



Décision n° 05-D-54 du 6 octobre 2005 relative à une saisine de la société Géosys

Le Conseil de la concurrence (section IV),

Vu les lettres enregistrées le 19 novembre 1998, sous le numéro F 1099 et le 16 mars 2000, sous le numéro F 1229, par lesquelles la société Géosys S.A. a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par les sociétés Sotema, Scot Conseil, devenue Scot, le C.N.E.S. et la société Spot Image ;

Vu la décision n° [01-D-01](#) du 26 janvier 2001 par laquelle le Conseil de la concurrence a sursis à statuer ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Vu les observations présentées par le commissaire du gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du gouvernement et la société Géosys entendus lors de la séance du 12 juillet 2005 ;

Adopte la décision suivante :

I. Constatations

A. LE SECTEUR CONCERNÉ

1. Les données d'observation de la terre sont essentiellement fournies par les photographies aériennes et satellite. Ces sources peuvent être complétées par d'autres informations comme des relevés topographiques ou des documents statistiques et cartographiques. L'observation par satellite présente l'avantage de fournir des images avec un large champ de prise de vue et à une fréquence régulière.
2. On peut segmenter le secteur de l'observation de la terre en deux marchés : celui des données brutes et celui des services liés à l'exploitation de ces données. Les images et les données sont des produits standards avec des caractéristiques physiques qui permettent des comparaisons entre les fournisseurs. Les services englobent le développement d'outils de traitement des données (systèmes d'information géographique : SIG), le conseil et la fourniture d'informations analytiques dérivées des données primaires. Les fournisseurs sont rarement présents sur les deux marchés mais ils peuvent avoir entre eux des liens capitalistiques. Les achats d'images et d'applications sont souvent négociés séparément.
3. Il existe, cependant, des connexions entre ces deux marchés. Les séquences de prise de vue des satellites sont programmées par téléchargement quotidien en fonction des besoins concernant l'application. Les applications évoluent lorsque des informations nouvelles ou plus performantes sont disponibles. Les fournisseurs de données cherchent à répondre aux besoins des utilisateurs d'applications. Ainsi, le programme européen "*Mars*" (Monitoring Agriculture by Remote Sensing) a-t-il été lancé afin, notamment, de vérifier, par télédétection, les estimations des surfaces agricoles et d'évaluer la production potentielle des principales cultures.

B. LES DONNÉES SATELLITE

1. PRODUITS ET FOURNISSEURS

4. Les principales caractéristiques d'une image satellite sont : sa résolution spectrale, visible, infra-rouge, ondes radioélectriques, sa résolution spatiale ou capacité à discerner les détails - les capteurs à basse résolution fournissent des images sur de très grandes zones, les capteurs à haute résolution fournissent des images précises sur de plus petites zones -, son champ ou largeur de la prise de vue.
5. La télédétection par satellite est une technique récente, même si le lancement des premiers satellites d'observation date de la fin des années 1970. Jusqu'en 1995, seules les images des satellites Landsat, IRS (Indian Remote Sensing) et Spot étaient commercialisées. Depuis, les lancements de satellites civils d'observation se sont multipliés, les principaux étant les suivants :

- Novembre 1995 : Radarsat 1, satellite canadien équipé d'un système radar à synthèse d'ouverture qui peut acquérir des images de jour comme de nuit quelles que soient les conditions météorologiques ;
- Décembre 1996 et septembre 1997 : IRS 1C et 1D, satellites indiens dont les images ont une résolution de 23 mètres en couleur et de 6 mètres en noir et blanc ;
- Mai 1998 : Spot 4, qui capte des images, panchromatiques (noires et blanches) avec une résolution maximum de 10 m et multispectrales avec 4 bandes spectrales, dont une bande infrarouge ;
- Avril 1999 : Landsat 7, développé par la NASA, qui fournit des images d'une résolution de 30 m en couleur et de 15 m en panchromatique ;
- Septembre 1999 : Ikonos, satellite américain exploité par Space Imaging ; ses images ont une résolution de 4 m en mode multispectral et de 1 m en panchromatique ;
- Décembre 2000 : EROS A1, satellite américano-israélien dont les images en noir et blanc ont une résolution de 1,8 m ;
- Mai 2002 : Spot 5, dont les images ont une résolution de 2,5 m en noir et blanc et de 10 m en couleur et une largeur de champ de 60 km ;
- Courant 2002 : Envisat de l'Agence Spatiale Européenne, satellite à imagerie radar dont l'exploitation a commencé en 2003 ;
- 3 satellites Orbview (Orbimage), satellites américains privés, lancés entre 1995 et 2003.

En outre, de nouveaux entrants arrivent sur le marché de l'imagerie par satellite, notamment les agences spatiales brésiliennes, chinoises et coréennes.

6. Chaque système est géré par un opérateur qui commercialise ses données via des filiales (opérateur commercial) ou des distributeurs nationaux. Les principaux opérateurs sont :
 - USGS/EDC pour le programme Landsat ;
 - CNES/Spot Image pour les satellites Spot ;
 - Orbimage pour les satellites Orbview ;
 - Digital Globe pour le satellite Quickbird ;
 - Space Imaging pour le satellite Ikonos ;
 - Image Sat International pour le satellite Eros ;
 - Antrix Corporation, filiale de l'ISRO (Indian Space Research Organisation), pour les satellites IRS.
7. Comme les applications utilisent souvent les données de différents satellites, les opérateurs commerciaux, pour satisfaire l'ensemble des besoins de leurs clients, vendent les données de plusieurs systèmes, voire de systèmes concurrents. L'Agence Spatiale Européenne a, ainsi, confié la distribution des données des satellites ERS et Envisat à deux consortiums dont l'un, SARCOM, a comme chef de file Spot Image. Les données des satellites Radarsat sont commercialisées par Spot Image, Space Imaging et Orbimage. Les principaux distributeurs se concèdent mutuellement des sous-licences de distribution : Digital Globe distribue les produits de Spot Image aux États-Unis.

8. Jusqu'en 2001, la société Spot Image a eu une position dominante en France, en Europe et dans le monde ; elle estimait détenir plus de 50 % du marché mondial. Les lancements en 1999 et 2000 de satellites concurrents de Spot ont entraîné une baisse régulière de ses parts de marché, même si elle reste le leader. En 2002, les deux principaux opérateurs, Spot Image et Space Imaging occupaient chacun environ 40 % du marché mondial, avec des parts variables suivant les zones géographiques.

2. LE RÔLE DES ÉTATS

9. L'intervention des États et des organisations internationales influence le fonctionnement concurrentiel du marché de l'observation par satellite. L'observation par satellite est une composante de la défense et de l'indépendance nationale grâce aux informations qu'elle procure. C'est également un champ important de recherche. Cela explique que les premiers pays à maîtriser la technologie spatiale ont commercialisé les données à des prix délibérément bas afin de dissuader les nations ne possédant pas de satellite d'observation de s'en doter. Cette stratégie a échoué, de nouveaux pays ayant, en dépit des coûts élevés et de l'absence de rentabilité financière, développé leurs propres systèmes d'observation qui combinent souvent utilisations civiles et militaires. L'observation par satellite reste fortement subventionnée par les États. Les revenus financiers tirés de la vente des données n'apportent qu'une contribution marginale à la couverture du coût des programmes spatiaux. Mais, au regard des objectifs poursuivis, la rentabilité économique des projets est secondaire.
10. Le rapport d'activité du CNES pour l'année 2000 indique : *"l'Espace demeure plus que jamais un enjeu stratégique pour les grandes puissances, notamment pour la France et l'Europe. En effet, au-delà de la volonté d'affirmation de la souveraineté et de l'utilisation des moyens spatiaux pour le développement des connaissances scientifiques, l'Espace joue également un rôle clé en matière de services publics et d'applications commerciales ... A l'exception de certaines applications relatives aux télécommunications, les moyens spatiaux relèvent majoritairement du service public, en offrant des services complémentaires de ceux offerts par des moyens plus classiques. En dépit d'améliorations sensibles auxquelles le CNES a contribué, ces moyens spatiaux font encore l'objet de développements longs et complexes, donc souvent hors de portée de l'initiative privée"*.
11. Ainsi, la plupart des satellites sont-ils financés par des fonds publics (c'est le cas de Spot, Ers, Envisat, Landsat, Irs, Eros) et gérés par des entreprises publiques. Quelques opérateurs privés, notamment américains, sont également présents sur le marché de l'observation mais ils sont dépendants des aides fédérales, qui prennent notamment la forme d'engagements minimum d'achat.

3. LES PRIX

12. Pour l'offreur, le prix doit couvrir au minimum ses frais de distribution et de commercialisation. En pratique, il est souvent inférieur et correspond au prix que l'utilisateur est prêt à payer ou au prix d'éventuels produits de substitution, observation directe ou aérienne.
13. Ce niveau de prix bas s'explique notamment par le fait que les États ne veulent pas que le prix de vente des données soit un frein au développement de la recherche et des applications. Aux États-Unis, le prix de vente élevé des données des satellites Landsat

ayant limité leur utilisation, le Congrès a voté, en septembre 1992, le "*Land Remote Sensing Policy Act*" qui prévoit d'une part le remplacement du plein tarif par le prix que l'utilisateur est prêt à payer afin que sa demande soit pleinement satisfaite et d'autre part la reprise de la gestion du programme américain d'observation par satellite par des agences gouvernementales. De même, l'Union Européenne a imposé une politique de prix très bas pour la commercialisation des données de l'instrument "*Végétation*" afin de faciliter leur utilisation par la communauté scientifique (annexe E2 au rapport).

14. Ainsi, les prix de vente des données sont très inférieurs à leurs prix de revient qui devraient comprendre le coût des satellites et de leur lancement. L'importance en valeur du marché des données satellite, moins de 100 millions d'euros par an au niveau mondial, ne correspond donc pas à son poids économique. Il faudrait multiplier, au minimum par cinq, ce montant pour obtenir le coût complet des produits vendus.

C. LE TRAITEMENT DE DONNÉES SATELLITE

15. A l'époque des faits dénoncés, de 1998 à 2000, le chiffre d'affaires réalisé dans le traitement des données satellite s'élevait à environ 100 MF (15 M€) par an. Diverses utilisations étaient concernées (cartographie, météorologie, environnement, agriculture) mettant en œuvre, cependant, des procédés de traitement comparables.

1. LES INTERVENANTS

16. Le C.N.E.S. (Centre National d'Études Spatiales) est un établissement public, scientifique et technique, à caractère industriel et commercial, chargé du développement des activités spatiales françaises et placé sous la tutelle des ministères en charge de la recherche et de la défense. Créé par la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961, le rapport d'activité 2000 le décrit comme suit : "*à la fois agence et centre technique ... ses compétences couvrent aussi bien le spectre des applications de l'Espace que les moyens d'accès à l'espace et la technologie. Elles lui permettent de constituer une force de proposition pour l'élaboration de la politique spatiale française et de la Stratégie Spatiale Européenne, ainsi qu'un bras de levier clé pour leur mise en œuvre ... Son rôle d'intégrateur de technologies de moins en moins spécifiquement spatiales le pousse à s'appuyer sur un ensemble élargi de compétences externes. Le recours à ces compétences se fera par le biais de l'animation de réseaux ... le CNES a pour objectif ... de favoriser l'émergence et la diffusion de nouvelles applications, sources de création, de richesse et d'emplois*". Ses orientations stratégiques visent, selon le rapport d'activité 1999, à "*rapprocher l'Espace et ses utilisateurs potentiels, par la promotion des nouvelles possibilités offertes en regard des besoins exprimés. Cette action comprend notamment le développement du secteur aval*".
17. Le CNES assure directement les tâches de contrôle des satellites et de suivi de la qualité image système. Il a délégué à la société Spot Image la responsabilité de l'interface avec les utilisateurs pour la programmation, l'acquisition, le traitement et la distribution des données. Les activités industrielles et commerciales dans le secteur aval sont confiées à des filiales de droit privé, dont Spot Image et Scot.
18. Spot Image, société anonyme, créée en 1982, était détenue au 31 décembre 2002 à concurrence de 41,03 % par le CNES, actionnaire public de référence et, à concurrence de

35,89 % du capital, par des actionnaires privés dont le plus important, la société Astrium, est une filiale du groupe EADS. Spot Image est titulaire, au plan mondial, d'une licence exclusive de distribution des données des satellites Spot mais commercialise également des informations issues d'autres capteurs. Elle a réalisé, en 2000, un chiffre d'affaires de 160 MF, dont 21,1 % en France, où la vente de données constitue la quasi-totalité de son activité. A l'exportation, elle peut ponctuellement proposer ou commercialiser des études, généralement sous-traitées, dans le but de promouvoir l'utilisation d'images satellite. Sur de tels projets, Spot Image et la société saisissante Géosys peuvent être concurrentes ou présenter une proposition commune.

19. Les fournisseurs de services d'application : ils n'interviennent, pour la plupart, que dans un ou deux secteurs d'activité. La société Istar est, par exemple, spécialisée dans les applications destinées à planifier le développement des infrastructures des opérateurs de télécommunication, la société Fleximage, filiale du groupe EADS, dans l'analyse d'images pour la défense et la sécurité. Sur le segment des applications destinées à l'agriculture, plus particulièrement concerné par la saisine, on trouve quatre intervenants, dont la société saisissante :
20. - Géosys a été fondée, en 1987, par trois anciens ingénieurs du centre public de recherche pour l'agriculture, CEMAGREF, associés à la société suisse d'ingénierie SGS Qualitest puis rachetée, en 1995, par ses cadres. Elle est principalement active dans les applications pour l'agriculture mais commercialise également des données, notamment de satellites américains. Elle a réalisé, en 1999, un chiffre d'affaires de 20,7 MF dont 57 % à l'exportation.
21. - Scot (Services et Conception de Systèmes en Observation de la Terre) a été créée, en 1987, sous le nom de Scot Conseil SA. A l'origine filiale à 100 % du CNES, elle est contrôlée, depuis une augmentation de capital intervenue en avril 2001, par la société C.S. (Communication et Systèmes, ex-Compagnie des Signaux). Son chiffre d'affaires s'est élevé à 38,5 MF en 2000.
22. - Sotema SA (Société de Télédétection en Matière Agricole) a été constituée, en juillet 1992, sous forme de groupement d'entreprises, associant l'État, la société Scot Conseil, le CISI et l'IGN, pour élaborer une réponse française au projet européen de mise en place d'un système supranational de statistiques agricoles assistées par télédétection (projet Mars action IV). La société Géosys, qui avait participé aux discussions préparatoires n'a finalement pas participé à l'entreprise. Après plusieurs changements de statut et d'actionnariat, Sotema a été absorbée par Scot Conseil, en 1998.
23. - SIRS, société implantée à Roubaix, est spécialiste de la télédétection et de l'observation dans les domaines agricole, forestier et environnement vert. Son activité de télédétection aérienne est plus importante que celle de télédétection spatiale. Sa clientèle comprend surtout des institutions publiques. Son chiffre d'affaires s'est élevé à 6,7 MF, en 1999.

2. LA DEMANDE

24. L'observation par satellite permettant de répondre aux besoins d'organismes gérant de vastes zones, les principaux clients sont des organismes publics nationaux et internationaux ; les entreprises privées ne représentent, approximativement, que 20 % du marché.

25. Principal marché ouvert à la concurrence, le contrôle des aides du FEOGA, géré en France par l'ONIC, est financé à hauteur de 50 % par la Communauté européenne qui prend également en charge le prix d'acquisition des données. Ce marché, d'un montant de 10 MF HT en moyenne sur les années 1996 à 2002, a donné lieu à des appels d'offres en 1996, 1997, 1998 et 2000 et a été reconduit sans appel d'offres pour les années 1999, 2001 et 2002.
26. De 1996 à 2000, les adjudicataires du marché sont les suivants :

1996	SOTEMA	9 zones (photo satellites)	7128 KF HT
	IMAGEO / DA VINCI	3 zones (photos aériennes)	2770 KF HT
1997	ICARE International associé à GEOSYS	8 zones	6095 KF HT
	SIRS/EUROSENSE	6 zones	3857 KF HT
1998	SOTEMA	12 zones	6449 KF
	SIRS/EUROSENSE	9 zones sat + 2 zones aériennes	5039 KF
1999	Reconduction du marché de 1998		
2000	SCOT	15 zones et 11000 dossiers	12 MF TTC
	SIRS	2 zones 1500 dossiers + photointerprétation	6 MF TTC

27. L'importance de ce marché dans le chiffre d'affaires des entreprises soumissionnaires témoigne du caractère encore embryonnaire du secteur du traitement des images pour lesquelles, à l'époque de faits, des utilisations restaient à trouver. La Sotema, qui avait été attributaire de la plus grande part de ce marché en 1996, le perd en 1997. Son chiffre d'affaires décroît alors de 15,2 MF à 10,8 MF et son résultat passe de -0,5 MF à -1,8 MF. Géosys, qui obtient la part du marché perdue par Sotema en 1997 voit son chiffre d'affaires France augmenter de 4,9 MF en 1996 à 8,8 MF en 1997 mais ne pourra pas compenser la baisse de chiffre d'affaires causé par la perte de ce marché en 1998. Pour la société SIRS, adjudicataire du marché à hauteur d'environ 40 % sur les années 1997 à 2000, il représente plus de la moitié de son activité.

D. LES FAITS DENONCÉS

28. Dans sa saisine, la société Géosys mettait en cause les différentes formes prises par le soutien, selon lui abusif, apporté par le CNES à sa filiale Scot Conseil et à Sotema, qui aurait eu pour objet de l'évincer du marché du traitement des images satellites et constituerait un abus de la position dominante occupée par le CNES.

1. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LE CNES ET LA SOCIÉTÉ SPOT IMAGE

29. Elles résultent de la situation du CNES, à la fois fournisseur, actionnaire de référence et client de Spot Image.
30. En tant que fournisseur, le CNES a concédé à Spot Image l'exploitation continue d'une licence de distribution exclusive des données Spot dans le monde entier. L'accord, signé en 1983, a été renouvelé en 1988 et en 1998. Il est complété par une convention de recette. Spot Image verse chaque année au CNES une redevance représentant sa contribution à la couverture des coûts d'exploitation du système Spot. Cette redevance est plafonnée au montant des coûts réels supportés par le CNES et imputables à l'activité commerciale de Spot Image. Ce plafond est évalué à 46 MF pour les trois années suivant l'accord.
31. La convention de recette prévoit, pour les exercices 2001 et 2002, que *"la redevance versée par Spot Image au Cnes couvre sa contribution à la couverture des coûts d'exploitation du ou des satellites Spot supportés par le Cnes pour la mise en œuvre des satellites de la filière ..."*. Jusqu'à 23 629 000 francs de chiffre d'affaires, le montant de la redevance est de 1 372 000 F. Au-delà, la redevance passe à 0,13 (CA-23 629 000) + 1 372 000 avec un niveau maximum de 7 012 700 F, inférieur au plafond prévu par l'accord cadre. En outre, Spot Image verse 610 KF pour l'exploitation d'un ou plusieurs satellites supplémentaires et supporte 3/8 des frais de maintenance des enregistreurs.
32. Ces sommes ne prennent pas en compte les coûts des satellites et des lanceurs qui devraient être inclus dans le prix de revient des images. Par ailleurs, Spot Image ne supporte que les trois huitièmes des charges liées à la récupération des données. Enfin, le calcul de la redevance selon un pourcentage du chiffre d'affaires laisse à Spot Image une importante marge brute, d'environ 85 %, pour couvrir ses frais de distribution et de commercialisation.
33. En tant qu'actionnaire, le CNES a consenti des abandons de créance à sa filiale. Le directeur administratif et financier de Spot Image a indiqué (Annexe E7 au rapport) : *"A la fin 1996 et à la suite de la perte du satellite Spot 3, le CNES a consenti à Spot Image un abandon de créances de 2 MF, assorti d'une clause de retour à meilleure fortune jusqu'en 2006 dans la mesure où sa filiale dégagerait un résultat net positif supérieur à 4 MF pendant deux exercices. A la fin 2000, le CNES a consenti un nouvel abandon de créances portant sur l'intégralité de la redevance due au titre de l'exercice et s'élevant à 16,8 MF assorti également d'une clause de retour à meilleure fortune ..."*. Or, le CNES n'était actionnaire de Spot Image qu'à concurrence de 35,32 % en 1996 et de 38,54 % en 2000. Les autres actionnaires n'ont consenti aucun avantage équivalent à ces abandons de créances qui doivent donc être regardés comme des aides financières du CNES à Spot Image.
34. En tant que client, le CNES a payé à Spot Image des prestations de services dans le cadre d'un programme appelé ADEMA (action pour le développement du marché et des applications), une participation à des actions commerciales et le coût des remises accordées à certains clients.
35. Le programme ADEMA est destiné à aider les filiales du CNES, notamment Spot Image et Scot Conseil, pour la commercialisation des données Spot et des services utilisant ces données. Le CNES passe avec ses filiales des contrats de gré à gré dont les objets sont suffisamment généraux pour recouvrir toute forme d'action commerciale. Le directeur administratif de Spot Image a expliqué : *"Pour nous, comptablement, ces activités (du programme ADEMA) ne ressortent pas du CA stricto sensu et sont classées en produits*

hors exploitation. Elles ressortent plus d'une logique de participation à une couverture de frais que d'une activité commercialement margée. A titre d'exemple, nous avons obtenu au cours des deux premiers exercices d'exploitation des images « Végétation » un contrat ADEMA du CNES pour compenser le fait que le prix de vente de ces images était imposé par le donneur d'ordre, l'UE, car ces images sont principalement destinées pour la recherche scientifique ; il s'agit d'une quasi-mission de service public ...".

36. Spot Image a facturé au CNES, dans le cadre du contrat ADEMA, 6 933 KF en 1996, 5 150 KF en 1997, 7 197 KF en 1998, 7 196 KF en 1999 et 7 646 KF en 2000. Il semble qu'en sus du programme ADEMA, des opérations complémentaires de promotion de vente étaient facturées au CNES.
37. Spot Image facturait également au CNES des remises accordées à ses clients. Les deux entreprises ont conclu, le 17 septembre 2001, une convention "ISIS" (Incitation à l'utilisation Scientifique des Images Spot) pour "relancer l'intérêt de la Communauté scientifique française et européenne pour les données SPOT". Cette convention précise que : "le CNES a décidé de proposer aux acteurs de cette dernière (la communauté scientifique) l'accès aux données SPOT à des tarifs avantageux, les Parties acceptant de prendre chacune à leur charge une partie de l'effort financier en résultant ...". Ponctuellement, des actions équivalentes peuvent être proposées à la communauté scientifique de pays tiers. Ainsi, un contrat "Latino Spot" a été signé pour la commercialisation des données en Amérique latine.
38. Aux termes de la convention initiale, les laboratoires scientifiques payent 100 €HT une scène d'archive, dont le prix public varie de 1 900 à 5 400 €, et 500 € une scène acquise après une demande de programmation, dont le prix public est compris entre 2 700 et 6 200 €. Spot Image consent une remise commerciale sur le prix catalogue de 25 % en 2001, portée à 30 % en 2002, et le CNES prend à sa charge la différence entre le prix payé par le laboratoire et le prix catalogue remisé. Un avenant du 23 octobre 2002, plus détaillé que la convention initiale, permet d'évaluer la remise consentie aux utilisateurs. Une "scène entière 5 m en couleur de niveau 2B Spotview Précision", prix tarif 5 940 €, est vendue 300 € ; une scène équivalente prise par le satellite Landsat 7 est facturée 600 \$ par l'agence fédérale USGS.
39. A la fin de 2001, Spot Image avait facturé au CNES 57 850 €HT de participation au titre du contrat « Latino Spot » et 972 366,41 € HT pour sa participation au contrat ISIS (facture 527611 du 28 décembre 2001).

2. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LE CNES ET LA SOCIÉTÉ SCOT

40. Le CNES a versé à la société Scot 6,1 MF en 1997, 7 MF en 1998, 6,5 MF en 1999, 14,2 MF en 2000 et 14,7 MF en 2001 sous forme de subventions directes, contrats Adema, et marchés divers (annexe E22 au rapport).
41. Les subventions directes ont fait l'objet d'un accord cadre d'un montant de 6,9 MF couvrant les années 1997 à 1999. Il prévoit que Scot Conseil réalise des actions s'inscrivant dans les trois axes suivants : développement du marché, renforcement de la dimension européenne, valorisation des potentialités et des résultats des programmes français d'observation de la terre. Ces actions sont détaillées dans des lettres de mission annuelles. Si l'accord cadre n'a, semble-t-il, pas été reconduit en 2000, les budgets du programme ADEMA ont sensiblement progressé à partir de 2001.

42. Dans le cadre du programme ADEMA, Scot Conseil a bénéficié, en 1998, d'un montant de 4,4 MF (670 000 euros). En 2001, le marché "ADEMA" passé entre le CNES et Scot s'élevait à 1 201 000 euros HT. Ce programme servait à financer des études. En 2001, il inclut, par exemple, pour un montant de 555 992 €, le projet d'étude "Cropvision" sur les récoltes de blé en Champagne crayeuse développé avec la société Aventis. Il permettait également de subventionner la préparation des réponses aux appels d'offres auxquels Scot soumissionnait. Le compte rendu du 12 novembre 1997 du comité de pilotage du programme ADEMA indique : *"contribution au cofinancement de projets présentés lors du dernier appel à propositions CEO ... Il a été admis dès l'origine qu'il fallait soutenir dans ADEMA les opérations prévues dans le contexte de préparation aux appels d'offres européens, ceux-ci pouvant émaner soit de l'Agence Spatiale Européenne, soit de la Commission Européenne"*. Il comprenait enfin des actions dont l'objet général laisse une grande latitude d'utilisation au bénéficiaire, par exemple en 1998 une action libellée : *"Produits et services nouveaux pouvant répondre à des besoins récurrents ... Développement d'un partenariat avec un industriel du secteur agro-alimentaire ..."*.
43. Ponctuellement, Scot Conseil a obtenu du CNES des marchés supplémentaires, pour des actions souvent proches ou complémentaires de celles menées dans les projets ADEMA, comme une commande de 2 630 000 F pour l'étude et la réalisation de produits d'hétérogénéité inter-parcellaire agricole.
44. Cependant, des entreprises du secteur aval de la filière spatiale qui n'étaient pas filiales du CNES ont également reçu des commandes. Dans le cadre du développement de SPOT 5, un programme préparatoire a ainsi été lancé à l'attention des sociétés européennes souhaitant mettre au point des produits et services dérivés de futures données SPOT 5. Après sélection, douze expérimentations ont été retenues. Sotema a, quant à elle, été attributaire d'un contrat de 233 000 F pour l'évaluation de l'apport des images THR pour la précision des mesures de surface à la parcelle dans le cadre du programme européen de contrôle agricole piloté par le FEOGA.
45. Enfin, il résulte de l'instruction qu'à l'exception du président directeur général de Scot, salarié du CNES à mi-temps depuis février 2001 en tant que chargé de mission, aucun autre employé du CNES n'était mis à la disposition de la société Scot.

3. LA REPRISE DE LA SOCIÉTÉ SOTEMA PAR LA SOCIÉTÉ SCOT

46. La société Sotema a enregistré 500 612 F de pertes sur l'exercice 1996 et 1 828 745 F sur l'exercice 1997. Dans leur rapport général sur les comptes de l'exercice 1996, les commissaires aux comptes indiquent *"... nous attirons votre attention sur l'incertitude relative à la continuité de l'exploitation exposée dans la note 2 de l'annexe"* ; cette note précise : *"continuité de l'exploitation : en effet, malgré la perte d'un contrat très important début 1997, celle-ci n'est pas remise en cause dans un avenir prévisible au vu du budget d'exploitation et de trésorerie établi pour l'exercice en cours"*. Le contrat mentionné est celui du contrôle des subventions du FEOGA.
47. Le 29 décembre 1998, la Sotema est radiée du registre du commerce et des sociétés après sa dissolution et la transmission universelle de son patrimoine à l'associé unique Scot Conseil à compter du 23 novembre 1998. A la création de la société en 1992, l'État possédait 35 %, Scot Conseil 30 %, CISI Ingénierie 32 %, l'IGN 2,45 % du capital, le solde étant réparti entre diverses personnes physiques. Au 31 décembre 1997, la composition du capital avait évolué, CISI SA était devenu le premier actionnaire et la part de l'État était tombée en dessous de 33 %. L'opération a été réalisée grâce au transfert de

la totalité des actions de Sotema à la société Scot, jusque là actionnaire minoritaire. Elle apparaît, ainsi, comme destinée à sauver la société Sotema en graves difficultés à la fin de 1998.

4. LES PRATIQUES DE PRIX DES SOCIÉTÉS SOTEMA/SCOT

48. La société Scot a déclaré que sa règle interne de facturation est "*d'appliquer sur chaque affaire un taux de marge de 44 % minimum du coût journalier du salarié qui est en charge du projet*" (annexe E31 au rapport). L'examen des fiches budget permet de constater que les prix d'intervention journaliers facturés au CNES étaient identiques à ceux facturés à des clients tiers. Ces prix, 700 euros hors taxe par jour en moyenne pour un ingénieur sur la période 1999-2001, 280 euros pour un technicien, ne sont pas sensiblement différents de ceux facturés par des sociétés de services informatiques pour des interventions de collaborateurs ayant des qualifications comparables.

TABLEAU DES COÛTS JOURNALIERS
en Euros (cf. annexe E32)

ANNEES	1999		2000		2001	
AFFAIRE FONCTION	OLISIG	CNES HIP 2000	OLISIG	CNES Cropvision	OLISIG	CNES Cropvision
Manager	911,92	911,22	918,31	918,31	924,76	924,76
Ingénieur niveau 3		771,95	777,35		782,83	
Ingénieur niveau 2	720,67		725,71		730,69	730,69
Ingénieur niveau 1	573,76	573,76	577,78	577,78	581,75	581,75
Technicien	277,18		279,12	279,12	281,12	281,12
Technicien/secrétariat	277,18	277,18	279,12	279,19	307,03	307,03

49. Les opérations réalisées dans le cadre des contrats ADEMA étaient, entre 2000 et 2002, facturées au CNES 994,12 € pour un ingénieur expert, 517,41 € pour un ingénieur d'études et 343,62 € pour un collaborateur technique, soit des prix légèrement supérieurs aux coûts d'intervention journaliers.
50. En réponse aux appels d'offres de l'ONIC pour le contrôle des aides compensatoires du FEOGA, Sotema puis, à partir de 1999, Scot ont proposé les prix suivants :
- pour la campagne 1997, dans l'hypothèse d'une attribution de 9 zones en numérisation de données et photo-interprétation, un prix par dossier de 1 584 F, la société Géosys a proposé un prix de 2 229 F ;
 - pour la campagne 1998, dans l'hypothèse d'une attribution de 8 zones, numérisation et interprétation, un prix par dossier de 1 868 F, Géosys un prix de 1 693 F ;
 - pour la campagne 2000, dans l'hypothèse d'une attribution de 15 zones, un prix de 898 F et Géosys un prix de 820 F mais cette dernière a été écartée en raison d'une incertitude concernant sa fiabilité (cf rapport administratif d'enquête pages 54 et suivantes).

Par deux fois, les propositions de Sotema puis de Scot étaient donc plus chères que celles de Géosys ; toutefois, les prix des différents soumissionnaires ne présentent pas des écarts anormaux.

51. En 1999, Scot a emporté l'appel d'offres de l'ONIOL pour la réalisation d'une chaîne informatique de gestion et de contrôle permettant le paiement des aides communautaires pour la production d'huile d'olive et utilisant les données d'un SIG. Sa proposition de 11 045 KF était inférieure de 22,2 % à celle du groupement regroupant les entreprises Steria, Esri et Géosys. Il ressort de la fiche budget du projet établie par la société Scot qu'elle avait prévu de dégager une marge prévisionnelle de 966 KF. Si le projet a été finalement déficitaire, c'est en raison du dépassement des coûts de sous-traitance mal évalués, 4,1 MF réalisés pour 2,8 MF budgétés, et d'aléas rencontrés lors de l'exécution du projet et non pris en compte dans le prix de revient prévisionnel.

5. LES AUTRES PRATIQUES

52. Dans ses saisines, la société Géosys invoque également diverses pratiques qu'elle qualifie d'anticoncurrentielles :
- La mise en avant par Scot de son appartenance au groupe CNES : Toutefois, ni le logo ni aucun renseignement figurant dans la documentation publiée par Scot, à l'exception du suffixe de son adresse e-mail "*@scot.cnes.fr*", n'indique ses liens avec le CNES. Dans la plaquette d'information de Scot (annexe E33 au rapport), le CNES n'est mentionné qu'à titre d'actionnaire, comme le groupe Communication et Systèmes (CS) ;
 - La présence de Scot au salon du Bourget de 1999 dans un pavillon commun avec le CNES : Mais ce pavillon abritait également l'Agence Spatiale Européenne, l'Aérospatiale et présentait des applications développées par Spot Image et Météo France ;
 - La promotion par le CNES de l'activité de ses filiales : Si le CNES finance un bulletin d'information européen consacré à l'information géographique, "*Geoweb*", Scot Conseil n'y est mentionné que comme gestionnaire de la publication. De même, la revue, les communiqués et les conférences de presse du CNES ne traitent des activités de Spot Image et de Scot que très accessoirement et dans des termes généraux ;
 - Des commandes passées à des entreprises tierces par le CNES, notamment une étude ayant pour objet l'apport du canal MIR de SPOT IV pour la caractérisation de la variabilité intraparcellaire des sols et des résidus et un projet conjoint du CNES, Spot Image, Scot et Rhône Poulenc Agro (RPA) concernant des applications destinées aux agriculteurs : Il ne ressort pas des pièces du dossier que ces études visaient à procurer des avantages anticoncurrentiels aux diverses filiales du CNES.

E. PROPOSITION DE NON LIEU À POURSUIVRE LA PROCÉDURE

53. Sur la base des constatations qui précèdent, une proposition de non lieu à poursuivre la procédure a été transmise le 13 avril 2005 à la société Géosys et au commissaire du Gouvernement.

II. Discussion

54. Aux termes de l'article L. 464-6 du code de commerce : *"Lorsque aucune pratique de nature à porter atteinte à la concurrence sur le marché n'est établie, le Conseil de la concurrence peut décider, après que l'auteur de la saisine et le commissaire du gouvernement ont été mis à même de consulter le dossier et de faire valoir leurs observations, qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure"*.
55. La société Géosys expose que le CNES occupe une position dominante sur le marché de la production des images satellites, qui confère à sa filiale Spot Image une position dominante sur le marché de la distribution de ces images. Elle ajoute que du fait de son appartenance au groupe du CNES, la société Scot bénéficie également d'une position dominante sur le marché des applications destinées à l'exploitation des images satellites dans le domaine de l'environnement et de l'agriculture, marché qui se caractérise par une clientèle composée d'administrations publiques et d'organisations internationales et par l'existence de fortes barrières à l'entrée. Selon elle, le CNES accorde à ses filiales divers soutiens, constitutifs d'une pratique de subventions croisées faussant le jeu de la concurrence sur le marché des services d'observation de l'agriculture et de l'environnement.

A. SUR LES MARCHÉS PERTINENTS CONCERNÉS ET LA POSITION DES ENTREPRISES SUR CES MARCHÉS

1. LE MARCHÉ MONDIAL DES DONNÉES SATELLITE

56. Les satellites Spot lancés par le CNES recueillent des images qui sont ensuite commercialisées par sa filiale Spot Image. Les photographies de la terre prises par des satellites présentent des caractéristiques uniques et ne sont substituables à aucun autre produit.
57. S'agissant de la dimension géographique du marché, la Commission européenne a déjà eu l'occasion de délimiter le marché concerné par les émissions de satellites de communications (cf. décision du 15 décembre 1994, International Private Satellite Partners, n° 94/895). Elle a alors considéré que le marché géographique correspondait à la portée géographique de l'instrument.
58. En ce qui concerne les satellites d'observation de la terre tels que Spot, ils permettent de photographier n'importe quel endroit du globe. L'offre de données et images satellites dans le monde était assurée, avant 2000, par plusieurs opérateurs exploitant près d'une quinzaine de satellites publics et privés qui peuvent être considérés comme concurrents du CNES à l'époque des faits (cf. §5 ci-dessus).
59. Les politiques commerciales des fournisseurs d'images sont définies dans un cadre mondial. Les demandeurs ont une bonne connaissance de l'offre des différents opérateurs, les prix des différents produits, ainsi que les performances des différents systèmes satellites étant très transparents, et il n'existe pas d'obstacle à ce qu'un client situé dans un pays s'adresse à un opérateur étranger. Les sociétés chargées de la distribution des images proposent la plupart du temps les images de plusieurs satellites. Ainsi, les données des satellites ERS et Envisat sont commercialisées par deux consortium concurrents, EMMA, dont le chef de file est la société Eurimage, et Sarcom, dont le chef de file est Spot Image.

Les données radar des satellites radarsat sont commercialisées par Spot Image, Space Imaging et Orbimage. La société Digital Globe distribue les produits de Spot Image aux Etats-Unis. Enfin, le niveau de prix des images est comparable dans les différents pays.

60. Il convient donc de considérer que le marché de l'observation par satellite a une dimension géographique mondiale.
61. Spot Image estime que, jusqu'en 2001, sa part du marché mondial était de l'ordre de 50 %. Toutefois, le lancement, en 1999 et 2000, de plusieurs satellites concurrents, dont certains offraient des résolutions inférieures à celle des images Spot, ont entraîné un recul de sa part de marché, estimée à environ 40 % en 2002. Le satellite Ikonos, lancé en septembre 1999 par la société Space Imaging, offrait ainsi une résolution de 4 mètres contre 10 mètres pour Spot 4 et sa part de marché, en 2002, était également estimée à 40 %.
62. Les investissements nécessaires au lancement d'un satellite d'observation de la terre sont considérables. Toutefois, les lancements se sont multipliés depuis une dizaine d'années, tant à l'initiative de sociétés privées qu'à celle des gouvernements. Le Brésil, la Chine, Taïwan et la Corée ont par exemple lancé un satellite d'observation. Compte tenu des investissements déjà réalisés, il n'existe donc pas sur le marché de la vente de données satellites de barrières à l'entrée susceptibles de protéger une position dominante.
63. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il ne peut être considéré que le CNES occupait, à l'époque des faits, une position dominante sur le marché des données satellites, à laquelle serait adossée une position dominante de sa filiale Spot Image sur le marché de la distribution de ces données satellites.

2. LE MARCHÉ NATIONAL DU TRAITEMENT DES DONNÉES SATELLITES DESTINÉES À DES APPLICATIONS DANS LES SECTEURS DE L'AGRICULTURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

64. L'utilisation de données satellites et leur traitement informatique ont été développés dans des domaines divers (agriculture, environnement, cartographie, télécommunications, recherche géologique et minière, pêche, ...), notamment sous l'impulsion des opérateurs de satellites et de leurs distributeurs. Du point de vue des demandeurs, les applications destinées à des domaines différents ne sont pas substituables entre elles. En ce qui concerne les offreurs, il ressort des éléments du dossier que certaines entreprises nationales, telles que Géosys, Scot Conseil/Sotema et SIRS, s'étaient, à la fin des années 90, spécialisées dans le traitement de données destinées à des applications pour l'agriculture ou l'environnement. S'agissant d'une activité de services, les contraintes de proximité justifient que l'offre soit limitée aux fournisseurs nationaux. Ainsi, les adjudicataires de l'appel d'offres européen lancé par l'ONIC pour le contrôle des aides du FEOGA, étaient, de 1996 à 2000, principalement nationaux.
65. Sur ce marché national du traitement des données satellites destinées à des applications dans les secteurs de l'agriculture et de l'environnement, la société Scot Conseil, était, après la reprise de la Sotema, l'intervenant le plus important. Par ailleurs, son appartenance à un groupe comprenant le CNES et Spot Image ainsi que la participation de la Compagnie des Signaux à son capital lui permettaient d'avoir des relations privilégiées avec d'importants opérateurs publics et privés. Il ne peut donc être exclu que Scot détenait, à l'époque des pratiques, une position dominante sur le marché des applications.

B. SUR LES PRATIQUES

66. Le Conseil de la concurrence a rappelé à plusieurs reprises (*Décisions n° 00-D-50 du 5 mars 2001 Française des jeux et n° 03-D-44 du 17 septembre 2003*) qu'il est licite, pour une entreprise publique qui dispose d'une position dominante sur un marché de subventionner l'activité de ses filiales sur un ou des marchés concurrentiels, à condition qu'elle n'abuse pas de sa position dominante pour restreindre ou tenter de restreindre l'accès au marché pour ses concurrents en recourant à des moyens autres que ceux qui relèvent d'une concurrence par les mérites. En revanche, est susceptible de constituer un abus, *"le fait pour une entreprise disposant d'un monopole légal, d'utiliser tout ou partie de l'excédent des ressources que lui procure son activité sous monopole pour subventionner une offre présentée sur un marché concurrentiel lorsque la subvention est utilisée pour pratiquer des prix prédateurs ou lorsqu'elle a conditionné une pratique commerciale qui, sans être prédatrice, a entraîné une perturbation durable du marché qui n'aurait pas eu lieu sans elle"*.
67. Toutefois, en l'espèce, ni le CNES ni sa filiale Spot Image n'occupent une position dominante, qui les mettraient en mesure de fausser le jeu de la concurrence sur un marché. Les prix auxquels la société Spot Image commercialise les données satellites ne sont donc pas susceptibles de constituer, sur le marché de la distribution des images satellites, un abus prohibé. De même, les aides éventuelles apportées par le CNES à la société Scot Conseil, à les supposer établies, ne sont pas contraires aux dispositions de l'article L. 420-2 du code de commerce.
68. En revanche, s'agissant de la société Scot Conseil, sa position dominante sur le marché national du traitement des données satellites destinées à des applications dans les secteurs de l'agriculture et de l'environnement aurait pu la mettre en mesure de fausser le jeu de la concurrence sur ce marché, par exemple en pratiquant des prix prédateurs, que ceux-ci soient ou non financés par le moyen de subventions versées par le CNES.
69. Toutefois, il ne ressort pas des éléments du dossier que les prix pratiqués par la société Scot Conseil sur ce marché aient été prédateurs. En particulier, les prix journaliers, soit 700 € la journée d'ingénieur, qui constituent l'essentiel des coûts variables dans cette activité de service, permettent de dégager une marge de 44 % sur le coût du salarié. Il ne ressort pas des éléments du dossier que Scot aurait sous-estimé le nombre d'unités mises en œuvre ou la qualification des personnels nécessaires. De fait, il ne ressort pas de la comparaison des principales offres déposées pour les appels d'offres de l'ONIC sur la période en cause que les prix de Scot Conseil aient été systématiquement plus bas que ceux de ses concurrents (cf. §50 ci-dessus).
70. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de faire application des dispositions précitées de l'article L. 464-6 du code de commerce.

DÉCISION

Article unique : Il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure.

Délibéré sur le rapport oral de M. Lerner, par Mme Aubert, vice-présidente présidant la séance, MM Piot, Combe, Flichy, membres.

La secrétaire de séance,
Rita Sougoumarane

La vice-présidente,
Françoise Aubert

© Conseil de la concurrence