tous les cas, la définition exacte du marché de produit en ce qui concerne le transport urbain peut rester ouverte puisque l'analyse concurrentielle de la présente

---

<sup>11</sup> 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"

<sup>12</sup> Les transports interurbains s'effectuent à une échelle supérieure à celle d'un périmètre de transport urbain, départementale ou régionale par exemple.

concentration ainsi que l'analyse du bien fondé de la demande de renvoi des autorités françaises restent inchangées quelle que soit la définition retenue.

### ***Transport public des voyageurs interurbain hors Ile de France***

32. Concernant le marché du transport interurbain hors d'Ile de France, les parties notifiantes et les autorités françaises considèrent qu'en ce qui concerne le marché français, le transport ferroviaire et le transport routier constituent des marchés distincts.
33. Les parties estiment en effet que, du fait du régime législatif applicable aux transports publics en France, les transports publics de passagers réalisés par la voie ferroviaire ne sont pas concurrents, mais complémentaires de ceux réalisés par la voie routière. Cette complémentarité est notamment due aux régimes réglementaires différents : le transport ferroviaire relève en effet du monopole légal de la SNCF aux termes de la LOTI. 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 complémentaire dans les réseaux de transport, 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 n'ont pas d'infrastructure ferroviaire.
34. Les autorités françaises dans leur demande de renvoi ainsi que dans leur pratique décisionnelle estiment également qu'en vertu du monopole d'exploitation de la SNCF sur les services ferroviaires sur le réseau national, il convient de distinguer, au niveau interurbain, les marchés du transport ferroviaire et du transport routier.
35. L'enquête de la Commission a permis de constater qu'il était justifié de distinguer transport public ferroviaire interurbain de passagers et transport public routier interurbain de passagers. En effet, toutes les autorités organisatrices et les 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, et dans les infrastructures spécifiques lourdes ne permettant pas l'arbitrage entre les deux modes de transport mais également du fait de leurs coûts d'exploitations sensiblement différents (2 à 5 fois plus élevés pour le ferroviaire selon les estimations fournies).
36. Dès lors, en ce qui concerne le marché français de transport public de voyageurs hors Ile de France il y a lieu de retenir aux fins de la présente décision des marchés de transport ferroviaire et de transport routier distincts.

### ***Marchés accessoires***

37. L'opération notifiée concerne également les marchés de l'attribution des parcs de stationnement, des gares routières et de la location de vélo en libre services; de la fourniture de services de conseil en matière de transport et de systèmes de billettique et d'information multimodale. En ce qui concerne tous ces marchés, la

définition exacte de ces marchés de produits peut rester ouverte puisque l'analyse concurrentielle de la présente opération ainsi que l'analyse de la demande de renvoi des autorités françaises restent inchangées quelles que soient les définitions retenues.

### **b) Marchés géographiques**

38. Les autorités françaises, dans leur demande de renvoi, indiquent que selon leur pratique décisionnelle et leur analyse de l'opération notifiée, les marchés considérés sont de dimension nationale ou infranationale et présentent toutes les caractéristiques de marchés distincts.

#### ***Transport public des voyageurs en Ile de France***

39. En ce qui concerne le transport public des voyageurs en Ile de France, les parties estiment qu'à l'heure actuelle, compte tenu des spécificités de marché dans cette région et de l'absence à ce stade de concurrents étrangers, le marché du transport public de voyageurs en Ile de France doit être appréhendé dans cette seule région. Les autorités françaises adhèrent également à cette définition du marché géographique.
40. L'enquête de la Commission a confirmé que la dimension géographique de ce marché était au plus nationale, voire limitée à l'Ile de France. La définition exacte de la dimension géographique de ce marché de produit peut rester ouverte car cela n'affecte ni les conclusions de l'analyse concurrentielle ni les conclusions quant à la demande de renvoi des autorités françaises.

#### ***Transport public urbain des voyageurs hors Ile de France***

41. Concernant le transport public urbain des voyageurs hors Ile de France, les parties notifiantes considèrent que ce marché est encore, à ce stade, de dimension nationale, malgré une tendance à l'internationalisation, du fait de l'émergence sur le territoire français d'opérateurs étrangers qui répondent désormais à des appels d'offres beaucoup plus éloignés de leurs zones transfrontalières d'origine. Les autorités françaises dans leur demande de renvoi indiquent que le Ministre de l'économie a souligné dans sa pratique décisionnelle que *«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»*. Ainsi, conformément à leur pratique décisionnelle, les autorités françaises considèrent que ce marché serait tout au plus de dimension nationale.
42. L'enquête de la Commission a confirmé que la dimension géographique de ce marché était au plus nationale, malgré une pression concurrentielle européenne émergente. En effet sur ce marché, la part de marché totale des opérateurs étrangers (calculée en nombre de voyages) serait inférieure à 2%<sup>13</sup>. Si l'enquête de marché

---

<sup>13</sup> Données 2008 et 2007, GART (Groupement des autorités responsables de Transport).

n'a pas mis en évidence l'existence de barrières à l'entrée d'opérateurs étrangers sur le marché français, dans la pratique, certains opérateurs étrangers ont indiqué dans leur réponse à l'enquête de marché 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.

43. Il convient donc de définir aux fins de la présente affaire, la dimension géographique du marché de transport public des voyageurs urbain hors Ile de France comme national. 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.

#### ***Transport public routier interurbain des voyageurs hors Ile de France***

44. Les parties considèrent que la situation est légèrement différente pour le marché du transport public interurbain des voyageurs hors Ile de France, le point clé étant constitué par la détention ou non de dépôts de véhicules, dont la localisation adéquate par rapport aux lignes mises en concurrence est un facteur déterminant dans la compétitivité des offres remises. Les parties estiment donc que ce marché est de dimension au plus nationale, voire départementale ou régionale.
45. Les autorités françaises considèrent également que le marché des transports public routiers interurbains de voyageurs hors Île-de France est tout au plus de dimension nationale. Selon elles, les offreurs sur ce marché sont essentiellement des grands opérateurs français, de grosses PME ou des groupements de petits opérateurs interurbains. Aussi, les autorités françaises n'excluent pas que ces marchés soient de dimension infranationale.
46. L'enquête de la Commission 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 locaux<sup>14</sup>, 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

---

<sup>14</sup> Etude XERFI, Transport routier de voyageurs, Avril 2009.

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.

47. Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît que le marché des transports public routiers interurbains de voyageurs hors Île-de France est au plus de dimension nationale.

#### ***Transport public ferroviaire interurbain des voyageurs hors Ile de France***

48. En ce qui concerne le transport public interurbain ferroviaire des voyageurs hors Ile de France, 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 ce marché en France. Les autorités françaises partagent cette analyse.
49. L'enquête de la Commission a confirmé que, compte tenu du monopole de la SNCF, le marché du transport public ferroviaire interurbain des voyageurs hors Ile de France était à l'heure actuelle de dimension nationale. La grande majorité des répondants a par 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/moyen terme.

#### ***Marchés accessoires***

50. Concernant les marchés accessoires de la gestion des parcs de stationnement et des gares routières, des vélos en libre service, de la billettique et du conseil en matière de transport, les parties ont indiqué que ces marchés pourraient être d'une dimension plus que nationale en raison de la présence de grands opérateurs internationaux sur le marché français, notamment en matière de vélos en libre service. Les autorités françaises dans leur demande de renvoi indiquent qu'elles estiment que ces marchés possèdent une dimension au plus nationale. Si l'enquête de marché a indiqué que ces marchés pourraient effectivement présenter une dimension plus que nationale, il y a lieu de noter qu'en ce qui concerne tous ces marchés, les seuls effets potentiels sont localisés en France en raison de leurs liens avec le marché français de transport public des voyageurs.
51. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de conclure sur la dimension géographique de ces marchés car l'analyse de la présente opération ainsi que l'analyse de la demande de renvoi des autorités françaises restent inchangées quelles que soient les définitions retenues.

#### **B. Analyse concurrentielle**

52. Avant de procéder à l'analyse concurrentielle proprement dite, il y a lieu de s'interroger sur la situation pré-transaction pour ensuite analyser l'ampleur et la nature des changements induits par la présente transaction sur la structure de marché. Sur ce point, les parties arguent, dans la notification ainsi que dans leurs commentaires sur la demande de renvoi des autorités françaises, que la présente opération ne changera rien à la situation actuelle, puisque la SNCF détient déjà, en

tant que l'actionnaire industriel de référence, une influence considérable sur Keolis et contrôle seule Effia.

53. Les autorités françaises considèrent que la transaction implique bien un changement de nature structurelle dans les rapports entre SNCF, CDPQ, Keolis et Effia. Par exemple, Effia, qui contrôle la qualité des réseaux de transport concurrents de Keolis, pourrait à la suite de l'opération communiquer plus facilement à Keolis des informations importantes sur ses concurrents, ce qui donnerait à Keolis un avantage concurrentiel significatif. De même, la coopération entre SNCF, Keolis et Effia pour des correspondances garanties entre l'arrivée et le départ de différents modes de transport - par exemple entre un train et un autocar - s'effectue pour le moment par le biais d'un accord *ad hoc* (le Groupement d'Intérêt Economique Inter'Actions, regroupant SNCF, Keolis et Effia), qui se transformerait en coopération pleine et structurelle à l'issue de l'opération. De plus, l'enquête de marché a mis en évidence que si SNCF, Keolis et Effia sont déjà perçues comme coordonnées par certains clients et concurrents, elle a également indiqué que le rapprochement structurel entraîné par l'opération proposée pourrait renforcer l'intensité de ces liens et emporter des effets anticoncurrentiels.

#### *Effets horizontaux*

54. Les parties notifiantes n'étant pas actives sur les mêmes marchés, la présente transaction n'emporte pas d'effets horizontaux susceptibles d'entraver la concurrence. L'enquête de marché a permis de confirmer l'absence de craintes des clients ou des concurrents quant à des potentiels effets horizontaux de la transaction proposée.
55. Les autorités françaises n'expriment pas non plus de craintes concernant des effets horizontaux dans leur demande de renvoi. Cependant, elles indiquent que dans le cadre de la libéralisation du marché du transport public ferroviaire de voyageurs, qui pourrait intervenir à moyen terme, Keolis était un entrant potentiel qui aurait pu concurrencer la SNCF. Il convient néanmoins d'observer que l'enquête de marché a permis de confirmer que de nombreux autres acteurs en France ou en Europe sont disposés à entrer sur ce marché dès qu'il sera libéralisé.
56. Dès lors, il convient principalement d'examiner les effets congloméraux potentiels de l'opération.

#### *Effets congloméraux*

57. Avant de procéder à l'analyse d'effets congloméraux, il y a lieu de noter que l'opération notifiée n'emporte d'effets qu'en France, car la présence de la SNCF sur le marché pertinent du transport ferroviaire, qui constitue l'élément structurant de l'intermodalité, est limitée au territoire français.
58. Les autorités françaises soulignent que l'opération envisagée aboutirait à la création d'un groupe présent en France simultanément sur tous les segments du marché du transport public de voyageurs ainsi que sur les marchés connexes, à savoir (i) dans les services ferroviaires (tramway, métro et train), (ii) dans le domaine des transports routiers par bus et autocars, et (iii) dans les autres marchés (parkings, gares routières, conseil en matière de transport et billettique etc.). Cette position

pourrait être de nature à lui procurer des avantages concurrentiels par le biais d'effets congloméraux sur plusieurs marchés.

59. Les autorités françaises remarquent que Keolis pourrait en effet, à la suite de l'opération, s'appuyer sur son statut de filiale de la SNCF pour obtenir la gestion de réseaux de transport urbains, en se présentant comme le seul groupe capable de gérer les problématiques d'intermodalité train/transport urbain. Cette capacité de gestion intermodale vis-à-vis de la SNCF serait unique par rapport aux autres opérateurs, et pourrait conférer à Keolis un avantage concurrentiel fort sur le marché des transports publics urbains de passagers en France.
60. L'enquête de marché a révélé que lors d'appels d'offres récents, Keolis aurait été préféré à des concurrents dont l'offre se révélait pourtant significativement moins onéreuse, du fait de sa position privilégiée pour gérer l'intermodalité avec la SNCF. Plusieurs concurrents ont indiqué leurs craintes de voir cette stratégie de Keolis acquérir un caractère systématique à la suite de l'opération, ce qui risquerait d'altérer les conditions de concurrence en lui permettant de remporter de nouveaux marchés en jouant sur son adossement au groupe SNCF.
61. L'autorité française craint en outre que, dans un second temps, cette stratégie d'expansion sur le marché du transport urbain ne permette à la SNCF de préempter le marché du transport ferroviaire régional une fois ouvert à la concurrence, en arguant de la position forte de Keolis sur le transport urbain, et de la cohérence intermodale qu'apporterait le choix de la SNCF pour le ferroviaire vis-à-vis de Keolis pour le transport urbain. Les parties dans leurs commentaires sur la demande de renvoi des autorités françaises considèrent que le risque de voir la SNCF s'appuyer sur la position détenue par Keolis sur le transport urbain pour défendre son monopole historique sur le ferroviaire régional n'est pas fondé, car les autorités organisatrices de ces transports sont différentes et l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire de transport des voyageurs, serait selon elles trop incertaine pour être prise en compte. Cependant, cet argument ne saurait être retenu puisque des autorités organisatrices collaborent déjà entre elles afin d'organiser l'intermodalité, et que l'enquête de marché a montré que cette collaboration serait destinée à croître dans l'avenir.
62. Même s'il ne s'agit pas d'un règlement de libéralisation à proprement parler, l'entrée en vigueur du règlement OSP<sup>15</sup> en décembre 2009 modifiera l'environnement concurrentiel en permettant une mise en concurrence des opérateurs de service ferroviaire interurbains. Le nouvel ensemble serait ainsi en position de force pour proposer des offres groupant, à l'échelle régionale, services ferroviaires et services routiers urbains et interurbains. Keolis possède déjà la position la plus importante sur le marché du transport urbain de passagers hors Ile de France, avec 38% du marché en nombre de voyages<sup>16</sup> et 27% du marché en nombre de réseaux gérés.

---

<sup>15</sup> Règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements CEE n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, communément appelé « Règlement OSP » pour obligations de service public.

<sup>16</sup> Données 2007, GART (Groupement des autorités responsables de Transport).

63. Comme indiqué par plusieurs répondants à l'enquête de marché, le nouvel ensemble serait ainsi, à l'issue de l'opération, dans une situation de maîtrise totale de l'intermodalité, par sa présence sur tous les maillons de la chaîne de transport, et par l'atout concurrentiel unique que représente la gestion du réseau et des gares ferroviaires, points structurants de l'intermodalité. A ce sujet, les parties, dans leurs commentaires sur la demande de renvoi faite par les autorités françaises, estiment que les risques d'affectation significative de la concurrence ne seraient pas fondés parce que la SNCF travaille de manière non discriminatoire avec tous les autres transporteurs. Cependant, l'enquête de marché indique que la SNCF aurait dans plusieurs cas refusé l'accès aux informations horaires en temps réel, cruciales pour la démarche intermodales, aux concurrents de Keolis.
64. Par ailleurs, il convient de noter qu'Effia réalise des prestations de contrôle qualité pour les autorités organisatrices. Elle dispose à ce titre d'informations confidentielles sur la gestion de réseaux de transports par des opérateurs concurrents de Keolis. Les autorités françaises remarquent que l'opération, en favorisant le rapprochement d'Effia et de Keolis, pourrait fournir à cette dernière un avantage concurrentiel important au détriment des autres opérateurs de transport public. Plusieurs concurrents ont manifesté leurs craintes à ce sujet, et notamment que *"l'opération considérée, en intégrant sous le contrôle de la SNCF les sociétés EFFIA et Keolis, officialise et facilite la diffusion de ces informations sensibles, et crée ainsi un préjudice considérable aux opérateurs concurrents"*.
65. Par conséquent, les autorités françaises estiment que l'opération notifiée affecte des marchés concernés uniquement en France où elle menace d'affecter significativement la concurrence par le biais d'effets congloméraux.

### C. Eléments complémentaires

66. A titre supplémentaire, il convient de remarquer que les autorités françaises se sont saisies d'office le 18 mai 2009 sur les questions que pose l'intermodalité (articulation entre le train et les autres modes de transport). Les autorités françaises indiquent notamment que *"La SNCF est présente, directement ou par l'entremise de ses filiales (notamment Keolis et Effia), sur l'ensemble de la chaîne de transports : exploitant de transport (train, tramways, autocars), elle est par ailleurs délégataire du gestionnaire d'infrastructures, délégataire de services publics de transports en commun (par exemple sur certaines agglomérations comme Lyon ou Bordeaux) et développe une activité sur d'autres segments du marché (parcs de stationnements, étude, conseil, etc). C'est pourquoi l'Autorité de la concurrence souhaite [...] examiner si la diversification de l'opérateur historique sur l'ensemble de la chaîne multimodale des transports nécessite que celui-ci prenne des précautions particulières afin de préserver la concurrence"*<sup>17</sup>. Les autorités françaises possèdent donc une connaissance actuelle et approfondie du secteur particulièrement appropriée dans l'étude de l'opération proposée.
67. De plus, les parties, dans leurs observations sur la demande de renvoi des autorités françaises reconnaissent que l'Autorité française est aussi bien placée que la Commission pour statuer sur ce cas.

---

<sup>17</sup> Communiqué du 18 mai 2009 de l'Autorité de la Concurrence: Ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire.

68. Enfin, selon la Communication de la Commission sur le renvoi des affaires en matière de concentrations<sup>18</sup>, un des principes directeurs du mécanisme de renvoi est le respect du guichet unique qui renforce l'efficacité administrative. Les effets de la présente concentration sur la concurrence se faisant ressentir uniquement sur des marchés français de dimension nationale ou infranationale, il semble approprié que la totalité de la concentration soit transférée aux autorités françaises. Le principe du guichet unique est donc respecté.

## **VII. CONCLUSION**

69. Eu égard aux considérations qui précèdent, les conditions d'un renvoi au titre de l'article 9, paragraphe 2, point a) sont réunies. La Commission considère également que l'autorité compétente en France est la plus appropriée pour examiner la présente concentration eu égard aux particularités de l'affaire ainsi qu'aux instruments et à l'expertise dont cette autorité dispose. La Commission estime donc qu'il est approprié d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par l'article 9, paragraphe 3), point b), en vue d'autoriser le renvoi.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

### **Article premier**

Le projet de concentration notifié par lequel la SNCF et la CDPQ prennent le contrôle conjoint de Keolis et Effia est renvoyé en totalité aux autorités compétentes de France, conformément à l'article 9, paragraphe 3), point b), du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil.

### **Article 2**

L'Autorité de la concurrence de la République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 29/10/2009

Par la Commission  
(signé)  
Neelie KROES  
Membre de la Commission

---

<sup>18</sup> JO C56 du 5.3.2005, p. 2.