



**Décision n° 06-D-23 du 21 juillet 2006
relative à la situation de la concurrence dans les secteurs de l'édition
cartographique et de l'information touristique**

Le Conseil de la concurrence (section II),

Vu la lettre enregistrée le 15 mars 2001, sous le numéro F. 1295, par laquelle la société les Éditions Didier Richard (devenue "*mabalade.com*") a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en œuvre par l'Institut géographique national (ci-après IGN) ;

Vu la décision n° 02-MC-02 du 19 février 2002 par laquelle le Conseil a rejeté la demande de mesures conservatoires des Éditions Didier Richard ;

Vu la demande de secret des affaires de l'IGN en date du 28 février 2006 et la décision n° 06-DSA-03 en date du 9 mars 2006 ;

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 les conditions de son application ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 27 juin 2006, la société les Éditions Didier Richard ayant été régulièrement convoquée ;

Adopte la décision suivante :

I. Constatations

A. LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

1. Le secteur concerné est celui de l'édition cartographique et de l'information géographique touristique.
2. L'édition cartographique consiste à créer des référentiels cartographiques à des échelles allant du 1 : 10 000 au 1 : 1 000 000 (cartes topographiques, routières, thématiques), à partir de bases de données et fonds topographiques.
3. Les bases de données et fonds topographiques comprennent la description physique tridimensionnelle du territoire métropolitain et des départements d'Outre-mer, et constituent la composante topographique nécessaire à la constitution de systèmes d'informations.
4. Les bases de données cartographiques de référence sont utilisées de l'échelle départementale (1 : 50 000) à l'échelle régionale (1 : 250 000). Il existe également des bases de données permettant l'édition de cartes plus précises et détaillées comme celles à l'échelle 1/25 000 ou de plans de ville (cartes 1/10 000).
5. Selon les constatations figurant dans la décision n° [02-MC-02](#) du Conseil de la concurrence, deux marchés distincts se dégagent :
 - un marché amont des fonds topographiques français (permettant d'extraire des informations géographiques) ;
 - un marché aval : le marché de l'information géographique touristique grand public comprenant les cartes, guides et documents destinés à la randonnée et au tourisme.
6. Sur ce marché aval, on peut distinguer :
 - le segment des sports et loisirs de nature comprenant les cartes de randonnée ;
 - le segment du tourisme et de la culture comprenant les guides et cartes touristiques ;
 - et le segment dit "*utilitaire*" comprenant les cartes de circulation routière et les atlas.
7. Le segment de masse est celui des cartes routières qui représentent 64,2 % de part de marché en 2001 et 66,5 % en 2003, alors que les cartes de randonnée représentent 9,3 % en 2001 et 9,5 % en 2003 et les guides touristiques environ 25 % en 2000.

B. LES INTERVENANTS

1. L'IGN

8. L'Institut géographique national (IGN), créé en 1940, est un établissement public de l'État à caractère administratif, actuellement régi par les dispositions du décret n° 81-505 du 12 mai 1981, modifié par les décrets n° 85-342 du 15 mars 1985, n° 91-177 du 18 février 1991 et n° 2004-1246 du 22 novembre 2004.
9. L'IGN exerce des missions variées (formation, recherche, production d'informations géographiques et commercialisation) : certaines relèvent d'activités de service public, dites "de vocation" et, d'autres, d'activités commerciales.
10. Les activités de vocation sont, notamment, d'implanter et entretenir les réseaux géodésiques et de nivellement ; de réaliser, renouveler périodiquement et diffuser la couverture photographique aérienne de l'ensemble du territoire national ; de constituer et mettre à jour sur l'ensemble du territoire les bases de données géographiques et les fonds cartographiques, et, enfin, d'en assurer la diffusion.
11. Cependant, un rapport parlementaire de septembre 1999, dit "*rapport Lengagne*" souligne que la séparation entre les deux types d'activité n'est pas très précise : "*en l'absence de directives claires des autorités de tutelle, et devant l'imprécision des textes statutaires, l'IGN a, dans une large mesure, défini lui-même le périmètre des activités dites de vocation ou de service public*".
12. Ce sont notamment les raisons pour lesquelles, à partir d'un monopole de fait, l'IGN bénéficie, depuis le décret du 22 novembre 2004 et l'arrêté du 16 mars 2005, d'un monopole de droit.
13. Ce dernier arrêté a fixé la liste des bases de données géographiques et fonds cartographiques qui doivent être produits par l'IGN : "*Art. 1er. Au titre de ses missions d'intérêt général, l'Institut géographique national (IGN) produit et entretient sur le territoire national (partiellement pour la Guyane) les fonds cartographiques nécessaires à la production des cartes suivantes : a) La carte topographique au 1/25 000 ; b) La carte topographique au 1/50 000 ; c) La carte topographique au 1/100 000 ; d) La carte routière au 1/250 000 ; e) La carte aéronautique au 1/500 000*".
14. Ainsi, l'IGN a constitué seize bases de données dont les principales sont la base de données cartographiques, la base de données topographiques, la base de données toponymiques et la base de données routières. Il établit et tient à jour des cartes topographiques de base (au 1/25 000^{ème}) et des cartes dérivées (au 1/50 000^{ème} et au 1/100 000^{ème}). L'IGN "*a l'obligation d'éditer et de diffuser sur tout le territoire et à l'ensemble des usagers*" les cartes au 1/25 000. "*Il est soumis aux contraintes d'universalité géographique, de continuité de service dans le temps et de disponibilité à des prix de revient raisonnables qui caractérisent la mission de service public*".
15. Concernant son activité commerciale, l'IGN édite et diffuse, à partir de ces données, une gamme de cartes géographiques touristiques et de cartes routières sur un marché concurrentiel.

16. Le directeur général adjoint de l'IGN a précisé sur ce point : "*l'activité marchande de l'IGN s'articule principalement en 2 secteurs : le secteur grand public correspondant à la vente de cartes et de photographies aériennes, le secteur professionnel correspondant à la réalisation de prestations de services au profit d'administrations, de collectivités territoriales ou d'opérateurs du secteur privé et la vente de licences de bases de données numériques*".
17. Enfin, l'IGN est placé sous la tutelle du ministère de l'Équipement. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 22 novembre 2004, une comptabilité analytique est tenue par l'IGN et est vérifiée par les ministres chargés de l'équipement et du budget.
18. Ses ressources, constituées de subventions versées par l'État et de recettes provenant de ses activités commerciales, se sont élevées, en 2002, à 118,51 millions d'euros dont 58,75 millions d'euros provenaient de subventions (avis [04-A-12](#) du 30 juin 2004 du Conseil de la concurrence).

2. LES AUTRES INTERVENANTS

19. Sur le marché aval de l'information cartographique, tous secteurs confondus, les parts de marchés, de 2001 à 2003, des différents intervenants sont les suivantes :

EDITEURS	2001	2002	2003*
Michelin	48,91 %	53,69 %	54,54 %
IGN	27,12 %	23,80 %	23,66 %
Blay Foldex	15,25 %	14,09 %	14,34 %
Ponchet Plan-Net	2,63 %	3,07 %	2,60 %
Massin	2,35 %	2,10 %	1,79 %
Grafocarte	0,82%	0,68 %	0,68 %
Leconte a.	0,65%	0,67 %	0,56 %
Reise Verlag	0,58 %	0,47 %	0,47 %
Sélection du Reader's Digest	0,38%	0,36 %	0,46 %
KUMMERLY ET FREY	0,49 %	0,45 %	0,42 %
RANDO	0,55 %	0,28 %	0,35 %
Lonely Planet	0,08 %	0,04 %	0,05 %
Didier Richard	0,12 %	0,06 %	0,04 %
Solar	0,00 %	0,21 %	0,02 %

EDITEURS	2001	2002	2003*
Cartographia	0,02 %	0,00 %	0,01 %
Marco Polo	0,01 %	0,00 %	0,01 %
Media Cartes	0,01%	0,00 %	0,00 %
Popout Map	0,01 %	0,02 %	0,00 %
<i>* de janvier à septembre 2003</i>	100,00 %	100,00 %	100,00 %

soit en nombre de cartes écoulées :

EDITEURS	2001	2002	2003*
Michelin	4 417 293	5 460 995	4 572 713
IGN	2 449 954	2 420 560	1 983 497
Didier Richard	10 926	5 955	2 996
<i>* de janvier à septembre 2003</i>	6 878 173	7 887 510	6 559 206

20. Plus spécifiquement, sur le segment des cartes de randonnées terrestres et cyclotourisme, l'IGN détient une position dominante. En effet, non seulement, il est en situation de monopole pour les cartes 1/25.000, mais il occupe une part de marché de 96,22 % en 2002 pour les cartes de randonnées et de 48,43 % pour les cartes thématiques. Ses concurrents sont Randonnées Pyrénéennes à Tarbes, le Club Vosgien à Strasbourg, Les Éditions Didier Richard à Echirolles (jusqu'à fin octobre 1999).
21. Pour les guides, les principaux intervenants sont la Fédération Française des randonnées pédestres (FFRP), Chamina et les guides francs des Éditions Frank Mercier. L'IGN a cessé l'édition de guides depuis 1998.
22. Enfin, sur le segment du tourisme et de la culture ainsi que sur celui des cartes routières, les concurrents sont principalement Michelin avec 71 % de parts de marché en 2002 pour les cartes routières et 60 % pour les atlas routiers (17,63 % pour l'IGN sur les cartes routières) et Blay-Flodex avec 55 % de parts de marché sur les plans et atlas et 27 % sur les cartes thématiques.

3. LES RELATIONS ENTRE LA SOCIÉTÉ DIDIER RICHARD (SOCIÉTÉ SAISSANTE) ET L'IGN

23. La société Didier Richard, créée en 1924, est une société d'édition qui collecte des données géographiques et publie des itinéraires de randonnées sous plusieurs formes : cartes, guides, livres.

24. En 1960, cette société est devenue pionnière de l'édition cartographique en publiant la première carte de randonnée. En 1970, l'IGN a ouvert ses fonds 1/50 000 à la société et Didier Richard est devenu diffuseur de l'IGN jusqu'à fin 1999 et éditeur de publications touristiques et géographiques sur la base de données cartographiques de l'IGN.
25. Enfin, la société a exercé l'activité d'éditeur électronique par l'exploitation du site Internet "mabalade.com". Cependant, à la suite de la décision du tribunal de commerce de Grenoble du 24 octobre 2004 prononçant le redressement judiciaire avec poursuite d'activité, et le plan de cession totale du 27 février 2004, la société Cartothèque EGG a racheté le site "mabalade.com" le 1^{er} avril 2004.
26. Selon l'IGN, la société Didier Richard "*entretenait d'excellentes relations commerciales avec l'Institut durant de nombreuses années, jusqu'à son rachat par Monsieur Denis X... au début des années 1990. (...) Les cartes éditées par la société Didier Richard étaient réalisées par l'IGN à partir des fonds cartographiques de l'Institut sur la base d'un contrat d'édition en vertu duquel la société Didier Richard devait reverser à l'IGN des droits d'auteur correspondant à 9 % du prix de vente public des cartes ainsi fabriquées. A compter de 1997, la société Didier Richard n'a plus honoré les factures de l'IGN au titre de ce contrat et lui restait redevable à ce titre d'un montant de 633 050,31 F. (...) Le contrat d'édition signé en 1994 entre l'IGN et la société Didier Richard relatif à la réalisation des cartes éditées par cette dernière à partir des fonds cartographiques de l'IGN n'a pas été renouvelé par l'IGN et a pris fin le 25 octobre 1999. (...) La société Didier Richard a également été diffuseur des produits éditoriaux de l'IGN. Le dernier contrat annuel de distribution signé entre l'IGN et la société Didier Richard a pris fin le 31 décembre 1998. La société Didier Richard avait accumulé depuis 1997 de nombreux retards de paiement sur l'achat des produits IGN, pour un montant total de 3 096 966,40 F*".
27. Plusieurs actions judiciaires ont été entreprises par les parties. Par ailleurs, une guerre des communiqués de la part des Editions Didier Richard et de l'IGN a eu lieu en août et septembre 2000.
28. Monsieur Denis Z... a saisi également le ministère de l'Équipement (autorité de tutelle de l'IGN) le 5 août 2000. Il souhaitait connaître les dispositions prises par le ministère pour l'application du rapport parlementaire Lengagne chargé de redéfinir les missions de l'IGN et demandé par décret du 6 avril 1999.
29. Enfin, la société Didier Richard a saisi le Conseil de la concurrence le 15 mars 2001, en assortissant sa saisine au fond d'une demande de mesures conservatoires. Cette saisine concernait des pratiques mises en œuvre par l'IGN dans ses relations avec ses diffuseurs, avec ses éditeurs et avec les utilisateurs finals de cartes. La société Didier Richard prétendait que l'IGN pratiquait une politique de remises discriminatoires avec ses diffuseurs, discriminait les éditeurs dans leur accès à son fonds topographique et enfin pratiquait des prix abusivement bas. Dans sa décision [02-MC-02](#), le Conseil a estimé qu'il n'était pas exclu que les pratiques alléguées soient contraires aux dispositions du code de commerce, mais a rejeté la demande de mesures conservatoires en estimant qu'il n'était pas démontré que ces pratiques aient entraîné un dommage à l'économie, au secteur, ou encore qu'elles aient un lien direct avec la diminution de son propre chiffre d'affaires.

C. LES PRATIQUES

1. L'ORGANISATION DU RÉSEAU DE DIFFUSION IGN

30. Pour la diffusion de ses cartes, l'IGN utilise trois canaux : en premier lieu le réseau de diffusion constitué de grossistes (les diffuseurs) qui alimentent les points de ventes finals, en deuxième lieu la vente directe à l'espace IGN et dans les comptoirs de vente de ses agences régionales, en troisième lieu la vente par correspondance sur minitel et internet.
31. En 1998, sur ce marché, l'IGN réalisait 88 % de son chiffre d'affaires par le réseau classique de diffusion, dont :
 - 66 % via ses huit diffuseurs spécialistes de la diffusion cartographique, éditeurs pour certains, et concentrés sur les grands massifs touristiques (parmi lesquels Didier Richard, Randonnée Pyrénéenne, Cartothèque diffusion, Trajet Carte ...)
 - 14 % via les diffuseurs spécialisés dans la grande distribution ;
 - 8 % à l'export.
32. Cette même année, le réseau de distribution de l'IGN a connu plusieurs difficultés : *"Les retards de paiement du diffuseur EGG, liés à des difficultés financières a conduit l'IGN à résilier son contrat de diffusion en novembre 1997. En janvier 1998, le Tribunal de commerce de Paris a accordé à EGG une période de redressement de 6 mois. En mai 1998, un avis de reprise a été publié. En juin 1998, la société Cartothèque Distribution, basée à Tours et déjà diffuseur de l'IGN a repris l'activité d'EGG. ETAI, diffuseur IGN en grande distribution, a modifié sa politique de diffusion (abandon du "laisser sur place" qui supposait un stock important au profit d'un approvisionnement à la commande) ce qui a entraîné des baisses importantes dans les commandes du diffuseur à l'IGN (écoulement du stock). Par ailleurs, les résultats insuffisants de ce diffuseur conduisent l'IGN à s'interroger sur la prolongation de son contrat. L'IGN s'est séparé du diffuseur "Maison de la Carte" à l'automne 1998. L'IGN a repris la diffusion en direct des salles de ventes Hachette en juin et de la DIL (Diffusion Inter-régionale du Livre) en octobre. Enfin, l'IGN a connu, à plusieurs reprises, des difficultés pour le paiement de ses factures par Didier Richard, diffuseur sur les Alpes"* (plan mercatique pour 1999, page 1604).
33. Par ailleurs, certains diffuseurs, dont la société Didier Richard, se plaignent de la politique de surenchère en matière de remises appliquées par d'autres diffuseurs, dont Trajet carte et Maison de la Carte.

34. Telles sont les raisons pour lesquelles, le 8 avril 1999, lors d'une réunion des diffuseurs, l'IGN a indiqué son intention de "*régionaliser*" les diffuseurs.
35. Par courrier du 21 décembre 1999, l'IGN a présenté son projet à la DGCCRF afin de solliciter son avis au regard du droit de la concurrence. Une note annexée au courrier, fait part des faiblesses organisationnelles du réseau : "(...) *Face à cette crise latente, certains diffuseurs ont cessé de faire reposer leur croissance sur la croissance naturelle du marché et sur la pleine exploitation de leurs territoires d'activité traditionnels. Ils ont cherché à prendre les clients de leurs concurrents non pas en offrant une meilleure qualité de service, mais en offrant une remise plus importante aux détaillants. Ce mouvement s'est doublé d'une mise en concurrence par les centrales d'achat de la grande distribution et des chaînes intégrées de magasins. Enfin, des insuffisances ou des défauts de gestion ont conduit quelques diffuseurs à mener une politique de fuite en avant*".
36. L'IGN a proposé une organisation par segment : Segment A = commerce traditionnel indépendant, Segment B = groupements ou centrales d'achat non intégrés, Segment C = enseignes intégrées. L'IGN a adressé son projet à la DGCCRF.
37. Cette dernière, faisant application du règlement n° 2790/99 sur les restrictions verticales, a précisé :
- **"1) Sur les segments B et C :** (...) *chaque groupement, centrale d'achat ou enseigne intégrée référence le diffuseur de son choix. Dans le cas des enseignes intégrées, le diffuseur référencé devient par contrat le fournisseur exclusif de l'enseigne en produits IGN. En ce qui concerne les enseignes non intégrées, le diffuseur référencé ne bénéficierait d'aucune exclusivité. Tout d'abord, il est important de rappeler que le référencement des diffuseurs par les enseignes doit s'effectuer selon le libre jeu de la concurrence, sans répartition préalable et concertée de la clientèle entre l'IGN et ses diffuseurs, ou entre les seuls diffuseurs. Toute intervention de l'IGN dans la sélection par les enseignes des diffuseurs serait susceptible de s'analyser comme une allocation exclusive de clientèle, pratique interdite par l'article 4 du règlement d'exemption communautaire du 22 décembre 1999. De plus, les diffuseurs étant des commerçants indépendants, l'IGN doit limiter ses exigences à leur égard : ainsi, l'IGN ne peut exiger que s'instaure une relation d'exclusivité d'approvisionnement entre les diffuseurs et les enseignes ; ce choix relève de la libre négociation commerciale entre les deux partenaires, et on ne peut exclure le fait qu'une enseigne, intégrée ou non, souhaite référencer plusieurs diffuseurs (...).*
 - **2) Sur le segment A :** *En ce qui concerne le segment A, chaque diffuseur fait l'objet d'une préconisation auprès des détaillants, selon un découpage géographique du territoire français en cinq zones. Un soutien logistique et publicitaire sera réservé aux diffuseurs pour les points de vente de leur zone. Pour autant, aucune exclusivité territoriale n'est accordée formellement aux diffuseurs : ils sont donc en définitive libres d'intervenir sur tout le territoire français. Le contrat de distribution n'impose pas aux grossistes, en ce qui concerne le type de produits concernés, d'exclusivité d'approvisionnement au profit de l'IGN ; une telle exclusivité, en toute hypothèse, ne serait pas compatible avec la position dominante de l'IGN. Il n'est par ailleurs pas non plus prévu, au stade du détail, de mettre en place des accords de distribution exclusive, voire sélective. Dans ces conditions, et dès lors que les diffuseurs restent libres de leurs approvisionnements et de la détermination de leurs prix, la position dominante de l'IGN sur le marché des cartes de randonnée (voir paragraphe 20), ne paraît pas être un obstacle rédhibitoire à la mise en place du système de distribution au stade de gros qui est proposé" .*

38. A ce jour L'IGN dispose de six distributeurs en France, dont trois généralistes, un spécialisé sur les hypermarchés, un spécialisé sur les supermarchés et un pour l'export.

2. LES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE L'IGN ET SES DIFFUSEURS

39. L'IGN conclut avec ses diffuseurs des contrats de distribution annuels, sur la base de ses conditions de distribution et de vente aux diffuseurs.

a) Les remises

40. Les dispositions relatives aux remises figurent à l'article 4 du contrat et prévoient :
- article 4-1 : une remise qualitative fixée à 48 % ;
 - article 4-2 : une remise complémentaire d'activité attribuée pour l'année en cours aux diffuseurs dont le montant d'achat de produits IGN, effectué l'année précédente est au moins égal à 229 000 euros ;
 - article 4-3 : une ristourne quantitative, fonction du nombre d'articles commandés ;
 - article 4-4 : une remise de fin d'année (RFA) qui est fonction de la progression du montant annuel net d'achat des produits, de la remontée d'informations, des objectifs quantitatifs ou qualitatifs négociés et du respect des échéances contractuelles (1 point de pourcentage par objectif rempli).
41. Dans un procès-verbal de déclaration du 16 décembre 2003, les responsables de l'IGN indiquent : *"Sur toute la période s'achevant au 31 décembre 1999, les contrats de diffusion sont strictement identiques quel que soit le diffuseur et ne comportent aucune clause d'exclusivité. La seule modification introduite à compter du 1^{er} janvier 2000 est celle de la préconisation géographique décidée par l'IGN en association avec les diffuseurs au vu de leur implantation effective auprès du commerce de détail"*.
42. En ce qui concerne les ristournes de fin d'année, ils déclarent : *"Le mécanisme des ristournes de fin d'année est modifié à partir du 1^{er} janvier 1998 ainsi qu'en attestent les conditions de distribution et de vente aux diffuseurs de l'IGN - voir pièce numérotée 4674. Jusqu'en 1997, la RFA était exclusivement basée sur le chiffre d'affaires et sa progression. Dans le courant de l'année 1997, à la suite de la demande des diffuseurs de voir introduire des aspects qualitatifs dans le service rendu à l'IGN, le dispositif évolue tout en conservant le même pourcentage potentiellement accessible. Ce nouveau mécanisme implique une négociation annuelle avec chaque diffuseur sur deux objectifs qualitatifs qui lui accordent chacun un point s'ils sont atteints. Le mécanisme mis en place est une réunion de concertation entre le chef de département de l'IGN et le représentant du diffuseur concerné au cours de laquelle les objectifs sont arrêtés, une notification formelle par l'IGN aux diffuseurs de ces objectifs et leur renvoi par ceux-ci à l'IGN d'un exemplaire paraphé avec accord"*.

43. S'agissant de Didier Richard pour l'année 1998, les correspondances échangées mettent en lumière une contestation de ce dernier des remontées d'informations semestrielles demandées qui conditionnent l'octroi d'un point de RFA : néanmoins en 1998, Didier Richard fournit effectivement à l'IGN les remontées d'informations commerciales souhaitées sur les quantités vendues pour les cartes à l'échelle du 1/25 000 (Série bleue et TOP 25, pour les cartes au 1/100 000 et au 1/250 000 (respectivement Série verte (aussi TOP 100) ou Série rouge (aussi TOP 250) et les cartes routières à petite échelle au 1/1 000 000 - Série 900).
44. Les tableaux de calcul de la RFA démontrent que les diffuseurs, à l'exception de ETAI et du Club Vosgien, ont été traités, en 1998 et 1999, de manière identique.
45. Interrogé sur ce point l'IGN précise : *"s'agissant des dispositions particulières s'appliquant au Club Vosgien, il convient de préciser que cette association a été de 1991 à 2000 co-éditrice de 24 cartes de la série TOP 25 (l'IGN amenant ses fonds topographiques et le Club Vosgien les informations touristiques relatives à la randonnée). Son activité de diffusion ne portait que sur les 24 cartes en question (donc pas sur la totalité, loin s'en faut, des produits IGN qui représentent plus de 3 000 articles) et elle s'effectuait de manière originale, de façon directe par les bénévoles de l'association. Il n'est donc pas illogique que le Club Vosgien commercialisant exclusivement au travers de son réseau spécifique les seules cartes coéditées avec l'IGN ait bénéficié, au-delà du 1^{er} janvier 1998, de dispositions contractuelles antérieures qui ne portaient pas fondamentalement atteinte à l'égalité de traitement en matière de diffusion. (...) S'agissant de l'activité d'ETAI, il ressort de l'examen de pièces complémentaires retrouvées dans nos archives qu'ETAI n'avait pas accepté la modification introduite à compter du 1^{er} janvier 1998 dans les conditions générales de vente et de distribution aux diffuseurs officiels IGN. Ce constat a été renouvelé pour l'année 1999. En atteste la lettre DC/99.131 du 16 mars 1999 qui proposait à titre conservatoire de proroger en 1999 les conditions générales de 1997. C'est ainsi qu'est intervenue la lettre d'accord signée le 6 avril 1999 entre ETAI et IGN convenant que pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 1999, l'activité de diffusion d'ETAI s'effectuerait selon les modalités du contrat signé en 1996 et les conditions générales de 1997. ETAI s'est donc vu verser la RFA 1999 selon les bases de calcul prévues par les conditions générales 1997"*.

b) La durée des contrats et leur renouvellement

46. Les stipulations relatives à la durée et au renouvellement des contrats figurent à l'article 6 : *"6-1- Le présent contrat prend effet au 1^{er} janvier 1998 ou à la date de sa signature si elle lui est postérieure, et se termine au 31 décembre 1998. Il vaut renouvellement du précédent contrat signé entre les parties relatif au même objet et s'y substitue en toutes les clauses qui en modifient le contenu"*.
47. Le contrat est prorogé par tacite reconduction par période annuelle sans pouvoir excéder la durée totale de trois ans, sous réserve des dispositions suivantes : *"6-2-1- Le diffuseur a rempli toutes ses obligations découlant des conditions de distribution de l'IGN en vigueur et du présent contrat. 6-2-2- Le diffuseur a, au cours de la dernière période annuelle, effectué un montant net d'achats de produits IGN supérieur à 1 000 000 francs, remises qualitatives, d'activité et quantitatives déduites"*.
48. L'article 6-2- du contrat de distribution n° 4581 liant l'IGN et les Éditions Didier Richard, précise quant à lui : *"A l'échéance de son terme, il pourra être renouvelé"* (sous réserve des mêmes dispositions que celles applicables à l'ensemble du réseau).

49. Le choix de cette rédaction est expliqué dans une note confidentielle de l'IGN du 16 novembre 1998 : "*Le contrat de diffusion n° 4581 / IGN pour l'année 1998 porte sur une durée d'un an, sans ouvrir de possibilité de reconduction contrairement aux contrats passés avec nos autres diffuseurs atteignant un volume d'activité similaire : cette particularité était dûment motivée par les retards de paiement de D & R (Didier Richard) constatés en 1997. Conformément aux délais spécifiés, un projet de contrat pour l'année 1999 a été envoyé le 30 octobre, de nouveau limité à un an sans reconduction tacite, pour les mêmes raisons de retards de paiement de D & R (réf. DC-DIF/98-285 du 30 octobre 1998)*".
50. De plus, le contrat de distribution du 16 avril 1998 qu'a adressé l'IGN, n'a jamais été signé par les Éditions Didier Richard, qui, le 26 décembre 1998, ont notifié à l'IGN leur décision d'arrêter l'activité de diffusion des produits IGN.
51. Fin 1998, les Éditions Didier Richard seraient redevables de la somme de 3 993 225,41 francs au titre de leur contrat de diffusion.

c) Les remises

52. Depuis 1996, des remises particulièrement élevées ont été consenties par certains diffuseurs à leurs détaillants. L'IGN précise que sur la période 1996-1999, les remises se sont élevées à :
- Didier Richard : 52 % + 5% de marchandises gratuites ;
 - ETAI : 40 % de remise + 1 à 5 % de remise en volume ;
 - Trajet Carte : 40 % ;
 - Cartothèque : 40 % ;
 - Maison de la Carte : 36 à 40 % + 5 % de marchandises gratuites.
53. L'IGN précise : "*ces sur-remises sont pratiquées par les diffuseurs de leur propre initiative sans qu'elles donnent lieu, de la part d'IGN, à une moindre facturation qui supporte donc les effets de leur pratique*".
54. Les Éditions Didier Richard furent un des premiers diffuseurs à se plaindre des sur-remises.
55. Par courrier du 21 juillet 1998, Madame Y... adresse à Monsieur X..., directeur des Éditions Didier Richard, un courrier lui faisant part de son étonnement de le voir pratiquer des suppléments de remises : "*Le 29 avril 1998 vous portiez à ma connaissance un mailing adressé par Maison de la Carte qui "systématisait les marchandises gratuites IGN sur des bases importantes". L'offre était de 5 % de marchandise gratuite sur une commande de saison. Je vous répondais le 11 mai 1998 en vous disant que cette pratique n'était pas interdite par notre contrat mais qu'il s'agissait "d'une pratique à laquelle l'IGN n'adhère pas, pas plus qu'à celle de la sur-remise ou autres actions anarchiques et stériles". Je concluais ma lettre en vous remerciant de nous avoir transmis cette information qui nous permettait de réagir. Ce que nous avons fait et Maison de la Carte a immédiatement cessé cette pratique. Début juillet, je suis saisie d'une même demande, cette fois-ci à l'encontre de Éditions Didier Richard qui, dans un mailing, offre 5 % de marchandise gratuite en supplément d'une remise de 42 % dès 100 cartes commandées, ceci en franco de port. Cette opération est valable du 10 juillet au 15 septembre 1998 sur les productions de plusieurs éditeurs, dont l'IGN. Vous comprendrez que je sois surprise par cette opération qui casse une fois encore le marché, surtout après que vous ayez réagi sur l'offre de Maison de la Carte moins avantageuse que la vôtre sur la remise*".

56. Le 23 juillet 1998, les Éditions Didier Richard font savoir à l'IGN : "*Concernant les pratiques de sur-remise et de marchandise gratuite, Didier Richard est loin d'être le précurseur en ce domaine. En effet, la société Cartothèque de Tours a réalisé une telle opération avec les principales maisons de la presse, avec des remises minimum de 40 %, quelle que soit la quantité, et cela dès le 16 janvier 1998. De plus, la société ETAI a adressé également un mailing à de nombreux clients qui comportait des propositions de remises et d'échéances considérables. Je vous avais, d'ailleurs, remis ce document en main propre lors de notre rencontre en vos locaux à Paris. Enfin, selon nos renseignements, la Maison de la carte n'a en rien cessé cette pratique. La seule différence constatée depuis votre intervention se résume à proposer à nos clients des sur-remises de façon orale et non écrite. Cette méthode est moins franche et surtout beaucoup plus sournoise. Nous sommes en effet les premiers à vous avoir mise en garde sur ces méthodes néfastes pour tout le monde. Malgré cela, rien n'a été proposé par l'IGN afin de gérer au mieux ce dossier. Puisque cette pratique est généralisée, notre société a donc décidé de mettre en œuvre ce que d'autres appliquent depuis longtemps. Par ailleurs, dans votre courrier du 1^{er} mai 1998 auquel vous faites référence, vous nous aviez justement précisé qu'à partir du moment où nous avons acheté et payé les cartes IGN, il y a transfert de propriété. Notre société, à l'exemple de nos confrères diffuseurs IGN, a pris acte de ce fait. Le Diffuseur que nous sommes est donc en droit de disposer des cartes comme il le souhaite, y compris les offrir ou les intégrer dans une offre commerciale. Nous sommes prêts, néanmoins, à étudier avec vous des modalités de fonctionnement entre diffuseurs qui puissent nous permettre d'éviter des escalades sur les propositions commerciales*".

d) La politique de prix de l'IGN

57. Selon les Éditions Didier Richard, l'IGN pratiquerait une politique de prix abusivement bas grâce aux aides qui lui sont accordées au titre de ses activités non concurrentielles. Ainsi, le prix de vente public ne couvrirait pas les coûts directs de production et de distribution. Par ailleurs, selon le saisissant, l'IGN pratiquerait un prix élevé pour les produits sans concurrence et un prix égal ou inférieur à celui de ses concurrents pour les produits positionnés sur des segments concurrentiels. Ainsi, le plan mercatique de l'IGN pour 1998 présente comme suit les principes sur lesquels s'appuie la politique de prix :

"Un prix élevé pour les produits sans concurrence directe (TOP 25, série bleue) afin de constituer une trésorerie permettant de financer les actions des autres produits ; un prix inférieur ou égal à celui des concurrents pour les produits positionnés sur des segments concurrentiels (...)".

58. Le plan mercatique précise la politique de prix :

- ⇒ *"série bleue et TOP 25 : (1/25 000) : Même si ces produits sont considérés comme chers par les utilisateurs, leurs prix se situent en-dessous des cartes concurrentes au 1/50 000 (Didier Richard 69 F et Rando - Pyrénéennes 63 F). Le prix de la TOP 25 est stable depuis plusieurs années. Notre position de leader nous permet de fixer les prix. Le prix 1998 est fixé à 58 F TTC. Cette légère augmentation ne devrait pas être sensible pour l'utilisateur et nous permet de rester compétitifs face à la concurrence. En raison de l'obsolescence de ses fonds, la série bleue est maintenue à 46 F.*
- ⇒ *Série Plein-Air : La série est vendue au même prix que la TOP 25. Cette parité sera maintenue en 1998. Le prix de la série sera donc de 58 F TTC.*
- ⇒ *Série Verte : Les aménagements apportés au produit justifient une augmentation. Les quelques titres concurrents (1/100 000 Michelin) sont en vente à 30 F. Je propose de passer le prix de la série à 29 F.*

⇒ *Série 900 : Prix 98 : 29 F.*

⇒ *Guides multi-loisirs : Le prix actuel de 115 F semble bien adapté au produit et au marché. Il sera reconduit en 1998".*

59. Interrogé sur ce plan mercatique, l'IGN s'en est expliqué en ces termes : "*L'IGN a déjà indiqué que ces principes n'avaient pas été véritablement mis en application*". Le détail du rapport mercatique ("action prix" page 28) montre en effet que les prix des divers produits en cause ont été fixés de façon non cohérente avec le principe énoncé.
60. En premier lieu, contrairement aux principes énoncés ci-dessus, concernant le seul produit pour lequel l'IGN intervient sur un marché non concurrentiel, la carte au 1/25 000 (Série Bleue/ TOP 25), couvrant l'ensemble du territoire national et générant un monopole de fait (cf. arrêt de la Cour d'appel de Paris IGN/Mercier), il convient de noter que le prix de la TOP 25 fixé par l'IGN pour 1998 (58 F) est sensiblement inférieur à celui des deux produits "*localement substituables*" (carte Didier Richard : 69 F et carte Rando-Pyrénéennes : 63 F), mais publiés à une échelle différente (1/50 000). Il convient de préciser, d'une part, que cette différence d'échelle suppose pour le client final qui souhaite couvrir la même emprise géographique que celle d'une seule carte Didier Richard ou Randonnées Pyrénéennes, d'acquies plusieurs TOP 25 IGN. D'autre part, la TOP 25 existe également sur d'autres zones géographiques non couvertes par les éditeurs privés. Quant à la série Bleue (mêmes fonds cartographiques que la TOP 25 mais couvrant des zones moins touristiques) son prix est maintenu à 46 F. Ainsi, concernant la TOP 25, l'IGN ne commet pas de prix prédateurs par rapport à des concurrents locaux lorsqu'il y en a et ne vend pas à un prix prohibitif pour l'utilisateur la TOP 25 ou la série Bleue couvrant des zones sur lesquelles il peut totalement s'abstraire de la concurrence.
61. En second lieu, concernant les cartes routières d'échelle inférieure au 1/100 000, aucune comparaison de prix des produits concurrents n'est prise en compte pour la détermination du prix des produits cartographiques IGN. Enfin, concernant la "*Série Verte, concurrentielle avec la carte Michelin au 1/100 000, c'est une augmentation qui est mise en place, justifiée par les aménagements apportés au produit. La comparaison avec le prix de la carte Michelin relève seulement d'un légitime souci d'adapter cette augmentation aux prix du marché*".
62. Le tableau suivant, extrait du plan mercatique 2001 de l'IGN reprend au 01/01/2000 les prix publics des cartes IGN selon leur échelle et les compare aux prix des concurrents pour des produits équivalents.

Données au 01/01/2000 prix public TC

Produits	IGN	Principaux concurrents
Cartes : Au 1/25 000 Rando pédestre	Série Bleue : 1 554 titres TOP 25* : 303 titres *(dont 4 nouv. titres en 1999)	46 F 58 F Gratuit
Au 1/50 000 Rando pédestre et cyclo	Série Plein-Air* : 59 titres *(5 nouveaux titres en 1999) Série Orange : 1 100 titres Mini Paris Vélo	Didier Richard : 26 titres 69 F Rando Pyrén. : 13 titres 63 F Club Vosgien : 8 titres 57 F
Au 1/100 000 Cyclotourisme	Série Verte : 33 titres TOP 100* : 41 titres dont 23 nouveaux titres en 1999	Pas de concurrence nationale en carte Pas de concurrence
Au 1/1.000 000 Une activité sportive à l'échelle de la France	Série 900 : 7 titres Série 903 : Randonnée Série 905 : Canoë-kayak Série 906 : VTT et cyclotourisme Série 909 : Escalade Série 910 : Golfs Série 918 : Tourisme équestre Série 916 : la pêche en France	Pas de concurrence

63. Ainsi :

- En ce qui concerne les cartes au 1/25 000 (cartes de randonnées) : les prix de la TOP 25 et la série bleue demeurent identiques en 1998 et en 1999 : respectivement 58 F et 46 F ;
- Entre 1998 et 2003, le prix de la TOP 25 connaît une légère augmentation (+ 1,67 %). L'évolution est inverse pour la série bleue (- 0,18 %) en raison de l'obsolescence du fonds ;

- En ce qui concerne les cartes au 1/100 000 le prix de la TOP 100 demeure le même en 1998 et en 1999 : 29 F et augmente en 2000 : 32 F comme pour la Série Verte. Michelin édite 2 titres en concurrence (114 : Var et 115 : Côte d'Azur, qu'il offre également à 32 F) ;
- En ce qui concerne les cartes routières : la 901 : (1/1 000 000) et la 951 passent de 20 F à 22 F entre 1998 et 1999, puis 23 F en 2000 tandis que la mini-carte 952 (1/50 000) demeure à 15 F ;
- Enfin, en ce qui concerne les cartes routières régionales (série des TOP 250) : le prix est stable 29 F.

e) L'accès aux fonds topographiques

64. Les barèmes relatifs à l'exploitation graphique des fonds cartographiques et photographiques de l'IGN et de leur diffusion par les procédés classiques d'impression, de reproduction et de représentation, applicables de 1997 à 1999, montrent que pour ces trois années, les royalties s'établissent comme suit :

Échelle d'origine	Taux
1/25 000	12 %
1/50 000	9 %
1/100 000 à 1/500.000	6 %
Au-delà	4,5 %

65. L'IGN s'en explique le 21 janvier 2004 en ces termes : "*En matière d'édition, l'IGN appliquait depuis au moins 1998 une politique tarifaire en matière de droits d'auteur qui s'est progressivement construite au fur et à mesure à la demande des différents éditeurs mais qui s'appuyait sur des principes identiques en fonction de l'échelle, du tirage envisagé et de la surface reproduite. Ces principes de tarification faisaient l'objet de notes internes à l'établissement, regroupées dans le catalogue produits. Suite aux délibérations du conseil d'administration de la fin d'année 2002, ces principes de tarification font désormais l'objet d'une publication sur le site Internet de l'IGN et sont donc accessibles à tous. Le fait pour un éditeur utilisant les fonds de l'IGN d'être également diffuseur de produits IGN n'entraînait aucun avantage particulier à son égard*".
66. Concernant les Éditions Didier Richard, la convention pour la réalisation et la publication de cartes touristiques du 26 octobre 1994, n° 6026 signée entre la société Didier Richard et l'IGN porte sur l'exploitation des fonds cartographiques de l'IGN au 1/50 000 pour l'édition d'une série de cartes sous le nom et la marque de Didier Richard couvrant la partie la plus touristique du Jura, des Alpes et de la Corse, dans un découpage arrêté par un précédent contrat.
67. L'article 7 de la convention, relatif aux droits d'auteur, prévoit : "*Pour chaque impression ou réimpression d'une carte visée à l'article 2, Didier Richard versera à l'IGN au titre des droits d'auteur, une somme calculée sur la base de 9 % du prix de vente au public (hors taxe et sans remise) de chaque carte vendue hors reprise d'inventus*".

68. Au titre de cette convention, Didier Richard était redevable de la somme de 633 050,31 F en 1998.
69. L'IGN, dans le procès-verbal du 19 février 2004 indique : "(...) *Concernant la comparaison entre le contrat Didier Richard et le contrat Fédération française de randonnée pédestre (FFRP - annexe 8), le premier est signé avec un éditeur de cartes, le second est signé avec un éditeur de Topo-guides de randonnées pédestres qui ne se trouvait donc pas dans une situation identique à celle de Didier Richard (...). Concernant la référence faite par M. X... au contrat Randonnées Pyrénéennes, nous considérerons qu'elle illustre parfaitement la preuve d'absence de conditions discriminatoires de la part de l'IGN puisque ces deux contrats, signés avec des éditeurs de cartes, utilisant tous deux des fonds cartographiques au 1/50 000 pour publier des cartes de même nature, prévoient un taux de redevance identique (9 %) conformément aux bases de calcul des droits de reproduction des fonds cartographiques IGN*".

II. Discussion

70. 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*".

A. LA POSITION DE L'IGN SUR LES MARCHÉS PERTINENTS

1. SUR LE MARCHÉ AMONT DES FONDS TOPOGRAPHIQUES

71. L'IGN détient un monopole de fait sur les deux segments du marché amont des fonds topographiques, constitués par les cartes aux 25 et 50 millièmes.
72. La décision [03-D-62](#) avait déjà caractérisé cette situation : « *dans l'exercice de ses missions, l'IGN bénéficie d'avantages du fait de son ancienneté, de sa notoriété et des subventions qu'il perçoit. La société IETI Consultants, qui se déclare spécialisée dans le domaine des "prestations intellectuelles d'analyse et de définition des systèmes d'information géographique", résume ainsi la position de l'IGN : "IGN est en situation de quasi-monopole sur le marché de la production de données de référence à petite et moyenne échelle" ».*
73. Ainsi, grâce à la détention de ce monopole, l'IGN est en position dominante sur le marché amont des fonds topographiques.

2. SUR LE MARCHÉ AVAL DE L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE

74. Sur le marché aval des cartes, la part de marché de l'IGN depuis 1994, est relativement stable (entre 26 % et 28 %), ceci s'expliquant par la prédominance du segment des cartes routières sur lequel Michelin se trouve en position prééminente.
75. Cependant, sur le segment des cartes de sports et loisirs de nature, l'IGN détient une position dominante, avec 96 % de parts de marché en 2002 pour les cartes de randonnées et 78,43 % pour les cartes thématiques, devant Blay Foldex et Michelin.

B. LES PRATIQUES

1. LES RELATIONS DE L'IGN AVEC SES DIFFUSEURS ET SES ÉDITEURS

a) Les relations de l'IGN avec ses diffuseurs

76. La société Didier Richard dénonce dans sa saisine du 15 mars 2001 des pratiques discriminatoires mises en œuvre par l'IGN dans ses relations avec ses diffuseurs et un partage du marché de la diffusion de ses produits en zones territoriales.
77. L'IGN diffusait en 1998 la majorité de ses produits par l'intermédiaire d'un réseau de diffusion, réparti en 5 groupes, le groupe n° 1 comprenant les diffuseurs spécialisés dans les cartes des massifs touristiques (dont les Éditions Didier Richard) et réalisant 66 % du chiffre d'affaires.
78. Il résulte des constatations opérées aux paragraphes 30 à 38 que l'IGN a décidé, en 1999, de réorganiser son réseau de distribution, en trois segments (commerce traditionnel indépendant, centrales d'achat non intégrées, enseignes intégrées).
79. L'enquête et l'instruction ont confirmé l'absence de clauses d'exclusivité territoriale dans les contrats de diffusion de l'IGN, les secteurs étant seulement préconisés, cette préconisation n'empêchant pas les diffuseurs de prospecter en dehors de leur zone.
80. Dès lors, la répartition géographique des diffuseurs, mise en place par l'IGN en 2000, n'est pas constitutive d'une entente anticoncurrentielle entre ce dernier et ses distributeurs.
81. Par ailleurs, concernant les conditions d'application des contrats de diffusion, les relations de l'IGN avec ses diffuseurs sont fixées par les conditions de distribution et de vente aux diffuseurs officiels IGN, mises à jour chaque année et complétées par le contrat de distribution France.
82. Ces contrats sont identiques pour l'ensemble des diffuseurs, notamment les clauses relatives à la durée des contrats et les clauses de remises : qualitatives, d'activité, quantitatives et de fin d'année (RFA).

83. Concernant l'octroi de la RFA, en 1998, à la suite de la demande des diffuseurs, l'IGN a introduit des conditions portant sur la qualité du service rendu à l'IGN. Ce nouveau mécanisme implique une négociation annuelle avec chaque diffuseur, portant sur deux objectifs qualitatifs qui, s'ils sont atteints, permettent d'accorder deux points de remise supplémentaire.
84. L'examen du montant des remises accordées à chacun des diffuseurs, au regard du respect de ces objectifs, a permis d'établir que l'ensemble de ces clauses ont été appliquées dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.
85. Dès lors, aucune pratique de discrimination de l'IGN dans ses relations avec ses diffuseurs, ou de partage abusif des marchés territoriaux n'est établie.

b) Les relations de l'IGN avec ses éditeurs

86. Les Éditions Didier Richard estiment que l'accès aux fonds topographiques de l'IGN serait consenti à des conditions discriminatoires qui constitueraient, en raison du monopole détenu par l'IGN sur ce fonds, un abus de position dominante de l'IGN. La saisissante estime notamment que les redevances de droits de propriété intellectuelle ne sont pas appliquées de manière uniforme par l'IGN.
87. Il est constant que constitue un abus le fait pour un opérateur en position dominante d'imposer des prix ou conditions différentes à des acheteurs se trouvant dans des situations équivalentes, leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence.
88. Mais, ainsi que la 4^{ème} chambre de la cour d'appel de Paris l'a rappelé dans un arrêt du 6 juillet 2004, à propos d'un litige opposant l'IGN et la société Frank Mercier, il est loisible à un opérateur en position dominante de traiter différemment des acheteurs se trouvant dans des situations différentes. Ainsi, la cour a-t-elle reconnu dans cette espèce la possibilité pour l'IGN, de traiter différemment des éditeurs se trouvant dans des situations distinctes : "*(...) une seule situation monopolistique ne suffit pas à caractériser une pratique anticoncurrentielle ; qu'il convient de démontrer en quoi le monopole allégué aurait été une source d'abus au préjudice des Éditions Franck Mercier ayant relevé que cette dernière est éditeur de guides comportant des cartes topographiques mais n'est nullement éditeur des cartes. (...) Considérant que la clause 4 des conditions de vente mises aux débats qui concerne le taux de redevance prévu dans le cas où une société a un accès "ouvert" aux fonds cartographiques (...) et non pas de manière ponctuelle, n'a pas de caractère illicite dans la mesure où (...) elle ne contient pas de condition potestative. (...); Qu'il n'est pas démontré que le taux de 8 % serait excessif par rapport au taux appliqué à d'autres sociétés placées dans une situation similaire ; que la situation de l'intimée n'est pas identique à celle de la FFRP ni à celle de l'association Randonnées Pyrénéennes.(...) que les différences de prix correspondent ainsi de manière objective à des situations distinctes et non pas à un abus de position dominante*".
89. En l'espèce, l'IGN est confronté à diverses demandes d'accès des éditeurs à son fonds cartographique. Les redevances exigées pour l'utilisation du fonds prennent en compte, d'une part l'échelle des fonds utilisés et, d'autre part, la part de la cartographie IGN dans l'ouvrage. En l'espèce, aucun fait n'établit l'application discriminatoire des taux de redevance perçus par l'IGN.

90. Ainsi, la société FFRP ne se trouvait pas dans la même situation que la société Didier Richard qui édite des cartes. En effet, en tant qu'éditeur de topo guide, les parutions de la FFRP comportaient une partie cartographique composée des fonds topographiques de l'IGN mais également une partie descriptive proposant des activités dans la région visée par le guide. Il était donc normal que des taux de redevance différents leur soient appliqués. Par contre, la société Randonnées Pyrénéennes utilisant comme Didier Richard des fonds au 1/50 000 pour publier des cartes de même nature, il est logique que le même taux de redevance leur ait été appliqué, soit un taux de 9 % (voir la convention n° 5986 conclue entre l'IGN et Randonnées Pyrénéennes).
91. Il en résulte que la pratique de discrimination des éditeurs dans l'application des taux de redevance qu'ils devaient à l'IGN n'est pas établie.

2. LA POLITIQUE DE PRIX DE L'IGN

92. L'article L. 420-5 du code de commerce prohibe *"les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits"*.
93. La qualification de prix abusivement bas suppose la réunion de trois conditions cumulatives : en premier lieu, le prix en question doit être un prix de vente au consommateur ; en deuxième lieu, le niveau de prix proposé doit être insuffisant au regard des coûts de production, de transformation et de commercialisation (les coûts étant évalués selon la méthode définie par la Cour de justice des communautés européennes dans l'arrêt du 3 juillet 1991, Akzo) ; en troisième lieu, le prix pratiqué doit traduire une volonté d'éviction ou bien comporter une potentialité d'éviction du concurrent ou du produit du concurrent. La pratique de prix bas doit être *"accompagnée d'indices suffisamment sérieux, probants et concordants d'une volonté de capter la clientèle au détriment du concurrent. Cette volonté peut résulter des conditions dans lesquelles la pratique a été mise en oeuvre, notamment lorsqu'elle relève d'un comportement qui s'écarte de la politique commerciale habituelle du distributeur et/ou parce qu'elle est clairement dirigée contre un concurrent"* (avis n° 97-A-18).
94. S'agissant de la première condition, les ventes directes aux consommateurs par l'IGN ne concernent que les ventes opérées dans les points de vente que l'IGN possède en propre et les ventes à distance. Le dossier ne permet pas d'évaluer précisément la part de marché concernée par ces ventes, mais il est certain qu'elle est faible, l'IGN ne possédant que peu de points de vente en propre et les ventes à distance, notamment sur internet, étant encore peu développées au moment des faits (part de marché de l'ordre de 12 % selon les données du paragraphe 31). Cette faible part de la vente directe ôte toute probabilité au succès d'une stratégie qui aurait consisté à éliminer les concurrents afin de pouvoir, ensuite, relever les prix (troisième condition).

95. S'agissant de la deuxième condition, le dossier permet de comparer les prix publics des cartes de l'IGN et ceux de ses concurrents sur le segment des cartes de randonnées. Sous l'hypothèse que ces prix publics sont les prix effectivement pratiqués autant pour ce qui concerne les ventes directes de l'IGN, ce qui est probable, que pour les ventes par le réseau de détail, il est donc possible de rechercher si, sur ce segment, les prix des cartes IGN sont significativement plus bas que ceux de ses concurrents. Dans ce cas, la responsabilité de l'IGN dans la pratique alléguée serait entière pour la fraction des ventes réalisées en direct, mais serait, pour le reste, éventuellement partagée avec les autres opérateurs de distribution. Or le niveau des prix de gros pratiqués par l'IGN par rapport à ses coûts de production, de transformation et de commercialisation n'a pas été évalué au cours de l'instruction, le champ des investigations de la demande d'enquête ayant été limité à l'examen de pratiques éventuellement discriminatoires.
96. Au demeurant, si l'on examine le niveau des prix publics des cartes IGN, on constate que le prix de la carte dite "TOP 25" s'élève, en 1998, à 58 F. Comme il n'existe pas sur le marché de produits directement comparables, à la même échelle au 1/25.000, on peut rapprocher la "TOP 25" des cartes au 1/50 000 de Didier Richard, de Randonnées Pyrénéennes et de Club Vosgien, étant précisé que le client final qui souhaite couvrir la même emprise géographique que celle d'une seule carte Didier Richard ou Randonnées Pyrénéennes doit acquérir plusieurs TOP 25 IGN, en raison des différences d'échelle.
97. Les prix de ces cartes au 1/50 000 sont de 69 F (Didier Richard), 63 F (Randonnées Pyrénéennes) et 57 F (Club Vosgien). Si la carte de l'IGN est donc moins chère que celle de ses concurrents (entre 1 F et 11 F), la couverture de la même zone géographique implique l'achat d'au moins deux cartes IGN dont la somme est plus élevée que le prix de chacune des cartes concurrentes. D'autre part, la TOP 25 existe également sur d'autres zones géographiques non couvertes par les éditeurs privés (situation de monopole).
98. S'agissant de la troisième condition, le Conseil a rappelé dans sa décision [03-D-62](#) du 18 décembre 2003 que "*à supposer même que soit établie la prédation (...), (le) critère (de vente au dessous du coût variable) ne peut être appliqué lorsqu'un prix n'est inférieur au coût variable moyen que de façon épisodique ; (...) d'autre part, l'existence d'une stratégie prédatrice doit être crédible au regard du contexte et notamment au regard de la part détenue par la société en cause sur le marché concerné*".
99. L'IGN a affirmé que la politique de prix décrite dans le rapport mercatique (mentionné aux paragraphes 58 et suivants de la décision), qui avait alarmé la société saisissante, n'avait pas eu de suite : "*ces principes n'avaient pas été véritablement mis en application*". Faute d'informations suffisantes sur les coûts, le dossier ne permet pas d'analyser les marges réalisées par l'IGN sur ses produits hors concurrence, mais le dossier contient des informations sur l'évolution de ces prix pour la période suivant le rapport mercatique. Comme le montre le tableau suivant, ces prix sont restés stables, ce qui ne vient pas au soutien d'une augmentation des marges réalisées sur le champ hors concurrence.

- Série bleue :	1999 : 7.01	2002 : 7	2003 : 7
- TOP 25 :	1999 : 8.84	2002 : 8.99	2004 : 8.99

100. Ainsi, l'allégation selon laquelle l'Institut aurait appliqué "*un prix élevé pour les produits sans concurrence directe*" n'est pas confirmée par les faits. Par ailleurs, les prix analysés aux paragraphes 96 et 97 ne conduisent pas non plus à établir que l'Institut aurait pratiqué "*un prix inférieur ou égal à celui des concurrents pour les produits positionnés sur des segments concurrentiels*". A l'inverse, sur le segment des cartes routières où l'IGN est concurrencé par les cartes Michelin, opérateur dominant, l'Institut a augmenté ses prix de 11 % sur la période 1998 à 2003 : ce fait vient démentir l'hypothèse d'une baisse des marges enregistrées sur ce segment, préconisée par le rapport mercatique.
101. Tous ces éléments rendent peu crédibles l'existence ou le succès d'une éventuelle stratégie d'éviction, en premier lieu parce que l'IGN ne possède en propre que peu de points de vente, de sorte qu'une stratégie d'éviction aurait nécessité la participation active de l'ensemble du réseau de distribution de ses produits ; en second lieu parce que rien, dans le dossier, ne démontre que la stratégie, il est vrai énoncée par le rapport mercatique, ait été mise en œuvre.
102. Il résulte de ce qui précède qu'aucune pratique de prix abusivement bas n'a été mise en évidence, sur le fondement de l'article L. 420-5 du code de commerce. Aucun élément ne démontre davantage que l'IGN aurait abusé de sa position dominante sur le marché de l'édition cartographique et de l'information touristique, en mettant en œuvre une stratégie de prix prédateurs, les conditions relatives à la volonté d'éviction étant similaires pour établir cette pratique et le dossier ne permettant pas d'établir que les prix pratiqués par l'IGN auraient été inférieurs à ses coûts variables.
103. Il y a donc lieu de faire application 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 Mme Combaldieu, par M. Nasse, Vice-Président présidant la séance, Mmes Béhar-Touchais, Renard-Payen, MM. Flichy, Honorat, membres.

La secrétaire de séance

Le Vice-Président présidant la séance

Rita Sougoumarane

Philippe Nasse

© Conseil de la concurrence