

**Décision n° 12-D-04 du 23 janvier 2012
relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la
fourniture d'informations météorologiques aux professionnels**

L'Autorité de la concurrence (section III),

Vu la lettre du 12 mars 2009, enregistrée sous les numéros 09/0028 F et 09/0029 M, par laquelle la société Météo Consult a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par Météo-France dans le secteur de la fourniture de services météorologiques aux entreprises et a demandé l'octroi de mesures conservatoires ;

Vu l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu les décisions de secret des affaires n° 09-DSA-68 du 24 avril 2009 et n° 10-DSA-168 du 17 août 2010, relatives à des demandes de classement de pièces confidentielles par la société Météo Consult ;

Vu la décision n° 09-C-11 du 2 octobre 2009 relative à un désistement de la société Météo Consult ;

Vu la décision de secret des affaires n° 10-DSA-166 du 17 août 2010 relative à une demande de classement de pièces confidentielles par la société Europe 1 Télécompagnie ;

Vu la décision de secret des affaires n° 10-DSA-167 du 17 août 2010 relative à une demande de classement de pièces confidentielles par le Groupe M6 ;

Vu la décision de secret des affaires n° 10-DSA-169 du 17 août 2010, relative à une demande de classement de pièces confidentielles par la société France Télécom ;

Vu les décisions de secret des affaires n° 10-DSA-170 du 17 août 2010, n° 10-DSA-171 du 19 août 2010, n° 11-DSA-229 du 27 juillet 2011 et n° 11-DSA-230 du 27 juillet 2011 relatives à des demandes de classement de pièces confidentielles par la société Météo-France ;

Vu l'évaluation préliminaire de préoccupations de concurrence des rapporteurs du 5 septembre 2011, transmises aux parties et au commissaire du Gouvernement le 6 septembre 2011 ;

Vu les engagements proposés par Météo-France le 26 septembre 2011 et mis en ligne le 28 septembre 2011 ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement et par les sociétés Météo Consult et MétéoGroup le 27 octobre 2011 ;

Vu les nouvelles versions des engagements proposés par Météo-France le 8 décembre 2011, le 19 décembre 2011 et le 16 janvier 2012 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants des sociétés Météo-France et Météo Consult entendus lors de la séance du 13 décembre 2011 ;

Vu la troisième et la quatrième version des engagements proposés par Météo-France le 19 décembre 2011 et le 16 janvier 2012 ;

Adopte la décision suivante :

SOMMAIRE

I. Constatations	5
A. LA SAISINE ET LE RAPPEL DE LA PROCÉDURE.....	5
B. PRÉSENTATION DU SECTEUR.....	6
1. LES ACTEURS.....	6
a) Le saisissant : la société Météo Consult.....	6
b) La personne morale mise en cause : l'établissement public Météo-France... 6	6
<i>Les missions de service public.....</i>	<i>6</i>
<i>Les missions directement relatives à la sécurité météorologique des personnes et des biens</i>	<i>6</i>
<i>Les missions qui ne sont pas directement relatives à la sécurité météorologique des personnes et des biens.....</i>	<i>7</i>
<i>L'activité commerciale.....</i>	<i>7</i>
<i>La vente des données météorologiques par la direction commerciale de Météo-France pour les activités commerciales.....</i>	<i>7</i>
<i>Les activités de production de produits et services météorologiques, utilisés à des fins commerciales.....</i>	<i>7</i>
c) Les autres opérateurs	8
<i>MétéoGroup</i>	<i>8</i>
2. LES PRESTATIONS ET LE MARCHÉ CONCERNÉS.....	8
a) Les prestations de fourniture d'informations météorologiques aux professionnels.....	8
b) Le marché concerné et la position de Météo-France	9
C. LES PRATIQUES VISÉES PAR LA SAISINE	9
D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENTS	10
1. LES PRÉOCCUPATIONS DE CONCURRENCE	10
a) La jurisprudence	10
<i>Sur les prix prédateurs</i>	<i>10</i>
<i>Sur les coûts pertinents.....</i>	<i>10</i>
<i>Sur le dimensionnement du service public</i>	<i>11</i>
b) Application au cas d'espèce.....	11
<i>Sur la comptabilité analytique existante.....</i>	<i>12</i>
<i>Examen des éléments comptables fournis par Météo-France</i>	<i>12</i>
<i>L'analyse de l'Autorité</i>	<i>13</i>
2. LES ENGAGEMENTS PROPOSÉS.....	14
3. LES RÉPONSES AU TEST DE MARCHÉ.....	15

a) Sur l'engagement n°1 de séparation comptable	16
b) Sur les engagements n°2 (audit et de certification de la comptabilité) et n°3 (restitution des comptes)	16
<i>Sur la certification des comptes et le choix de l'auditeur</i>	16
<i>Sur la restitution annuelle des coûts de Météo-France à l'Autorité</i>	16
c) Sur la durée des engagements n°2 et n°3.....	16
d) Sur l'engagement n°4 relatif au processus interne de contrôle des offres des prestations « à façon »	17
4. TRANSMISSION D'UNE VERSION AMENDÉE DES ENGAGEMENTS	17
II. Discussion.....	19
A. SUR LA PERTINENCE DE LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENT.....	19
B. SUR LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS DE MÉTÉO-FRANCE ET LA PERTINENCE D'UNE SÉPARATION COMPTABLE.....	20
1. SUR LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS DES ANCIENS MONOPOLES PUBLICS.....	20
2. APPLICATION AU CAS DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC MÉTÉO-FRANCE	21
C. SUR LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITE ANALYTIQUE SPECIFIQUE AUX ACTIVITES COMMERCIALES	22
1. SUR LE MODE DE SÉLECTION DE L'AUDITEUR.....	22
2. SUR LA NATURE ET LA FRÉQUENCE DES RESTITUTIONS FAITES À L'AUTORITÉ	22
3. SUR LA MISSION DE L'AUDITEUR	23
4. CONCLUSION SUR LA PERTINENCE DES ENGAGEMENTS RELATIFS À LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE SPÉCIFIQUE AUX ACTIVITÉS COMMERCIALES	23
D. SUR LE CONTROLE INTERNE DES OFFRES DE PRESTATIONS « A FAÇONS »	24
E. SUR LA DURÉE ET LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DES DIFFERENTS ENGAGEMENTS.....	24
F. LES ENGAGEMENTS DÉFINITIFS PRIS PAR MÉTÉO-FRANCE	25
G. CONCLUSION.....	27
DÉCISION	27

I. Constatations

A. LA SAISINE ET LE RAPPEL DE LA PROCÉDURE

1. Par lettre en date du 12 mars 2009, enregistrée sous les numéros 09/0029 M et 09/0028 F, la société Météo Consult a saisi l'Autorité de la concurrence de pratiques mises en œuvre par Météo-France en matière de fourniture de services météorologiques aux entreprises et a demandé que des mesures conservatoires soient prononcées sur le fondement de l'article L. 464-1 du code de commerce. Le 15 septembre 2009, Météo Consult s'est désistée de sa demande de mesures conservatoires.
2. Dans le cadre de l'instruction, Météo-France a transmis des documents comptables aux rapporteurs le 16 juillet 2010. Après analyse des premiers éléments de restitution comptable fournis par Météo-France et à la suite de l'audition du 22 mars 2011, il a été demandé à Météo-France de fournir un complément d'information sous la forme d'un tableau retraçant l'activité globale de Météo-France selon une déclinaison des postes identifiés par l'établissement. Ces nouveaux éléments de restitution comptable ont été reçus le 22 avril 2011. Une seconde série d'échanges s'en est alors suivie, aboutissant à l'envoi d'un troisième mémoire en date du 20 juin 2011.
3. Par courrier du 5 septembre 2011, les rapporteurs ont fait connaître à Météo-France leur évaluation préliminaire des pratiques en cause, telles qu'appréciées par les services d'instruction.
4. Le 26 septembre 2011, Météo-France a transmis à l'Autorité de la concurrence un courrier comprenant une proposition d'engagements destinée à remédier aux préoccupations de concurrence exprimées dans le courrier susvisé.
5. Cette proposition d'engagements a été mise en ligne le 28 septembre 2011.
6. Les sociétés Météo Consult et MétéoGroup ont répondu au test de marché le 27 octobre 2011.
7. A la suite des observations reçues dans le cadre de ce test de marché, Météo-France a transmis à l'Autorité de la concurrence, le 8 décembre 2011, une deuxième version des engagements, puis, après la séance du 13 décembre 2011, une troisième version le 19 décembre 2011 et enfin une quatrième et dernière version le 16 janvier 2012.

B. PRÉSENTATION DU SECTEUR

1. LES ACTEURS

a) Le saisissant : la société Météo Consult

8. La SAS Météo Consult a été créée en 1988. Météo Consult intervient depuis une vingtaine d'années sur les marchés des services météorologiques, à la fois à destination des entreprises et du grand public.
9. S'agissant du grand public, Météo Consult propose ses services par voie téléphonique et télématique (type audiotel/Minitel) et exploite un site Internet (<http://france.meteoconsult.fr>). Par ailleurs, elle détient, depuis 2006, une chaîne de télévision spécialisée, la Chaîne Météo, qui est diffusée sur le câble (Numéricâble) et la plateforme satellitaire CanalSat, et qui exploite également son propre site Internet (<http://france.lachainemeteo.com>).
10. Météo Consult fournit également des services météorologiques aux professionnels. Météo Consult réalise un chiffre d'affaires annuel d'environ 7 millions d'euros.
11. Le groupe emploie une quarantaine de salariés.
12. Météo Consult a été rachetée en octobre 2008 par le Groupe Figaro.

b) La personne morale mise en cause : l'établissement public Météo-France

13. Conformément à son décret de création¹, Météo-France est un EPA (établissement public à caractère administratif) qui est soumis aux règles de la comptabilité publique. Météo-France est en charge de missions de service public et développe également des activités commerciales.

Les missions de service public

14. Aux termes de l'article 2 du décret du 18 juin 1993, la mission générale confiée à Météo-France est de « *surveiller l'atmosphère, l'océan superficiel et le manteau neigeux, d'en prévoir les évolutions et d'en diffuser les informations correspondantes* ». Dans ce cadre, l'établissement se voit confier des missions de service public qui peuvent être scindées entre celles qui ont trait directement à la sécurité des personnes et des biens et celles qui n'ont pas directement cette finalité.

Les missions directement relatives à la sécurité météorologique des personnes et des biens

15. Ces missions sont fixées par l'article 2 du décret mentionné plus haut : Météo-France « *exerce les attributions de l'Etat en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens* » et assure à ce titre la satisfaction des besoins de l'Etat, notamment en matière de sécurité civile, de prévention des risques majeurs, de sûreté nucléaire et de défense nationale (un arrêté du 8 septembre 1998 définit les rapports entre Météo-France et les armées).

¹ Décret n° 93-861 du 18 juin 1993 portant création de l'établissement public Météo-France.

16. Météo-France assure également la satisfaction des besoins en assistance météorologique nécessaire à la sécurité aéronautique.
17. Enfin, en application du règlement (CE) 550/2004 du 10 mars 2004 du Parlement européen et du Conseil relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, Météo-France a été désigné, le 19 décembre 2007, auprès de la Commission européenne comme prestataire de services météorologiques pour l'espace aérien sous juridiction française ou confié à la France par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI).

Les missions qui ne sont pas directement relatives à la sécurité météorologique des personnes et des biens

18. Ces missions figurent également à l'article 2 du décret. Parmi elles figurent notamment des missions :
 - d'observations météorologiques (gestion et maintenance du réseau d'observation, coordination de l'observation) ;
 - de prévision et production générale (traitement de données) ;
 - de conservation de la mémoire du climat (archivage) ;
 - de recherche (amélioration de l'observation et de la connaissance de l'atmosphère et de ses interactions avec l'environnement) ;
 - de formation des personnels civils et militaires spécialistes en météorologie, gestion et maintenance du réseau d'observation ;
 - de représentation de la France dans les organisations étrangères et de coopération technique.

L'activité commerciale

19. Les activités commerciales de Météo-France développées depuis le début des années 1980 regroupent deux volets : en amont, la production de produits et services météorologiques à des fins commerciales et, en aval, l'intervention d'équipes commerciales dédiées, identifiées au sein de la direction commerciale et communication.

La vente des données météorologiques par la direction commerciale de Météo-France pour les activités commerciales

20. La direction commerciale de Météo-France achète les données météorologiques produites par l'établissement dans le cadre de ses missions de service public, en fonction d'un barème communiqué au GIE (Groupement d'Intérêt Economique) des services nationaux météorologiques de l'Espace Economique Européen, intitulé ECOMET « données ECOMET ». Le GIE assure l'information sur le catalogue et les barèmes.
21. Depuis 2010, cette activité a été transférée à la branche institutionnelle et son produit n'est plus comptabilisé au titre des recettes commerciales.

Les activités de production de produits et services météorologiques, utilisés à des fins commerciales

22. Ces prestations sont destinées soit aux particuliers (activité kiosque) soit aux professionnels sous la forme de prestations dites « standard » ou « à façon », c'est-à-dire sur mesure.
23. Ces activités représentent un chiffre d'affaires d'environ 40 millions d'euros.

c) Les autres opérateurs

24. Les autres opérateurs sont représentés essentiellement par MétéoGroup et ses filiales, ainsi que d'autres petits opérateurs présents sur le marché français tels qu'Aria Technologies, Numtech, Pleinchamp, CSTB, Climpect.

MétéoGroup

25. MétéoGroup se présente comme le plus grand groupe privé de météorologie en Europe, fournissant ses services météorologiques exclusivement aux professionnels de nombreux secteurs (exploitation routière, marine marchande, aviation civile, chemins de fer, production et distribution d'énergie, média, agriculture, etc.).
26. La société a été créée en 1986. Elle compte une dizaine de filiales actives en Europe dont *MétéoGroup France* et emploie près de 250 personnes, dont une centaine de météorologues répartis sur 10 centres.
27. Elle est notamment présente en France via deux filiales : MétéoServices et MétéoGroup France.

2. LES PRESTATIONS ET LE MARCHÉ CONCERNÉS

28. Dans sa décision n° [92-D-35](#)², le Conseil de la concurrence a identifié, au sein du marché des services météorologiques, le marché national de l'information météorologique grand public et le marché national de l'information météorologique destinée à l'aéronautique, relevant notamment la spécificité des informations météorologiques destinées aux exploitants d'aéronefs.
29. Etant donné les contraintes réglementaires pesant sur le secteur aéronautique, il semble que l'information météorologique destinée à l'aéronautique relève effectivement d'un marché distinct de l'information météorologique générale.
30. Au sein de ce dernier marché, on peut distinguer deux segments et celui de la fourniture d'informations météorologiques destinées aux particuliers, de celui de la fourniture d'informations météorologiques aux professionnels. C'est ce dernier qui est concerné par les pratiques alléguées.

a) Les prestations de fourniture d'informations météorologiques aux professionnels

31. Les prestations fournies aux entreprises sont de deux types :
- les prestations dites « standard » : elles constituent des productions finalisées à faible valeur ajoutée unitaire. Elles sont élaborées à partir de données et produits de base et ne comportent pas d'adaptation pour un client spécifique ;
 - les prestations dites « à façon » : elles sont créées sur mesure dans le cadre de réponses à des consultations ou à des appels d'offres de clients. Ceux-ci sont en

² cf. Décision du Conseil de la concurrence n° [92-D-35](#) du 13 mai 1992 relative à une saisine de la Société du journal téléphonique à rencontre de la direction de la Météorologie nationale.

effet demandeurs d'une information météorologique très fine, élaborée à la demande en fonction de leurs besoins précis.

b) Le marché concerné et la position de Météo-France

32. Le marché pertinent peut être défini comme le marché national de la fourniture d'informations météorologiques aux professionnels.
33. Les demandeurs sont les entreprises qui ont des besoins d'informations météorologiques spécifiques, compte tenu de leur activité. Ce sont souvent des marchés de dimension nationale, tels que le marché ferroviaire, le marché télévisuel, le marché de la presse nationale, etc.
34. Il convient de noter que la grande majorité des clients de Météo-France correspond à des entreprises implantées en France, comme en témoigne la structure de son chiffre d'affaires. En 2008 et 2009, les recettes commerciales de l'établissement provenant de clients ayant leur siège social en France représentaient en effet l'intégralité de son chiffre d'affaires.
35. Compte tenu notamment de sa part de marché (supérieure à 50 %), de son implantation nationale et de sa notoriété, il est vraisemblable que Météo-France y détient une position dominante.

C. LES PRATIQUES VISÉES PAR LA SAISINE

36. Dans sa saisine, Météo Consult indique avoir observé, entre 2005 et 2009, la mise en œuvre par Météo-France d'une politique de prix agressive et précisément ciblée sur des clients pour lesquels les deux entreprises étaient en concurrence.
37. Météo Consult estime avoir été évincée d'une série d'appels d'offres du fait des prix proposés par Météo-France qui seraient, selon elle, totalement décorrélés des coûts d'élaboration des prestations fournies aux clients concernés. Météo Consult considère en effet que Météo-France utilise les redevances et subventions allouées dans le cadre de l'exécution de sa mission de service public pour évincer du marché Météo Consult.
38. Lors de l'audition en date du 23 avril 2010, il a été demandé à Météo-France de fournir sa comptabilité analytique des exercices clos en 2008 et 2009 en précisant notamment que *« l'objectif est de séparer les activités de service public et activités commerciales en affectant les coûts des ces activités aux recettes ad hoc. Au terme de ce travail, Météo-France devra fournir, outre le bilan retraçant l'activité globale de l'établissement, le bilan retraçant les activités de services public et l'activité commerciale. Météo-France devra également fournir le bilan retraçant, à l'intérieur de l'activité commerciale, les services rendus aux particuliers et les services rendus aux professionnels. Ces bilans devront être accompagnés de toutes les justifications, détaillées poste par poste, concernant l'allocation des coûts fixes spécifiques à chacune des activités (service public / commercial et particuliers / professionnels) et l'allocation des coûts fixes communs (de structure, de support ou autres...) »*
39. Après analyse des documents produits par Météo-France, il a été décidé de recourir à la procédure d'engagements prévue au I de l'article L. 462-4 du code de commerce.

D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENTS

40. Le 26 septembre 2011, Météo-France a transmis à l'Autorité de la concurrence ses propositions d'engagements en réponse aux préoccupations de concurrence formulées dans le courrier du 5 septembre 2011.

1. LES PRÉOCCUPATIONS DE CONCURRENCE

41. Météo-France est un établissement public à caractère administratif, soumis aux règles de la comptabilité publique et doté, à ce titre, d'un agent comptable public qui établit les comptes de l'établissement selon un format imposé par la direction générale des finances publiques, sur la base d'une instruction codificatrice spécifique applicable aux EPA.
42. Les comptes de Météo-France sont certifiés depuis 2009 par deux commissaires aux comptes. Cette certification ne porte que sur la comptabilité générale de l'établissement. Hormis les contrôles effectués par la Cour des comptes, aucune obligation d'audit ou de certification de ses comptes analytiques ne pèse aujourd'hui sur l'établissement et celui-ci n'est soumis à aucune obligation de séparation comptable.

a) La jurisprudence

Sur les prix prédateurs

43. La mise en évidence de prix prédateurs, mis en œuvre par une entreprise assurant une mission de service public, répond à un standard de preuve spécifique en application tant de la jurisprudence communautaire que nationale, tenant compte de la situation particulière de l'entreprise concernée. La Commission européenne a indiqué le type de coûts à analyser (affaire *Deutsche Post*) et la Cour de cassation a appelé à prendre en compte la question du dimensionnement du service public (affaire des vedettes vendéennes, Cour de Cassation dans son arrêt du 13 juillet 2010).

Sur les coûts pertinents

44. Comme le Conseil de la concurrence le rappelait dans son étude thématique relative aux monopoles publics dans le jeu concurrentiel³, la Commission européenne a retenu, dans l'affaire *Deutsche Post*⁴ que, dans le cas d'un opérateur détenant un monopole lié à une mission de service public et diversifiant ses activités, le caractère prédateur des prix pratiqués sur le marché concurrentiel doit être évalué en prenant comme référence les seuls coûts incrémentaux liés à l'activité concurrentielle, c'est-à-dire ceux qui ne seraient pas engagés par l'entreprise si elle n'exerçait pas cette activité. Les coûts communs à l'activité en monopole et qui, en tout état de cause, doivent être supportés pour la mission de service public, ne sont pas pris en compte. Les coûts incrémentaux sont, en principe, supérieurs aux coûts variables, dans la mesure où ils peuvent inclure des coûts fixes si ceux-ci ont été exclusivement engagés pour la fourniture de biens ou services sur le marché concurrentiel.

³ Rapport annuel 2003.

⁴ Décision 2001/354/CE du 20 mars 2001.

Cette approche s'inspire des travaux de William Baumol⁵, pour qui le concept de coût pertinent pour l'appréciation de la prédation est le coût incrémental (ou le coût évitable qui en est généralement proche).

45. Ainsi, les coûts incrémentaux sont ceux qui n'auraient pas été encourus si l'entreprise ne s'était pas livrée à une activité donnée. Le coût incrémental comprend donc les coûts variables liés à l'activité concurrentielle et, le cas échéant, les coûts fixes propres à l'activité, *i.e.* ceux qui n'auraient pas été engagés si l'entreprise s'était abstenue d'exercer cette activité. En revanche, les coûts fixes communs qui ne disparaîtraient que si l'entreprise cessait de fournir tous ses services ou d'autres services ne font pas partie des coûts incrémentaux.

Sur le dimensionnement du service public

46. Dans sa décision n° [04-D-79](#) (affaire des vedettes vendéennes)⁶, l'Autorité a utilisé le concept de coûts incrémentaux pour examiner si les tarifs d'une entreprise publique, dénoncés comme trop bas par l'un de ses concurrents, faussaient le jeu de la concurrence sur un marché. Les coûts incrémentaux jugés pertinents correspondaient à ceux qui n'auraient pas été engagés si la vedette rapide (récemment utilisée) ne transportait pas de passagers de juin à octobre. Ce coût incrémental comprenait une partie de coûts fixes, soit les salaires du personnel des gares maritimes, ainsi que les frais commerciaux et de publicité en plus des coûts variant en fonction de l'activité, c'est-à-dire du nombre de passagers transportés entre le continent et l'Ile d'Yeu.
47. Mais la Cour de cassation, dans son arrêt du 13 juillet 2010⁷, a indiqué que la cour d'appel aurait dû vérifier que l'« Amporelle » (la vedette rapide) était indispensable à la régie pour exercer sa mission de service public de continuité territoriale sur l'ensemble de l'année. Dans la négative, il en résulterait que la vedette a été dimensionnée au delà des stricts besoins de la mission de service public et qu'une partie des coûts y afférents devrait être affectée à l'activité commerciale.

b) Application au cas d'espèce

48. Les revenus de Météo-France résultant de son activité commerciale de prestations aux professionnels doivent être comparés aux coûts incrémentaux de cette activité.
49. Même si ce test de coût établissait que les recettes commerciales sont supérieures aux coûts incrémentaux, l'instruction pourrait également avoir à examiner la question d'un possible surdimensionnement des moyens alloués à la mission de service public, pour autant que l'on puisse établir que cet éventuel surdimensionnement ait profité à l'activité commerciale concernée.

⁵ William Baumol, « Predation and the Logic of the Average Variable Cost Test », *Journal of Law and Economics* (1996).

⁶ cf. Décision du Conseil de la concurrence n° [04-D-79](#) du 23 décembre 2004 relative à des pratiques mises en œuvre par la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée (RDPEV).

⁷ L'arrêt du 13 juillet 2010 qui renvoie l'affaire devant la cour d'appel de Paris pour un troisième examen fait notamment suite à un premier rejet de la cour d'appel de Paris en date du 28 juin 2005, qui a été suivi d'une première cassation partielle en date du 17 juin 2008, puis d'un second rejet de la cour d'appel de Paris le 9 juin 2009 et d'une seconde cassation partielle en date du 13 juillet 2010.

Sur la comptabilité analytique existante

50. Depuis sa création en 1994, Météo-France dispose d'une comptabilité analytique pour le secteur aéronautique.
51. En 2005, la Cour des comptes a recommandé à Météo-France la mise en place d'une comptabilité analytique portant sur l'ensemble de ses activités autres que celles relevant de l'aéronautique. La recommandation de la Cour, formulée en 2005, portait sur une extension de la comptabilité analytique au-delà du strict champ des activités aéronautiques et non sur une application fine par branche d'activité.
52. Une telle comptabilité analytique n'est effective que depuis 2009. Toutefois, il convient de noter qu'avant l'instruction de la présente affaire, le système de comptabilité analytique de Météo-France n'identifiait pas clairement les recettes et les coûts afférents à l'activité commerciale. En outre, au sein de l'activité commerciale, il n'existait aucune distinction entre particuliers et professionnels.

Examen des éléments comptables fournis par Météo-France

53. S'agissant du fond des pratiques, l'instruction s'est attachée à distinguer les missions de service public (aéronautique et secteur institutionnel) de l'activité commerciale.
54. Les deux tableaux suivants présentent, de manière synthétique, le bilan analytique de l'activité de Météo-France en 2008 et en 2009, tels qu'ils résultent du traitement par les services d'instruction des données obtenues de Météo-France.

Coûts et recettes de Météo France en 2008

	Coûts par nature	Coûts de structure	Coûts des activités support	Coûts amont	Coûts directs	COÛTS TOTAUX 2008	Chiffre d'affaires, Recettes, Subventions	Marge	
MISSIONS DE SERVICES PUBLIC	TOTAL missions de service public 2008 (aéronautique et secteur institutionnel)	[SECRET DES AFFAIRES]							[-5 / +5]%
ACTIVITES COMMERCIALES	TOTAL commercial 2008							[+5 / +15]%	
	dont particuliers 2008							[+10 / +15]%	
	dont professionnels 2008							[+5 / +10]%	
	- dont offres commerciales							-	
	- dont vente, communication, marketing							-	
AUTRE	Eléments exceptionnels							-	
TOTAL 2008								[-5 / +5]%	

Coûts et recettes de Météo France en 2009

	Coûts par nature	Coûts de structure	Coûts des activités support	Coûts amont	Coûts directs	COÛTS TOTAUX 2009	Chiffre d'affaires, Recettes, Subventions	Marge	
MISSIONS DE SERVICES PUBLIC	TOTAL missions de service public 2009 (aéronautique et secteur institutionnel)	[SECRET DES AFFAIRES]							[-5 / +5]%
ACTIVITES COMMERCIALES	TOTAL commercial 2009							[0 / +5]%	
	dont particuliers 2009							[0 / +5]%	
	dont professionnels 2009							[0 / +5]%	
	- dont offres commerciales							-	
	- dont vente, communication, marketing							-	
AUTRE	Eléments exceptionnels							-	
TOTAL 2009								[-5 / +5]%	

55. Sous réserve d'une analyse plus approfondie et sur la base des éléments fournis, il convient de noter que :
- les recettes liées à l'activité commerciale couvrent la totalité des coûts complets y afférents ;
 - en 2008 et en 2009, la marge de l'établissement sur le segment professionnel s'est respectivement établie à [+5 / +10]% et [0 / +5] % ;

- S'agissant plus spécifiquement des offres « à façon » visées par la plainte de Météo Consult, l'instruction a vérifié que les recettes de chaque contrat incriminé couvraient bien la totalité des coûts sous-jacents.

56. Toutefois, plusieurs éléments pourraient remettre en cause cette analyse :

- Certaines clés de répartition servant à séparer l'activité commerciale à destination des particuliers et des professionnels peuvent être discutées : pour l'année 2009, ces clés portent sur un total de [1,2 – 1,6] million d'euros et leur modification dans un sens moins favorable à l'établissement peut potentiellement rendre négative la marge relative à l'activité commerciale du segment professionnel.
- A ce stade de la procédure, l'instruction ne dispose pas d'éléments qui tendraient à mettre en évidence un éventuel surdimensionnement des activités de service public de Météo-France. Cette hypothèse ne peut toutefois être totalement exclue. En effet, il convient de noter que certains coûts ne résultent pas d'une imputation directe à l'activité commerciale. Il en est ainsi de l'affectation des coûts de structure (direction générale, administration, logistique, management, communication interne, formation permanente des services) et des coûts de support (calcul et stockage des données, informatique). Alors que la comptabilité analytique de la partie institutionnelle répartit ces coûts au prorata de ces charges sur les missions concernées en fonction du temps passé, Météo-France impute à la partie commerciale les coûts de structure qui n'existeraient pas en l'absence d'activité commerciale. Ainsi, Météo-France fait application de la jurisprudence *Deutsche Post* rappelée ci-dessus concernant le coût incrémental.

L'analyse de l'Autorité

57. Compte tenu de ces éléments et de la jurisprudence rappelée supra, l'instruction a estimé que :

- l'affectation des recettes liées aux redevances et subventions perçues par Météo-France aux différents postes de coûts identifiés manque de finesse et de précision ;
- les outils de comptabilité analytique et de contrôle interne actuels de Météo-France n'offrent pas une lecture directe des moyens alloués à la mission de service public.

58. Malgré la marge commerciale apparemment positive de Météo-France, dégagée notamment sur le segment professionnel, un risque de subventions croisées entre ses activités de service public et ses activités commerciales destinées aux professionnels ne peut donc être écarté.

59. En l'absence d'un système de comptabilisation des coûts et des revenus analytiques suffisamment fin et de garanties spécifiques portant sur le processus d'élaboration des offres commerciales destinées aux professionnels, qui permettraient d'identifier l'existence de telles subventions, celles-ci ne peut être escortée, soit dans le cadre d'une offre « à façon », soit sur l'ensemble de l'activité commerciale à destination des professionnels.

60. Dans ce cas, Météo-France serait susceptible d'avoir mis en œuvre des pratiques contraires à l'article L. 420-2 du code de commerce.

61. Dans la mesure où ces pratiques sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres, celles-ci pourraient également être qualifiées au regard de l'article 102 du Traité.

2. LES ENGAGEMENTS PROPOSÉS

62. Le 26 septembre 2011, Météo-France a proposé les engagements suivants :

« Engagement n°1 : Séparation comptable : Météo-France s'engage à faire évoluer sa comptabilité analytique et à maintenir cette dernière dans un format permettant de séparer clairement les missions de service public des activités commerciales, en identifiant précisément les coûts et les revenus relatifs à ses missions de service public, telles que prévues à l'article 2 de son décret statutaire, et les coûts et revenus relatifs à son activité commerciale, en isolant au sein des activités commerciales, celles rendues aux professionnels et aux particuliers.

Engagement n°2 : Audit et certification de la comptabilité analytique : Météo-France s'engage à faire auditer la comptabilité analytique visée à l'engagement précédent par un auditeur indépendant (l'« Auditeur Missionné ») chargé de contrôler, vérifier et certifier que cette comptabilité analytique (i) est cohérente avec la comptabilité générale et en reprend l'ensemble des coûts, (ii) répond aux principes généraux de la comptabilité générale et notamment aux principes de causalité, sincérité, transparence et permanence des méthodes, et (iii) respecte le principe de séparation comptable décrit ci-dessus.

Météo-France s'assurera de l'indépendance et de la compétence de l'Auditeur Missionné notamment en exigeant une lettre d'engagement, qui sera transmise à l'Autorité de la concurrence, certifiant que l'Auditeur Missionné n'intervient pas, actuellement, dans le passé, ni à l'avenir, dans la certification de la comptabilité générale de l'Etablissement et ne communiquera en aucune manière avec les commissaires aux comptes chargés de cette certification.

Le cahier des charges de l'Auditeur Missionné, visant à en garantir l'indépendance, déterminera également le périmètre de sa mission, laquelle inclura notamment l'audit et la vérification de la validité des clés d'allocation retenues (inducteurs de coûts pertinents) ainsi que l'ensemble des points visés au premier paragraphe du présent engagement.

Cet engagement est souscrit pour une durée de cinq ans à compter de l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence.

Engagement n°3 : Restitution annuelle des coûts de Météo-France à l'Autorité : Météo-France s'engage à transmettre à l'Autorité de la concurrence le 30 juin de chaque année :

- un état synthétique de ses coûts et de ses revenus analytiques, selon le tableau élaboré par les Rapporteurs dans l'analyse préliminaire de préoccupation de concurrence ;*
- l'attestation de conformité du système de comptabilité analytique de Météo-France produite par l'Auditeur Missionné par rapport aux critères définis aux engagements précédents. Celle-ci devra notamment faire état (i) de la nature et du périmètre des diligences, (ii) des principales modifications apportées, le cas échéant, à la comptabilité analytique de l'Etablissement pour un exercice donné et (iii) de toute observation que l'Auditeur Missionné estimerait nécessaire.*

Cet engagement est souscrit pour une durée de cinq ans à compter de l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence. La première restitution portera sur les exercices 2010 et 2011 et sera remise au 30 juin 2012 pour autant que l'Autorité de

la concurrence rende une décision dans la présente affaire avant le 15 janvier 2012 ou, en cas de décision tardive, six mois après le rendu de ladite décision.

Engagement n°4 : Processus interne de contrôle des offres des prestations « à façon » : S'agissant des offres de prestations « à façon » à destination de la clientèle professionnelle, Météo-France s'engage à mettre en place un processus de contrôle interne de leurs modalités d'élaboration, incluant une revue de leurs coûts complets, une détermination de la marge envisagée ainsi qu'une validation par une personne d'encadrement dûment habilitée à cet effet et appartenant à la direction commerciale régionale ou centrale de l'Etablissement. Météo-France s'engage à ce que ce processus soit dûment documenté, avant toute transmission aux clients finaux de l'Etablissement. Météo-France s'engage à formaliser ce processus de contrôle interne par la mise à jour de la documentation qualité rattachée à son activité commerciale et, en particulier, par la rédaction d'une procédure interne spécifique, mise en œuvre dans les six mois suivant l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence».

3. LES RÉPONSES AU TEST DE MARCHÉ

63. Par un communiqué de procédure en date du 28 septembre 2011, l'Autorité a publié les propositions d'engagements de Météo-France sur son site Internet à l'attention des tiers potentiellement intéressés, susceptibles de présenter des observations. L'Autorité a fixé au 28 octobre 2011 la date limite de réception desdites observations.
64. Dans le délai imparti, les sociétés Météo Consult et MétéoGroup ont répondu au test de marché.
65. A titre liminaire, Météo Consult insiste dans sa réponse sur l'émergence d'un nouveau « *business model* » dans le secteur des services de météorologie, à savoir celui de la vente d'espaces publicitaires sur lequel Météo-France pratiquerait des prix également jugés « abusivement bas » et invite à ce titre l'Autorité à se montrer vigilante non seulement sur le secteur des prestations aux professionnels, mais également sur celui de la vente d'espaces publicitaires⁸. De manière générale, Météo Consult considère que les engagements proposés par Météo-France ne sont pas pertinents, crédibles, vérifiables et proportionnés tant parce qu'ils ne permettent pas de présenter les coûts et recettes de façon suffisamment fine et précise que parce qu'ils ne proposent aucun mécanisme de nature à permettre l'identification d'un éventuel surdimensionnement des moyens alloués à la mission de service public de Météo-France.
66. Pour MétéoGroup, les engagements proposés par l'établissement public ne sont pas suffisants. Dans la mesure où ce dernier entretient une confusion permanente entre ses missions de service public et ses activités commerciales, seule une séparation complète (comptable et physique) de Météo-France permettrait l'exercice d'une concurrence saine et loyale. Pour MétéoGroup, il conviendrait donc de définir dès maintenant un schéma temporel très strict d'implémentation de cette scission.

⁸ Ventes qui apparaissent aujourd'hui dans les comptes de Météo-France dans le secteur des prestations aux particuliers.

a) Sur l'engagement n° 1 de séparation comptable

67. La société Météo Consult approuve l'engagement de Météo-France mais regrette toutefois que cette comptabilité analytique séparée n'ait pas été mise en œuvre plus tôt, malgré les demandes de la Cour des comptes. Météo Consult considère que la comptabilité analytique de Météo-France doit permettre de vérifier que les recettes commerciales de Météo-France couvrent non seulement ses coûts commerciaux, de manière globale, mais également en distinguant, au sein des services météorologiques aux particuliers, tout ce qui concerne l'activité Kiosque et Minitel et, au sein des services météorologiques aux professionnels, les prestations standard et les prestations « à façon », avec la faculté de déterminer les coûts et recettes liés à chaque appel d'offres, afin de pouvoir détecter, projet par projet, une pratique de prix prédateurs permise par des subventions croisées.
68. Météo Group considère que l'engagement de séparation comptable constitue un progrès important mais ne sera pas suffisant pour assurer une concurrence loyale. Selon cette société, seule une séparation complète (comptable et physique) permettrait en effet de garantir une situation concurrentielle saine.

b) Sur les engagements n° 2 (audit et de certification de la comptabilité) et n° 3 (restitution des comptes)

Sur la certification la certification des comptes et le choix de l'auditeur

69. Pour Météo Consult, il serait indispensable que l'Autorité vérifie et valide, de manière préalable à l'établissement des premiers comptes, la pertinence des clés d'allocation des coûts fixes entre coûts de service public et activités commerciales.
70. S'agissant du choix de l'auditeur, Météo Consult et Météo Group considèrent toutes deux que ce dernier, pour être complètement indépendant, ne doit pas être un auditeur existant de Météo-France. Météo Consult estime en effet qu'il devrait être exclu d'étendre la mission du cabinet chargé d'assister Météo-France dans la consolidation de ses comptes, comme le propose Météo-France.

Sur la restitution annuelle des coûts de Météo-France à l'Autorité

71. Les observations de Météo Consult et MétéoGroup concernent uniquement la durée de cet engagement.

c) Sur la durée des engagements n° 2 et n° 3

72. *S'agissant de la durée d'engagement de certification des comptes*, Météo Consult considère qu'il serait plus pertinent que cet engagement soit souscrit pour une durée de 10 ans, étant donné que le temps nécessaire à l'entrée de nouveaux concurrents se fait à un rythme relativement lent. Météo Group estime que cet engagement devrait continuer sans limitation de durée jusqu'à séparation complète (comptable et physique) de Météo-France.
73. *S'agissant de la durée de restitution des comptes*, pour Météo Consult, il est important que l'Autorité encadre, par des délais précis, la mise en place de la comptabilité analytique de Météo-France. La société considère qu'il est indispensable pour le bon contrôle de l'exécution des engagements de Météo-France que l'Autorité ait accès, à tout moment, à l'ensemble de la comptabilité analytique de Météo-France. Météo Consult estime par ailleurs que, comme pour l'engagement n° 2, la durée de l'engagement de restitution des coûts devrait être de 10 ans. MétéoGroup estime pour sa part que cet engagement devrait

continuer sans limitation de durée jusqu'à séparation complète (comptable et physique) de Météo-France.

d) Sur l'engagement n° 4 relatif au processus interne de contrôle des offres des prestations « à façon »

74. Météo Consult estime que ce dernier engagement proposé par Météo-France n'est ni pertinent, ni vérifiable, ni proportionné au risque de subventions croisées pouvant apparaître au stade des prestations « à façon » de Météo-France.
75. Pour Météo Group, cet engagement n'apporte aucune garantie de concurrence loyale, sauf si ce contrôle est assuré par un audit extérieur à Météo-France agréé par les autres sociétés du secteur.
76. Le commissaire du Gouvernement note pour sa part que ce dernier engagement va plus loin que l'établissement d'une comptabilité analytique assurant une stricte séparation des activités de l'établissement. Il indique que, si l'Autorité décide de rendre obligatoire cet engagement, dont l'objectif est de responsabiliser l'ensemble des forces de vente et d'éviter que des initiatives individuelles aboutissent à des offres anormalement basses, il conviendra de s'assurer que Météo-France utilise une méthode de calcul de marge harmonisée, cohérente avec les résultats de la comptabilité analytique et validée par l'auditeur indépendant ou le contrôle interne.

4. TRANSMISSION D'UNE VERSION AMENDÉE DES ENGAGEMENTS

77. Compte tenu de l'ensemble de ces remarques, Météo-France a envoyé, le 8 décembre 2011, une nouvelle proposition d'engagements qui a été discutée en séance. Les modifications ont porté sur les engagements n° 2, 3 et 4 libellés comme suit :

« Engagement n°2 (Audit et certification de la comptabilité analytique) : Météo-France s'engage à faire auditer la comptabilité analytique visée à l'engagement précédent par un auditeur indépendant (l'« Auditeur Missionné ») chargé de contrôler, vérifier et certifier que cette comptabilité analytique (i) est cohérente avec la comptabilité générale et en reprend l'ensemble des coûts, (ii) répond aux principes généraux de la comptabilité générale et notamment aux principes de causalité, sincérité, transparence et permanence des méthodes, et (iii) respecte le principe de séparation comptable décrit ci-dessus.

Météo-France s'assurera de l'indépendance et de la compétence de l'Auditeur Missionné en appliquant un principe strict d'indépendance par rapport à l'Etablissement et à ses commissaires aux comptes notamment en procédant à sa sélection selon les règles applicables du Code des marchés publics, par une procédure initiée dans les meilleurs délais suivant la décision rendue par l'Autorité de la concurrence dans la présente affaire et en toute hypothèse dans un délai ne pouvant excéder six (6) mois suivant le rendu de ladite décision.

Le cahier des charges de l'Auditeur Missionné déterminera également le périmètre de sa mission, laquelle inclura notamment l'audit et la vérification de la validité des clés d'allocation retenues (inducteurs de coûts pertinents) ainsi que l'ensemble des points visés au premier paragraphe du présent engagement.

Cet engagement est souscrit pour une durée de cinq (5) ans à compter de l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence.

Engagement n°3 (Restitution annuelle des coûts de Météo-France à l'Autorité):
Météo-France s'engage à transmettre à l'Autorité de la concurrence le 30 juin de chaque année :

- *un état synthétique de ses coûts et de ses revenus analytiques, selon le tableau élaboré par les Rapporteurs dans l'analyse préliminaire de préoccupation de concurrence ;*
- *l'attestation de conformité du système de comptabilité analytique de Météo-France produite par l'Auditeur Missionné par rapport aux critères définis aux engagements précédents. Celle-ci devra notamment faire état (i) de la nature et du périmètre des diligences, (ii) des principales modifications apportées, le cas échéant, à la comptabilité analytique de l'Etablissement pour un exercice donné et (iii) de toute observation que l'Auditeur Missionné estimerait nécessaire.*

Cet engagement est souscrit pour une durée de cinq (5) ans à compter de l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence. La première restitution portera sur les exercices 2010 et 2011 et sera remise au 30 octobre 2012 pour autant que l'Autorité de la concurrence rende une décision dans la présente affaire avant le 15 janvier 2012 ou, en cas de décision tardive, dix (10) mois après le rendu de ladite décision.

Engagement n°4 (Processus interne de contrôle des offres des prestations « à façon »):
S'agissant des offres de prestations « à façon » à destination de la clientèle professionnelle, Météo-France s'engage à mettre en place un processus de contrôle interne de leurs modalités d'élaboration, incluant une revue de leurs coûts complets, une détermination de la marge envisagée ainsi qu'une validation par une personne d'encadrement dûment habilitée à cet effet et appartenant à la direction commerciale régionale ou centrale de l'Etablissement. La méthodologie adoptée pour la revue des coûts complets et la détermination de la marge envisagée sera harmonisée et cohérente avec celle adoptée dans la comptabilité analytique prévue à l'engagement n°1 telle qu'audité et certifiée par l'Auditeur Missionné prévu à l'engagement n°2. Météo-France s'engage à ce que ce processus soit dûment documenté, avant toute transmission aux clients finaux de l'Etablissement. Météo-France s'engage à formaliser ce processus de contrôle interne par la mise à jour de la documentation qualité rattachée à son activité commerciale et, en particulier, par la rédaction d'une procédure interne spécifique, mise en œuvre dans les dix (10) mois suivant l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence.

Ces engagements seront mis en œuvre sans délai à compter de leur acceptation par l'Autorité de la concurrence et resteront en vigueur pour une durée indéterminée, à l'exception des engagements n°2 et 3 mis en œuvre pour une durée de cinq (5) ans, sous réserve de toute levée de l'un ou l'autre de ces engagements par l'Autorité».

II. Discussion

78. Selon les dispositions du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008, l'Autorité de la concurrence peut « *accepter des engagements proposés par les entreprises ou organismes et de nature à mettre un terme à ses préoccupations de concurrence susceptibles de constituer des pratiques prohibées visées aux articles L. 420-1, L. 420-2 et L. 420-5* ».

A. SUR LA PERTINENCE DE LA PROCÉDURE D'ENGAGEMENTS

79. Dans son communiqué de procédure du 2 mars 2009 relatif aux engagements en matière de concurrence, l'Autorité de la concurrence indique que, si le code de commerce ne précise pas la typologie des comportements susceptibles de faire l'objet d'engagements, elle n'applique pas la procédure d'engagements dans les cas où, en tout état de cause, l'atteinte à l'ordre public économique impose le prononcé de sanctions pécuniaires, notamment lorsque le dommage à l'économie généré et / ou la taille du marché est important.
80. Les pratiques concernées par la présente affaire, si leur existence était établie, seraient susceptibles de restreindre le fonctionnement concurrentiel du marché, notamment en rendant possibles des subventions croisées entre les activités de service public et les activités commerciales destinées aux professionnels de l'établissement Météo-France.
81. La diversification des activités de Météo-France aurait dû conduire l'établissement à séparer ses comptes selon les branches d'activités relevant de ses missions de service public et de ses activités commerciales, et à mettre en place, comme le préconisait la Cour des comptes en 2005, des outils de comptabilité analytique, répondant par là même aux recommandations de l'Autorité de la concurrence en matière de diversification des monopoles publics.
82. Si un tel manquement est certes regrettable, les éléments du dossier ne permettent cependant pas, au stade d'un examen préliminaire, de mettre en évidence un manquement manifeste aux règles de concurrence. Dans cette mesure, il importe d'abord de remédier à la carence de Météo-France dans les meilleures conditions et dans les meilleurs délais.
83. En effet, s'agissant des moyens alloués aux activités de service public, la vérification de leur bon dimensionnement, qui implique notamment une discussion sur les clés de répartition de la comptabilité analytique, ne peut être menée qu'au moyen d'investigations poussées, consommatrices de ressources et de temps.
84. Il convient également de préciser que, si Météo-France a tardé à mettre en place les préconisations de la Cour des comptes de 2005, aujourd'hui l'établissement se montre coopératif. En effet, à compter de l'exercice clos en 2009, Météo-France a mis en place une comptabilité analytique hors secteur aéronautique, ainsi que des mécanismes de contrôle interne. Le dernier contrôle de la Cour des comptes réalisé en 2011 est d'ailleurs globalement positif.
85. Ainsi, les engagements pris par Météo-France, sous réserve de leur appréciation, devraient garantir à court terme un bénéfice réel pour le fonctionnement de la concurrence sur le marché et permettront à l'Autorité d'être en situation de pouvoir caractériser l'existence ou l'absence de prédation future. A ce titre, la situation de Météo-France sur le marché de la

fourniture d'informations météorologiques aux professionnels peut être rapprochée de celle de l'établissement public administratif « *les Haras Nationaux* » sur le marché de la reproduction équine (voir en ce sens la décision n° 05-D-29 du 16 juin 2005 relative à des pratiques mises en œuvre par « *Les Haras Nationaux* » sur le marché de la reproduction équine), cette dernière affaire ayant été conclue par des engagements.

B. SUR LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS DE MÉTÉO-FRANCE ET LA PERTINENCE D'UNE SÉPARATION COMPTABLE

1. SUR LA DIVERSIFICATION DES ACTIVITÉS DES ANCIENS MONOPOLES PUBLICS

86. L'appartenance d'une entreprise au secteur public ne la met pas en dehors du champ d'application du droit commun de la concurrence, comme le dispose l'article L. 410-1 du code de commerce : « *Les règles définies au présent livre s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* ».
87. Les risques induits par l'intervention d'un opérateur historique dans le champ concurrentiel ont été traités à plusieurs reprises dans la pratique décisionnelle et consultative de l'Autorité de la concurrence (auparavant le Conseil). L'étude thématique relative aux monopoles publics dans le jeu concurrentiel, publiée dans le rapport d'activité du Conseil de l'année 2003, rappelle les conditions dans lesquelles le Conseil a été amené à se prononcer sur toutes les grandes étapes de l'ouverture à la concurrence des industries de réseau, mais aussi sur la diversification des activités des entreprises publiques : EDF et GDF ([94-A-15](#)⁹), les activités de messagerie de la SNCF *via* le Sernam ([95-A-18](#)¹⁰), les services financiers de *La Poste* ([96-A-10](#)¹¹), le service d'hydrographie et d'océanographie de la marine ([97-A-10](#)¹²), la RATP ([97-A-20](#)¹³), ou encore sur la coexistence, au sein d'une même structure juridique et commerciale de France Télécom, d'activités de télécommunications exercées en situation concurrentielle et sous monopole ([97-A-07](#)¹⁴).

⁹ cf. Avis n° 94-A-15 du 10 mai 1994 relatif à une demande d'avis sur les problèmes soulevés par la diversification des activités d'E.D.F et de G.D.F. au regard de la concurrence.

¹⁰ cf. Avis n° 95-A-18 du 17 octobre 1995 relatif à une demande d'avis sur les problèmes soulevés par les activités de messagerie de la Société nationale des chemins de fer français (S.N.C.F.) au regard de la concurrence.

¹¹ cf. Avis n° 96-A-10 du 25 juin 1996 relatif à une demande d'avis de l'Association française des banques concernant le fonctionnement des services financiers de La Poste au regard du droit de la concurrence.

¹² cf. Avis n° 97-A-10 du 25 février 1997 relatif à une demande d'avis présentée par le Groupement des éditions et de la presse nautiques portant sur des questions de concurrence soulevées par la politique éditoriale du Service hydrographique et océanographique de la Marine.

¹³ cf. Avis n° 97-A-20 du 4 novembre 1997 relatif à une demande d'avis de la Fédération des Ascenseurs sur la situation de la concurrence créée par la diversification des activités de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) dans le secteur des ascenseurs et escaliers mécaniques.

¹⁴ cf. Avis n° 97-A-07 du 27 mai 1997 relatif à une demande d'avis de l'Association française des opérateurs privés de télécommunications sur les questions soulevées au regard du droit de la concurrence par la coexistence à France Télécom, au sein d'une même structure juridique et commerciale, d'activités de télécommunications exercées en situation concurrentielle et sous monopole.

88. S'agissant de la diversification des activités, l'étude soulignait qu'elle peut avoir un impact bénéfique sur la concurrence et n'est pas interdite en elle-même. La diversification d'une entreprise en position dominante (ou en monopole) peut en effet dégager des synergies et stimuler la concurrence sur ces nouveaux marchés. Sauf en ce qui concerne les établissements publics, soumis au principe de spécialité, aucune disposition législative ou réglementaire et aucune jurisprudence nationale ou communautaire ne prohibe en soi le développement d'activités nouvelles, quand bien même l'entreprise qui cherche à se diversifier serait en position dominante sur un marché.
89. Ainsi, lorsqu'il s'agit de valoriser des compétences ou un savoir-faire acquis par l'entreprise et d'en faire profiter les consommateurs ou d'utiliser des surcapacités tout en répondant à une demande, la diversification apparaît comme bénéfique pour la collectivité. L'avis n° [94-A-15](#) précité signalait bien cet aspect positif : « *Dans le cadre de l'activité de production, transport et distribution d'électricité par exemple, EDF a développé des compétences et un savoir-faire (gestion de grands projets, calcul de risque...) dont les débouchés sur le territoire national s'amenuisent en raison du ralentissement du rythme de construction des infrastructures de production d'électricité en France. Cependant, ces compétences sont susceptibles d'être valorisées en France comme à l'étranger. Au nom d'arguments de rentabilité et de progrès économique, l'interdiction ou la limitation de la diversification pourrait avoir des effets négatifs sur le progrès économique et conduire à des pertes d'« efficacité » pour la collectivité* ».
90. La diversification est également considérée comme un corollaire de l'ouverture à la concurrence : « *Dans tous les cas, une évolution qui conduirait EDF à être soumis à la concurrence en matière de production ou de distribution ou à accorder un droit d'accès des tiers au réseau devrait, « selon l'établissement », avoir pour contrepartie de permettre à EDF de se diversifier* » (avis n° [94-A-15](#)).
91. Néanmoins, le Conseil avait recommandé, dans son avis n° 94-A-15, un suivi vigilant de la diversification de l'entreprise dans de nouveaux secteurs et appelé à une appréciation concrète des conséquences du processus de diversification en fonction de la structure des marchés.
92. Ainsi, le Conseil, puis l'Autorité de la concurrence ont préconisé à maintes reprises la séparation claire des comptes entre les activités en monopole et celles ouvertes à la concurrence, comme condition minimale afin d'assurer un bon fonctionnement de la concurrence. Cette séparation peut prendre la forme d'une simple présentation de comptes séparés assortie de la mise en place d'une comptabilité analytique. Elle peut aussi aller jusqu'à la séparation fonctionnelle, juridique ou patrimoniale des entités assurant des activités différentes, comme expliqué dans l'avis n° [09-A-55](#) sur le transport public de voyageurs.

2. APPLICATION AU CAS DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC MÉTÉO-FRANCE

93. La mise en œuvre de mesures de séparation plus poussée que la séparation comptable–fonctionnelle ou juridique–, comme évoquée dans le test de marché et en séance, se justifie en général dans des secteurs tels que les industries de réseau, par des situations d'intégration verticale entre des activités d'infrastructure et des activités de service, et la nécessité de prévenir des pratiques de discrimination dans l'accès aux infrastructures, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

94. En effet, l'achat des données météorologiques de base dites « données ECOMET », produites par l'établissement dans le cadre de ses missions de service public, est encadré par les informations et les barèmes communiqués au GIE (Groupement d'Intérêt Economique) des services nationaux météorologiques de l'espace économique européen. La facturation des données de base obéit donc, en principe, aux mêmes critères, que les données soit acquises par un opérateur alternatif ou par la branche commerciale de Météo-France.
95. Aucun autre élément du dossier, tel que l'utilisation d'une base de clientèle ou d'une marque notoire ou tout autre moyen difficile à répliquer par d'autres opérateurs, ne tend non plus à établir que la proximité entre les missions de service public et les activités commerciales serait telle que seules des mesures de séparation plus poussée permettraient l'exercice d'une concurrence effective. Contrairement au cas du PMU pour lequel l'Autorité a formulé plusieurs recommandations concernant l'encadrement de ses activités de paris en ligne, la séparation juridique, dans le cas de Météo-France, n'apparaît pas, en l'état, indispensable (voir en ce sens avis n° [11-A-02](#) du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).
96. Ainsi, l'engagement de séparation comptable apporte une réponse crédible, pertinente, proportionnée et vérifiable aux préoccupations de concurrence exprimées le 5 septembre 2011.

C. SUR LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE SPÉCIFIQUE AUX ACTIVITÉS COMMERCIALES

97. La mise en place d'une comptabilité analytique spécifique aux activités commerciales répond à la préoccupation de concurrence formulée par les rapporteurs concernant les outils de comptabilité analytique et de contrôle interne de Météo-France, qui n'offrent pas une lecture directe des moyens alloués à la mission de service public.

1. SUR LE MODE DE SÉLECTION DE L'AUDITEUR

98. S'agissant du choix de l'auditeur, le recours à une procédure d'appel d'offres conforme au code des marchés publics, telle que proposée par Météo-France dans le cadre de sa deuxième proposition d'engagements, paraît souhaitable pour assurer sa meilleure indépendance, comme cela ressort du test de marché. En tout état de cause, il convient de souligner que la comptabilité générale de l'établissement fait l'objet d'une certification depuis 2009.

2. SUR LA NATURE ET LA FRÉQUENCE DES RESTITUTIONS FAITES À L'AUTORITÉ

99. Lors de la séance, Météo Consult a considéré que la communication à l'Autorité par Météo-France d'un état synthétique de ses coûts et de ses revenus à rythme annuel ne suffisait pas à prévenir le risque de prix prédateurs et a suggéré une fréquence d'envoi trimestrielle.
100. Mais dans la mesure où la comptabilité analytique découle de la comptabilité générale, qui est certifiée annuellement par les commissaires aux comptes de l'établissement, il

n'apparaît pas pertinent d'exiger une restitution plus fréquente. Au demeurant, l'Autorité garde à tout moment la faculté de demander la communication de pièces ou d'éléments comptables qui pourraient être jugées opportuns dans le cadre par exemple d'une nouvelle procédure contentieuse ouverte à l'encontre de Météo-France.

3. SUR LA MISSION DE L'AUDITEUR

101. S'agissant de la mission de l'auditeur, il a été souligné lors de la séance qu'il revenait à ce dernier de valider ou d'invalider les différentes clés de répartition utilisées dans le cadre de l'élaboration du modèle de séparation comptable, en procédant à une analyse des inducteurs de coûts pertinents, ce qui devrait pouvoir amener l'auditeur, le cas échéant, l'auditeur à proposer l'établissement de nouvelles clés de répartition.
102. Lors de la séance et par la suite, Météo Consult a suggéré, d'une part, que l'auditeur missionné soit chargé de rédiger le cahier des charges gouvernant l'audit et, d'autre part, que ce cahier des charges soit communiqué à l'Autorité aux fins d'une validation *ex ante*.
103. S'agissant du cahier des charges, il n'apparaît pas nécessaire que l'Autorité intervienne dans sa validation dès lors que le champ de la mission et les modalités de mise en œuvre sont prévus dans les engagements. L'Autorité note par ailleurs que la suggestion de Météo Consult de confier au futur auditeur le soin de rédiger son propre cahier des charges est contraire au code des marchés publics et au principe d'indépendance entre le donneur d'ordre et l'exécutant.
104. Lors des échanges, Météo Consult a souligné l'importance des clés d'allocation dans le principe de la séparation comptable des activités. Du choix de ces clés découle l'affectation des charges fixes ou communes entre les activités de service public et les activités concurrentielles et donc en grande partie les résultats d'un test de prédation. Ce point a conduit Météo Consult à demander que ce soit l'auditeur qui définisse les clés d'allocation.
105. La comptabilité analytique reste un outil de gestion et de pilotage interne dont seul Météo-France doit être responsable, en particulier devant l'Autorité de la concurrence, de sorte que l'auditeur ne peut être décideur, *in fine*, des choix de gestion. En revanche, il importe que celui-ci dispose d'une réelle indépendance et soit une force de proposition s'il estime infondés les choix de Météo-France. Si Météo-France peut garder la capacité de s'écarter des propositions de l'auditeur, il serait ainsi souhaitable que les décisions de l'établissement en ce sens soient motivées et transmises à l'Autorité.
106. De manière à préciser le rôle et le champ des investigations de l'auditeur missionné, il a été demandé à Météo-France de scinder l'engagement n° 2 (audit et certification de la comptabilité analytique) en deux engagements distincts, l'un portant sur le mode de sélection de l'auditeur et l'autre sur ses missions.

4. CONCLUSION SUR LA PERTINENCE DES ENGAGEMENTS RELATIFS À LA MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE SPÉCIFIQUE AUX ACTIVITÉS COMMERCIALES

107. Sous réserve des observations précédentes, les engagements d'audit et de certification de la comptabilité analytique et de restitution annuelle des coûts à l'Autorité apportent une réponse crédible, pertinente, proportionnée et vérifiable aux préoccupations de concurrence exprimées le 5 septembre 2011.

D. SUR LE CONTRÔLE INTERNE DES OFFRES DE PRESTATIONS « A FAÇON »

108. S'il est pertinent de s'interroger, comme cela ressort du test de marché, sur la cohérence entre le contrôle d'ensemble (comptabilité analytique) et le contrôle au cas par cas (offres à façon) de l'absence de subventions croisées, il convient aussi de veiller à ce que les engagements adoptés par Météo-France ne rentrent pas dans un degré de détail trop fin, qui pourrait s'avérer trop rigide et finalement contre-productif dans la durée. Dans une certaine mesure, il appartient à Météo-France de définir les moyens adéquats pour remplir l'objectif d'un contrôle des offres à façon en cohérence avec la comptabilité analytique. Cette notion de cohérence a notamment été précisée dans la deuxième version des engagements proposés par Météo-France.
109. Cet engagement répond par ailleurs à la demande de Météo Consult d'avoir un suivi spécifique, offre par offre, des réponses de l'établissement de manière à s'assurer que ce dernier ne pratique pas de prix prédateur sur l'un des marchés publics.
110. L'engagement de contrôle interne des offres de prestations « à façon » tel que formulé par Météo-France dans le cadre de sa deuxième proposition d'engagements apporte une réponse crédible, pertinente, proportionnée et vérifiable aux préoccupations de concurrence exprimées le 5 septembre 2011.

E. SUR LA DURÉE ET LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTS ENGAGEMENTS

111. S'agissant de la durée des engagements, il convient de préciser que les engagements n° 1 (séparation comptable) et n° 4 (contrôle interne) sont valables pour une durée indéterminée, tandis que les engagements n° 2 (audit et certification de la comptabilité analytique) et n° 3 (restitution annuelle à l'Autorité) portent sur une durée limitée à cinq ans. Cette limitation de durée à cinq ans paraît suffisante pour s'assurer que la montée en charge et la mise en place d'une séparation comptable effective entre les activités relevant des missions de service public et les activités commerciales de Météo-France se font dans de bonnes conditions. L'Autorité souligne à ce titre qu'elle n'a pas vocation à être destinataire *ad vitam* des comptes de Météo-France, même si elle garde la faculté de mener toute mesure d'investigation utile au-delà de la présente procédure.
112. S'agissant des délais proposés pour la mise en œuvre de ces différents engagements, certains d'entre eux ont été jugés excessifs. Il s'agit du délai de sélection de l'auditeur estimé à six mois, du délai de transmission des premières restitutions intervenant dix mois après le rendu de la décision, ainsi que du délai de mise en œuvre du processus de contrôle interne des prestations « à façon » censé intervenir dans les dix mois suivant l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence.
113. En effet, la procédure d'engagement ayant pour but de faire cesser une pratique potentiellement nuisible au bon fonctionnement des marchés, il a été rappelé en séance la nécessité d'une mise en œuvre rapide des engagements de manière à garantir aussi promptement que possible l'exercice d'une concurrence effective entre les différents acteurs.

F. LES ENGAGEMENTS DÉFINITIFS PRIS PAR MÉTÉO-FRANCE

114. Compte tenu de ce qui précède, Météo-France a envoyé, les 19 décembre 2011 et 16 janvier 2012, une troisième, puis une quatrième version des engagements, tenant compte des échanges ayant eu lieu au cours de la séance tenue par l'Autorité.
115. Cette quatrième et dernière version des engagements est rédigée comme suit :

« Engagement n°1 : Séparation comptable »

Météo-France s'engage à faire évoluer sa comptabilité analytique et à maintenir cette dernière dans un format permettant de séparer clairement les missions de service public des activités commerciales, en identifiant précisément, d'une part, les coûts relatifs à ses missions de service public, telles que prévues à l'article 2 de son décret statutaire, et l'ensemble des subventions perçues pour son activité de service public, et, d'autre part, les coûts et revenus relatifs à son activité commerciale, en isolant au sein des activités commerciales, celles rendues aux professionnels et aux particuliers.

Engagement n°2 : Désignation d'un auditeur indépendant

Météo-France s'engage à désigner un auditeur indépendant (l'« Auditeur Missionné ») de l'Etablissement et de ses commissaires aux comptes. L'Auditeur missionné sera sélectionné selon les règles du Code des marchés publics, par une procédure initiée dans les meilleurs délais suivant la décision rendue par l'Autorité de la concurrence dans la présente affaire et en toute hypothèse dans un délai ne pouvant excéder quatre (4) mois suivant le rendu de ladite décision.

Engagement n°3 : Audit des clés d'allocation et de la comptabilité analytique

L'Auditeur missionné devra :

- a. pour les exercices clos 2010 et 2011 : examiner la pertinence de l'ensemble des clés d'allocation retenues pour la comptabilité analytique visée à l'engagement n°1 et, le cas échéant, en proposer la modification ;*
- b. pour les exercices clos 2012, 2013, 2014 et 2015 : analyser les principales évolutions éventuellement apportées à la comptabilité analytique de l'Etablissement et, le cas échéant, en proposer la modification ;*
- c. pour l'ensemble des exercices concernés, contrôler, vérifier et certifier que la comptabilité analytique visée à l'engagement n°1 (i) est cohérente avec la comptabilité générale et en reprend l'ensemble des coûts, (ii) répond aux principes généraux de la comptabilité générale et notamment aux principes de causalité, sincérité, transparence et permanence des méthodes, et (iii) respecte le principe de séparation comptable et les clés d'allocation retenues à cette fin conformément au point (a).*

La comptabilité analytique résultant de ce processus sera appelé ci-après « comptabilité analytique auditée ».

Si Météo-France décidait de ne pas suivre les préconisations de l'Auditeur missionné lorsque celui-ci propose de modifier une clé d'allocation, l'Etablissement s'engage à motiver sa décision et à la notifier sans délai à l'Autorité de la concurrence.

Engagement n°4 : Restitution annuelle des coûts de Météo-France à l'Autorité

Météo-France s'engage à transmettre à l'Autorité de la concurrence, pour les exercices clos 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015 :

- *un état synthétique de ses coûts et de ses revenus analytiques, tels qu'issus de la comptabilité analytique auditée, selon le tableau élaboré par les Rapporteurs dans l'analyse préliminaire de préoccupation de concurrence ;*
- *l'attestation de conformité du système de comptabilité analytique de Météo-France produite par l'Auditeur Missionné par rapport aux critères définis aux engagements précédents. Celle-ci devra notamment faire état (i) de la nature et du périmètre des diligences, (ii) des principales modifications apportées, le cas échéant, à la comptabilité analytique de l'Etablissement pour un exercice donné et (iii) de toute observation que l'Auditeur Missionné estimerait nécessaire.*

La première restitution portera sur les exercices 2010 et 2011 et sera remise dans un délai maximal de deux (2) mois à compter de la désignation de l'Auditeur missionné. Les restitutions suivantes auront lieu le 30 juin de chaque année.

Engagement n°5 : Processus interne de contrôle des offres des prestations « à façon »

S'agissant des offres de prestations « à façon » à destination de la clientèle professionnelle, Météo-France s'engage à mettre en place un processus de contrôle interne de leurs modalités d'élaboration, dûment documenté et incluant, avant transmission aux clients finaux, une revue de leurs coûts complets, une détermination de la marge envisagée, ainsi qu'une validation par une personne d'encadrement dûment habilitée à cet effet et appartenant à la direction commerciale régionale ou centrale de l'Etablissement. La méthodologie adoptée pour la revue des coûts complets et la détermination de la marge envisagée sera harmonisée et cohérente avec la comptabilité analytique auditée. Météo-France s'engage à formaliser ce processus de contrôle interne par la mise à jour de la documentation qualité rattachée à son activité commerciale et, en particulier, par la rédaction d'une procédure interne spécifique, mise en œuvre dans les deux (2) mois suivant l'adoption de la décision de l'Autorité de la concurrence

Ces engagements resteront en vigueur pour une durée indéterminée, à l'exception de l'engagement n°2, ponctuel, et des engagements n°3 et 4 mis en œuvre pour une durée de cinq (5) ans, sous réserve de toute levée de l'un ou l'autre de ces engagements par l'Autorité ».

G. CONCLUSION

116. L'Autorité de la concurrence considère que les engagements de l'établissement Météo-France, dans leur version finale, répondent à ses préoccupations de concurrence et présentent un caractère crédible et vérifiable. Il y a donc lieu d'accepter les engagements de l'établissement Météo-France, de les rendre obligatoires et de clore la procédure.

DÉCISION

Article 1^{er} : L'Autorité de la concurrence accepte les engagements pris par l'établissement Météo-France, qui font partie intégrante de la décision. Ces engagements sont rendus obligatoires à compter de la date de notification de la décision.

Article 2 : La procédure enregistrée sous le numéro 09/0028 F est close.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Frédérique Laporte et M. Henry-Pierre Méloné, rapporteurs, et l'intervention de M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint, par Mme Anne Perrot, vice-présidente, présidente de séance, Mme Reine-Claude Mader-Saussaye et M. Yves Brissy, membres.

La secrétaire de séance,
Marie-Anselme Lienafa

La vice-présidente,
Anne Perrot