

C/2024/3645

10.6.2024

Résumé de la décision de la Commission**du 25 septembre 2023****déclarant une concentration incompatible avec le marché intérieur et avec le fonctionnement de l'accord EEE****(Affaire M.10615 – BOOKING HOLDINGS / ETRAVELI GROUP)***[Notifiée sous le numéro C(2023) 6376]***(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)**

(C/2024/3645)

Le 25 septembre 2023, la Commission a adopté une décision dans une affaire de concentration en vertu du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ⁽¹⁾, et notamment de son article 8, paragraphe 3. Une version non confidentielle du texte intégral de la décision, le cas échéant en version provisoire, figure dans la langue faisant foi en l'espèce sur le site web de la direction générale de la concurrence, à l'adresse suivante: https://competition-cases.ec.europa.eu/comm/competition/index_en.html

1. LES PARTIES

- (1) Booking Holdings Inc. (États-Unis, ci-après «Booking» ou la «partie notifiante») est une société cotée en bourse qui exploite des marques d'agences de voyage en ligne (ci-après «AVL») telles que Booking.com, Rentalcars, Priceline et Agoda. Dans l'EEE, Booking exerce principalement des activités de prestation de services d'AVL dans le secteur de l'hébergement, sous la marque Booking.com. Booking propose également des services de métarecherche pour l'hébergement, la location de voitures et les voyages aériens par l'intermédiaire de son unité opérationnelle KAYAK (qui comprend, entre autres, les marques KAYAK, Momondo, Cheapflights, et HotelsCombined) ⁽²⁾. En outre, Booking offre, par le biais d'accords d'affiliation commerciale, un accès à ses fonctionnalités en matière de services d'AVL dans le secteur de l'hébergement à certaines agences de voyage en ligne concurrentes qui n'ont pas la capacité de proposer de tels services.
- (2) Flugo Group Holdings AB (Suède, ci-après «Flugo») est une société basée à Stockholm qui exploite une agence de voyage en ligne par l'intermédiaire de ses marques Gotogate, My Trip, Seat24 et SuperSaver. Flugo exerce ses activités principalement en tant qu'AVL dans le secteur des voyages aériens.

2. L'OPÉRATION

- (3) Le 10 octobre 2022, à la suite d'un renvoi en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil (ci-après le «règlement sur les concentrations»), la Commission a reçu notification, conformément à l'article 4 dudit règlement, d'un projet de concentration, par lequel Booking entendait acquérir le contrôle exclusif de certaines activités de Flugo — exerçant sous la dénomination commerciale de «eTraveli Group» (ci-après «ETG») — par achat d'actions (ci-après l'«opération»). Booking et ETG sont collectivement dénommées les «parties».
- (4) L'opération porte sur l'acquisition du contrôle exclusif d'ETG par Booking.

3. DIMENSION EUROPÉENNE

- (5) L'opération n'est pas de dimension européenne au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement sur les concentrations, le chiffre d'affaires total réalisé dans l'UE par ETG n'atteignant pas 250000000 EUR. L'opération n'est pas non plus de dimension européenne au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, car ETG ne réalise pas un chiffre d'affaires supérieur à 25000000 EUR dans au moins trois États membres.

⁽¹⁾ JO L 24 du 29.1.2004, p. 1.

⁽²⁾ Les services de métarecherche fournissent des informations agrégées sur un ou plusieurs types de services de voyage. Ils proposent en particulier des services de recherche et de comparaison aux consommateurs afin de leur permettre de comparer, pour un même produit de voyage, les offres d'un fournisseur de services de voyage (ci-après «FSV») et/ou d'une ou plusieurs AVL. L'expérience du client d'un service de métarecherche est la suivante: le client lance une recherche, qui est transmise à des FSV et des AVL, puis le service de métarecherche classe les résultats; en cliquant sur ceux-ci, le client est redirigé vers le site web du FSV ou de l'AVL qui propose le service de voyage en question.

- (6) Toutefois, l'opération était susceptible d'être examinée en vertu du droit national en matière de contrôle des concentrations de trois États membres, à savoir l'Autriche, Chypre et l'Allemagne. Le 14 février 2022, les parties ont donc présenté un formulaire RS, demandant que l'affaire soit renvoyée à la Commission. Aucun État membre n'a formulé d'objection à la demande dans le délai légal et la demande a été acceptée le 9 mars 2022.
- (7) En conséquence, l'opération a une dimension européenne au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement sur les concentrations.

4. PROCÉDURE

- (8) Le 14 février 2022, les parties ont demandé le renvoi de l'opération à la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement sur les concentrations. Le 9 mars 2022, la demande a été acceptée.
- (9) Le 10 octobre 2022, la Commission a reçu la notification officielle de l'opération.
- (10) Le 16 novembre 2022, la Commission a constaté que l'opération suscitait des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché intérieur et a décidé d'ouvrir une enquête approfondie. La partie notificante a transmis ses observations écrites sur la décision de la Commission d'ouvrir une enquête approfondie le 28 novembre 2022.
- (11) Le 28 novembre 2022, la Commission, avec l'accord des parties, a prolongé le délai légal de 15 jours ouvrables au titre de l'article 10, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement sur les concentrations.
- (12) Le 16 décembre 2022, la Commission a adopté deux décisions en vertu de l'article 11, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, suspendant le délai d'examen de la concentration en raison de ce que les parties n'avaient pas fourni certains renseignements demandés. Cette suspension a duré du 8 décembre 2022 au 18 avril 2023, date à laquelle les renseignements demandés ont été fournis.
- (13) Le 9 juin 2023, la Commission a adopté une communication des griefs. La partie notificante a répondu à cette communication des griefs le 24 juin 2023. La partie notificante a demandé à être entendue lors d'une audition, qui s'est tenue le 7 juillet 2023.
- (14) Le 5 juillet 2023, la partie notificante a consenti à un prolongement du délai de 5 jours ouvrables au titre de l'article 10, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations.
- (15) Sur la base des renseignements supplémentaires fournis par les parties et des tiers, la Commission a envoyé quatre exposés des faits à la partie notificante. Le premier exposé des faits a été adopté le 13 juillet 2023 et la partie notificante y a répondu le 18 juillet 2023. Le deuxième exposé des faits a été adopté le 26 juillet 2023 et la partie notificante y a répondu le 8 août 2023. Les troisième et quatrième exposés des faits ont été adoptés respectivement le 10 août 2023 et le 23 août 2023 et la partie notificante y a répondu respectivement le 17 août 2023 et le 25 août 2023.
- (16) La partie notificante a présenté des engagements le 31 juillet 2023 (ci-après les «engagements initiaux»). Le 2 août 2023, la Commission a lancé une consultation des acteurs du marché sur les engagements initiaux.
- (17) Le 24 août 2023, la partie notificante a présenté des engagements modifiés (ci-après les «engagements révisés»).
- (18) La réunion avec le comité consultatif a eu lieu le 13 septembre 2023.

5. MARCHÉS EN CAUSE

- (19) Booking et ETG fournissent toutes deux des services d'intermédiation en ligne. Toutefois, Booking agit principalement en tant qu'AVL proposant des services d'hébergement (hôtels et hébergements privés) tandis qu'ETG agit en tant qu'AVL proposant des services de voyage aérien.

- (20) La Commission considère que i) les services d'AVL dans le secteur des voyages aériens et ceux dans le secteur de l'hébergement relèvent de deux marchés de produits distincts. L'enquête de la Commission confirme qu'il n'y a pas de substituableité du côté de la demande entre les services d'AVL dans le secteur des voyages aériens et ceux dans le secteur de l'hébergement. De plus, la substituableité du côté de l'offre entre ces deux services est limitée. En particulier, toutes les AVL dans le secteur de l'hébergement n'exercent pas, ou pas directement, d'activités en tant que prestataires de services d'AVL dans le secteur des voyages aériens, et inversement. En effet, les AVL ont tendance à se spécialiser dans une ou plusieurs filières verticales spécifiques.

(a) **Services d'agences de voyage en ligne dans le secteur de l'hébergement**

- (21) La Commission considère que les services d'AVL dans le secteur hôtelier et les services d'hébergement privé constituent des marchés de produits différents.
- (22) Sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier, les AVL obtiennent des contenus auprès d'hôtels et les vendent aux consommateurs, en général sans courir aucun risque lié aux stocks. Le marché des AVL dans le secteur hôtelier comprend toutes les AVL dont l'activité concerne l'hôtellerie et qui fournissent des services d'intermédiation aux hôtels. Par conséquent, les AVL qui ne fournissent pas de services aux hôtels n'opèrent pas sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier, ce qui a été confirmé par l'enquête de marché de la Commission. En particulier, i) les barrières empêchant les AVL d'étendre leurs activités de l'hébergement privé à l'hôtellerie ont été jugées élevées par les acteurs du marché et ii) du côté des clients finaux, les clients séjournant à l'hôtel et ceux séjournant en hébergement privé ont des profils de demande différents.
- (23) Les AVL dans le secteur hôtelier constituent un canal de vente spécifique pour les hôtels et sont rémunérés par ceux-ci pour leurs services d'intermédiation. Les hôtels et les AVL entretiennent donc une relation verticale et n'opèrent pas sur le même marché. Les AVL dans le secteur hôtelier permettent aux hôtels de toucher des segments de clientèle auxquels ils ne pourraient pas accéder par l'intermédiaire de leurs canaux directs, et de proposer un certain nombre de services supplémentaires par rapport à ces canaux de vente directe.
- (24) La Commission considère que le marché des AVL dans le secteur hôtelier s'étend à l'EEE, étant donné que les principales AVL opèrent au niveau européen, voire mondial.

b) **Services d'AVL dans le secteur des voyages aériens**

- (25) Sur le marché des AVL dans le secteur des voyages aériens, les AVL acquièrent auprès des compagnies aériennes des contenus liés aux vols et les vendent aux consommateurs. Les AVL dans le secteur des voyages aériens agissent en tant qu'intermédiaires entre les compagnies aériennes et les consommateurs de la même manière que les AVL dans le secteur hôtelier le font sur leur marché. La Commission considère que les AVL dans le secteur des voyages aériens et les compagnies aériennes opèrent sur des marchés de produits distincts. En particulier, les AVL dans le secteur des voyages aériens fournissent un type de services différent de ceux fournis par les compagnies aériennes et représentent un canal de vente spécifique. Les AVL fournissent des services de marketing et des fonctionnalités de réservation en ligne à un large éventail de compagnies aériennes et fournissent des services de recherche, de comparaison et de réservation en ligne aux consommateurs pour un ou plusieurs types de produits de voyage proposés par plusieurs compagnies aériennes.
- (26) La Commission considère que le marché des AVL dans le secteur des voyages aériens s'étend à l'EEE, étant donné que les principales AVL opèrent au niveau européen, voire mondial.

6. APPRÉCIATION SOUS L'ANGLE DE LA CONCURRENCE

- (27) La Commission considère que l'opération renforcerait la position dominante de Booking sur le marché des services d'AVL dans le secteur hôtelier, ce qui entraverait de manière significative la concurrence effective dans le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci.

(a) **Position dominante**

- (28) La Commission considère que Booking occupe une position dominante sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier dans l'EEE. Booking détient des parts de marché supérieures à 60 % et a sensiblement augmenté sa part de marché au cours des dix dernières années. Booking n'est confrontée qu'à deux concurrents importants, Expedia et HRS, dont les parts de marché sont toutefois beaucoup plus faibles. Expedia se concentre principalement sur le marché des États-Unis, tandis qu'HRS vise surtout les voyageurs d'affaires et les pays germanophones d'Europe.

- (29) L'enquête sur le marché menée par la Commission a également montré que, comparée aux principales AVL, Booking.com imposait aux hôtels les commissions les plus élevées et qu'elle ne semblait pas subir la pression des AVL concurrentes, des hôtels ou des clients finaux. Booking.com profite également d'effets de réseau. En effet, l'attrait que présente une AVL pour un client dépend du nombre d'hôtels qu'elle est en mesure de proposer, et inversement. Booking.com possède un avantage important par rapport à ses concurrentes, étant donné que, comparée aux principales AVL dans le secteur hôtelier dans l'EEE, c'est elle qui propose le plus vaste choix d'hôtels et a, de ce fait, la capacité d'attirer un grand nombre de clients sur sa plateforme. Enfin, Booking bénéficie d'une position de marché difficile à ébranler, car bon nombre de clients ne recherchent des hôtels que sur Booking.com (phénomène appelé «fidélité par inertie») et sont attirés par des publicités en ligne, domaine où Booking.com peut dépenser davantage que ses concurrents. En conséquence, la Commission considère que les barrières à l'entrée et à l'expansion sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier étaient élevées avant l'opération.

b) Renforcement de la position dominante et incidence de l'opération

- (30) Premièrement, l'opération visait à permettre à Booking d'étendre son écosystème de services en acquérant en propre des capacités d'AVL dans le secteur des voyages aériens et d'utiliser ces capacités pour accroître les ventes d'hébergement au moyen de la vente croisée de vols et de services d'AVL dans le secteur hôtelier. L'enquête de la Commission a montré que les vols sont le deuxième plus grand marché des AVL (après les hébergements) et le complément le plus proche de l'activité menée par Booking à titre principal, à savoir les services d'AVL dans le secteur hôtelier. Les vols représentent également un important canal d'acquisition de clients pour les AVL, car ils génèrent un trafic considérable et, pour de nombreux clients, constituent la première étape de leur voyage.
- (31) ETG est une AVL dans le secteur des voyages aériens parmi les meilleures de sa catégorie; elle se classe en deuxième position dans l'EEE et, avant l'opération, suivait une trajectoire de croissance. Après l'opération, Booking disposerait, en exploitant les capacités d'ETG, d'un levier supplémentaire pour devenir la principale AVL dans le secteur des voyages aériens en Europe. Par l'intermédiaire de sa propre plateforme de réservation de vols, Booking.com drainerait un trafic supplémentaire important et toucherait les clients à un stade précoce de la planification de leur voyage, étant donné que, dans la plupart des cas, les vols sont réservés avant l'hébergement.
- (32) Sur cette base, l'opération permettrait à Booking d'étendre son écosystème de services, de renforcer les effets de réseau et d'accroître sa capacité de tirer parti de la fidélité par inertie des clients. Cela rendrait plus difficile aux concurrents d'ébranler à l'avenir la position dominante de Booking sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier.
- (33) Deuxièmement, l'opération renforcerait également les barrières à l'entrée et à l'expansion, de sorte que les AVL concurrentes auraient davantage de difficulté à asseoir une clientèle sur laquelle pourrait s'appuyer une activité d'AVL dans le secteur hôtelier.
- (34) Troisièmement, en augmentant sa part de marché sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier, Booking renforcerait encore sa position de négociation vis-à-vis des hôtels et détournerait vers elle la demande émanant de circuits de vente moins chers, augmentant ainsi les coûts à assumer par les hôtels. L'opération peut également entraîner une hausse des prix pour les clients finaux, l'enquête de la Commission ayant montré que Booking constituait un canal d'approvisionnement onéreux pour les services d'AVL dans le secteur hôtelier.
- (35) Enfin, la Commission considère que les effets négatifs probables de l'opération ne seraient pas compensés par les gains d'efficacité financière limités allégués par la partie notifiante. La Commission estime que ces gains d'efficacité auraient peu de chances de se concrétiser et, quand bien même tel serait le cas, ne profiteraient qu'aux clients sur le marché des AVL dans le secteur des voyages aériens, tandis que l'opération aurait un effet négatif sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier.

c) Conclusion

- (36) Pour les raisons susmentionnées, la Commission considère que l'opération entraverait de manière significative la concurrence effective en raison du renforcement de la position dominante de Booking sur le marché des AVL dans le secteur hôtelier dans l'EEE.

7. MESURES CORRECTIVES

- (37) En vue d'éliminer les problèmes de concurrence relevés par la Commission, les parties ont présenté, le 31 juillet 2023, des engagements initiaux, au sujet desquels la Commission a consulté les acteurs du marché le 2 août 2023.
- (38) Le 25 août 2023, Booking a proposé des engagements révisés. Ces engagements révisés n'ont pas été soumis aux acteurs du marché.
- a) **Description**
- (39) Après l'achat d'un vol sur son site web, Booking afficherait un écran de sélection présentant les offres d'hébergement d'AVL concurrentes dans le secteur hôtelier. Si les clients cliquaient sur le nom ou le logo d'une AVL dans le secteur hôtelier, ils seraient redirigés vers le site internet de celle-ci.
- (40) Les engagements initiaux prévoyaient que l'écran de sélection ne serait affiché que sur la plateforme de réservation de vols de la marque Booking.com, et qu'il serait proposé aux clients situés dans l'EEE. Les engagements révisés prévoyaient que l'écran de sélection serait affiché sur la plateforme de réservation de vols de la marque Booking.com et sur les plateformes de réservation de vols d'ETG et des autres marques d'ETG. Ils prévoyaient en outre que l'écran de sélection serait affiché à tous les clients de vols (qu'ils soient situés à l'intérieur ou hors de l'EEE) lors de l'achat d'un vol à destination de l'EEE.
- (41) L'écran de sélection afficherait quatre possibilités d'hébergement proposées par un maximum de quatre AVL recommandées différentes dans le secteur hôtelier. Un menu déroulant apparaissant sous chacune des quatre possibilités d'hébergement comporterait quatre offres supplémentaires proposées par un maximum de quatre AVL différentes pour un même hôtel. Selon les engagements initiaux, les quatre possibilités d'hébergement et les quatre AVL recommandées correspondantes dans le secteur hôtelier auraient été sélectionnées et classées par l'algorithme du site de métarecherche KAYAK de Booking, avec la condition que les quatre AVL recommandées soient différentes et affiliées à des groupes d'entreprises différents. Les AVL supplémentaires figurant dans les menus déroulants auraient également été sélectionnées et classées par l'algorithme de KAYAK, une même AVL (ou des AVL affiliées à un même groupe d'entreprises) pouvant figurer dans plus d'un menu déroulant.
- (42) Selon les engagements révisés, l'AVL recommandée associée à chacun des quatre hôtels affichés sur l'écran de sélection ne serait plus sélectionnée sur la base de l'algorithme de KAYAK. Au lieu de cela, l'AVL recommandée serait toujours celle offrant le prix le plus bas pour les hôtels. Toutefois, les algorithmes de KAYAK (y compris le mécanisme d'enchères) seraient toujours utilisés pour: i) sélectionner les quatre hôtels affichés sur l'écran de sélection et ii) sélectionner les AVL supplémentaires affichées dans le menu déroulant pour chaque hébergement. En outre, les engagements révisés ont supprimé l'exigence selon laquelle les quatre AVL recommandées devaient être différentes et affiliées à des groupes d'entreprises différents.
- (43) Les AVL dans le secteur hôtelier pourraient figurer sur l'écran de sélection à condition de remplir les critères suivants: i) l'AVL doit satisfaire aux normes techniques et de qualité habituellement appliquées par KAYAK aux AVL partenaires et ii) au moins 60 % des recettes totales issues de l'activité d'hébergement de l'AVL doivent provenir de réservations d'hôtel. Booking.com remplissait elle-même les conditions pour figurer sur l'écran de sélection. Les AVL dans le secteur hôtelier (y compris Booking.com elle-même) paieraient pour les renvois à partir de l'écran de sélection dans les mêmes conditions que dans le cadre de leurs contrats-types conclus avec KAYAK concernant les services de métarecherche. Booking et Kayak concluraient un accord d'affiliation commerciale de pleine concurrence pour mettre en œuvre les engagements proposés.
- (44) Les engagements révisés feraient l'objet d'une période initiale de mise en œuvre pouvant aller jusqu'à trois mois et resteraient en vigueur six ans après la clôture de l'opération.
- (45) Pour le cas où une AVL dans le secteur hôtelier, justifiant d'un intérêt légitime suffisant, soutiendrait raisonnablement que Booking et/ou KAYAK ne respectent pas leurs obligations découlant des engagements proposés, les engagements révisés prévoient l'application d'une procédure accélérée de règlement des litiges.

(b) **Évaluation**

- (46) La Commission a considéré que les engagements initiaux n'étaient pas suffisamment exhaustifs et efficaces, leur champ d'application ne s'étendant qu'à une petite partie des mécanismes de vente croisée utilisés par Booking.com et à une petite partie des clients finaux affectés par l'opération.
- (47) Les critères de sélection du contenu à afficher sur l'écran de sélection et les conditions pour y être admis n'étaient pas non plus suffisamment transparents et non discriminatoires, notamment parce que KAYAK, filiale de Booking elle-même, aurait eu la maîtrise totale de plusieurs aspects de leur mise en œuvre.
- (48) Les engagements initiaux n'auraient pas pu faire l'objet d'un suivi efficace.
- (49) En conséquence, la Commission a considéré que les engagements initiaux n'éliminaient pas entièrement les problèmes de concurrence soulevés par l'opération.
- (50) Les engagements révisés n'ont remédié qu'en partie, mais pas totalement, aux lacunes des engagements initiaux. De plus, à certains égards, les engagements révisés étaient encore moins exhaustifs que les engagements initiaux et soulevaient donc des questions supplémentaires quant à savoir s'ils sont globalement appropriés pour éliminer les problèmes de concurrence. En effet, les engagements révisés, permettraient à Booking de figurer en tant qu'unique AVL recommandée sur l'écran de sélection.
- (51) Par conséquent, les engagements révisés n'ont pas entièrement éliminé les problèmes de concurrence recensés — également à la lumière des résultats de la consultation des acteurs du marché sur les engagements initiaux — et, par rapport aux engagements initiaux, ont soulevé de nouvelles questions quant à leur adéquation globale.
- (52) Dans sa décision, la Commission est donc parvenue à la conclusion que les engagements initiaux et révisés ne rendent pas la concentration compatible avec le marché intérieur et doivent être rejetés.

8. CONCLUSION

- (53) Sur la base de son analyse et des éléments de preuve dont elle dispose, la Commission conclut que l'opération est incompatible avec le marché intérieur et le fonctionnement de l'accord EEE.