

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 98-D-74 du 2 décembre 1998 relative à une saisine de l'Agence Centrale de Presse-Communication

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre en date du 13 mars 1991, par laquelle l'Agence Centrale de Presse-Communication a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques mises en oeuvre par l'Agence France-Presse ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu la décision du Conseil de la concurrence n° 95-D-22 du 14 mars 1995 ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement entendus, le mandataire liquidateur de l'Agence Centrale de Presse-Communication ayant été régulièrement convoqué ;

I. - Constatations

A. - Les pratiques relevées

Après la liquidation judiciaire de l'Agence Centrale de Presse prononcée le 29 mars 1990 par le tribunal de commerce de Paris, les groupes Telpresse, Maxwell Média et la Société coopérative de manutention (Socoma) ont signé un protocole d'accord le 13 juin 1990 concernant la reprise de l'entreprise. La nouvelle société, dénommée Agence Centrale de Presse-Communication (ACP-C) a été inscrite au registre du commerce le 8 octobre 1990.

Selon les plans de relance établis en mars 1990 par la Socoma et par le groupe Telpresse, la reprise de l'activité dans de bonnes conditions passait par la mise en place de produits d'information à vocation régionale ou locale et portant sur des questions économiques.

Dès le mois de mars 1990, l'ACP-C a engagé des négociations avec l'Agence France-Presse (AFP) pour obtenir un abonnement à son service général. Le 24 avril 1990, le président de l'AFP a répondu à l'ACP-C qu'il ne pouvait s'engager sans avoir obtenu de précisions sur l'utilisation qui serait faite de son service général.

Dans un courrier du 10 août 1990 adressé à l'AFP, le président du directoire de l'ACP-C a présenté les produits d'information qu'il entendait développer et qui comprenaient des périodiques (magazine Épargner, magazine Eurépargne, lettre Telpresse Placements, guides de placements), un journal télématique et des quotidiens (fil général, fil économique, fil entreprises, fil Manager, fil Europe, fil collectivités territoriales, fil vie quotidienne).

Après plusieurs échanges de courrier, le président du directoire de l'ACP-C a apporté le 3 décembre 1990 des précisions supplémentaires sur les produits de son agence : " J'envisage de développer un journal électronique " Le Journal des Journaux " fonctionnant de manière discontinue et jamais 24 heures de rang. La partie la plus longue fonctionnera de 6 heures à 22 heures 30 pendant six jours par semaine.

De plus, ces fils d'information n'ont pas pour vocation de couvrir toute l'information, mais de la traiter selon des choix rédactionnels faits par notre rédaction selon ses propres critères, exactement comme dans un quotidien sur papier.

A ces titres divers : diffusion discontinue, couverture incomplète et traitement spécifique, le " Journal des Journaux " ne peut être comparé à aucune agence de presse type AFP, Reuter ou AP. Avec 45 journalistes, je ne vois d'ailleurs pas comment nous pourrions concurrencer des agences de presse généralistes.

J'espère que ces précisions complémentaires seront de nature à vous rassurer totalement sur les conditions dans lesquelles nous envisageons d'utiliser votre fil général pour la commercialisation de nos produits, sans que cela constitue à aucun titre une concurrence pour l'AFP " .

Le 28 décembre 1990, le président de l'AFP a répondu dans les termes suivants : " L'avancement de nos pourparlers nous ayant permis de mieux cerner les modalités du service que vous vous proposez de mettre en place, il s'est avéré que celui-ci s'adresse aux journaux, services publics, et autres usagers privés qui constituent également les clients de l'AFP.

Sans doute votre projet porte-t-il sur la réalisation de journaux électroniques fonctionnant de 6 H 00 à 22 H 30, six jours par semaine et choisissant les informations traitées. Mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là de services d'informations qui se situeront sur le même terrain que ceux de l'AFP.

Ce serait donc placer l'Agence dans des conditions concurrentielles anormales que de fournir nos informations à une entreprise qui pourrait ainsi proposer ses services à un moindre coût que les nôtres aux mêmes clients que nous. Nous pourrions de ce fait être exposés à des désabonnements, et l'équilibre économique de l'Agence se trouverait compromis " .

L'ACP-C estimant être victime d'un abus de position dominante de l'AFP a saisi le Conseil de la concurrence par lettre du 13 mars 1991. Par jugement du 5 juillet 1993, le tribunal de commerce de Marseille a prononcé la liquidation judiciaire de l'ACP-C. Au cours de son audition du 8 juin 1995 le président du directoire de l'ACP-C en exercice au moment des faits a précisé que " les objectifs d'équilibre économique et financier de l'ACP-C ont pris du retard du fait de la difficulté à développer le fil général auprès de la clientèle qui souhaitait un fil complet concurrent de celui de l'AFP, alors que l'ACP-C proposait un fil " mémo " complété

par une optique " économique " avec un complément ou retraitement dans cette optique " .

B. - Les marchés concernés

En 1992-1993, le guide des agences de presse évaluait à 193 le nombre des agences de presse exerçant leur activité en France.

Parmi ces agences, trois présentent la particularité d'avoir organisé un système de collecte mondiale des informations de base : l'AFP, l'agence Reuter et l'Associated Press. Parmi les autres agences, certaines présentent un caractère généraliste mais couvrent un territoire géographique limité. La majorité des agences de presse proposent des produits d'information spécialisés. En 1993, le guide de la fédération française de presse avait répertorié 161 spécialisations.

A l'époque des faits, l'activité de l'AFP était centrée sur deux grandes catégories de services : " l'information texte " et les services liés à l'image et au son. Dans la catégorie " information texte " figuraient un service général couvrant l'ensemble de l'actualité mondiale (politique, diplomatie, économie, culture, sport, social, faits de société, sciences) et des services spécialisés (économie et finance, sport, culture...). Dans la catégorie " image et son ", l'AFP proposait des services spécialisés : photo internationale, photothèque, infographie, audio.

Les deux autres agences mondiales proposaient également un service général et des services spécialisés.

Dans certaines des rubriques spécialisées répertoriées par le guide des agences de presse, comme les images animées sonorisées, les photographies, l'infographie, la télématique, les trois grandes agences sont présentes au même titre que les agences spécialisées. En revanche, dans certaines spécialisations, les grandes agences n'apparaissent pas systématiquement. Ainsi, dans la rubrique " son ", l'AFP figure parmi une liste de dix agences, mais non l'agence Reuter et l'Associated Press. Dans la rubrique " économie ", seule l'agence Reuter est présente sur une liste de quarante et une agences. Dans les rubriques " Culture " " Europe " " Sports ", aucune des trois grandes agences n'est inscrite.

Dans le domaine de l'information il est ainsi possible de distinguer deux catégories de marchés :

- celui de l'information générale brute : les agences de presse apportent les nouvelles " brutes " aux professionnels, essentiellement des journalistes, qui trient dans la masse des données la part, relativement faible, les intéressant et la retraitent, pour les besoins de leur publication, en fonction des exigences de leur clientèle. En France, seules trois agences (AFP, Reuter, Associated Press) sont en mesure, en raison de leur système de collecte mondiale des informations de base, de couvrir les besoins en information générale, nationale et internationale dans des domaines variés : politique, diplomatie, économie, culture, sport, faits de société, sciences.... A partir des chiffres d'affaires réalisés en France par les trois agences mondiales dans le domaine de l'information générale, le chiffre d'affaires du marché de l'information générale brute était évalué en 1992 à 687 MF, en 1993 à 719 MF et en 1994 à 758 MF. La position de l'AFP pendant ces trois années a été légèrement supérieure à 97 %, l'agence Reuter et l'Associated Press réalisant respectivement en 1992, 1,31 % et 1,34 % et en 1994, 1,39 % et 1,18 %.

- celui de l'information retraitée : l'information est transformée et enrichie en fonction des caractéristiques et des besoins de la clientèle. Sur ces marchés, les grandes agences peuvent se trouver en situation d'offres avec les agences spécialisées ou d'autres opérateurs. Elles peuvent également se trouver en situation de fournisseurs à l'égard de clients qui développent parallèlement des services spécialisés susceptibles de se trouver en situation de concurrence avec leurs services spécialisés.

Interrogés au cours de leur audition du 9 juin 1998 sur le sens qu'il convenait de donner aux termes " journal électronique " et " télématique " utilisés par l'ACP-C dans ses courriers des 10 août et 3 décembre 1990, les représentants de l'AFP ont apporté les précisions suivantes : " Le terme télématique englobait, à l'époque des faits, à la fois d'une part, le minitel et d'autre part des bases de données et des serveurs électroniques. Les bases de données reçoivent et emmagasinent le service général ou le service économique de l'AFP, qui sont destinés à une consultation historique. Les clients de ces bases de données viennent de tous milieux professionnels et administratifs qui peuvent consulter l'AFP ou d'autres agences. La télématique minitel est un marché différent. L'offre est constituée principalement d'éditeurs télématiques (organes de presse écrite ou audiovisuelle) qui proposent des services spécifiques (exemple un journal quotidien) qu'ils complètent, s'ils le souhaitent par des informations venant de l'AFP sous forme de " journal télématique ". Il s'agit d'un produit réduit et décalé dans le temps, élaboré à partir du fil général (produit phare et en temps réel de l'AFP) et présenté sous forme de nouvelles brèves diffusées en continu. A l'époque des faits, l'AFP était la seule agence généraliste qui proposait un journal télématique. Toutefois, à cette époque n'importe quelle agence généraliste, y compris l'ACP, était susceptible d'offrir un tel produit à partir des informations dont elle disposait. A partir de 1992-93 l'Associated Press a offert un produit similaire en français et en anglais. L'utilisateur du minitel, s'il veut consulter les informations AFP a le choix entre le 36-15 AFP et les 36-15 des autres éditeurs reroutant ce même journal télématique de l'AFP ".

C. - Les contrats d'abonnement de l'AFP

Au moment des faits, la clientèle de l'AFP se répartissait en trois grandes catégories :

- la clientèle des médias : 287 journaux de presse écrite, 266 audiovisuels (radiotélévision, radios périphériques, radios locales), 34 éditeurs ;
- la clientèle des entreprises et institutionnels publics et privés (administration, collectivités territoriales, banques, organismes syndicaux, internationaux...) ;
- dix-huit agences de presse : treize bureaux d'agences étrangères, en vertu d'accords d'échanges réciproques, trois agences photos, une agence télévisuelle et une agence d'informations téléphoniques.

Le contrat d'abonnement de l'AFP signé avec la clientèle hors agences est intitulé " contrat de fourniture d'un service AFP ". Ce contrat de fourniture est composé de " conditions particulières " qui identifient l'abonné, le ou les services choisis et les conditions financières et de " conditions générales de fourniture d'un service AFP et de matériel, de licence et de maintenance d'un logiciel AFP ".

Les conditions générales définissent en premier lieu les conditions d'utilisation du service AFP. Elles précisent dans l'article 2 que " la fourniture de tout autre service ou des services annexes donnera lieu à la signature d'un contrat distinct ".

L'article 3 prévoit que, dans l'hypothèse où l'abonné utilise le service avec droits de reproduction, il peut utiliser le service AFP pour la rédaction de la publication ou pour l'information des rédacteurs de la station de radio ou de la chaîne de télévision ou de tout autre établissement dont l'identité est précisée au présent contrat.

S'il s'agit d'un abonnement sans droits de reproduction, le " service choisi par l'abonné est strictement destiné à sa propre information, sur le site de réception du service AFP ".

Le même article précise : " Dans les deux cas, la redistribution du Service par l'Abonné vers ses propres terminaux situés à l'extérieur du site de réception, se fait exclusivement dans le cadre d'un accord particulier avec l'AFP. De même, l'Abonné ne peut en faire bénéficier aucune autre entité, même appartenant au même groupe, sauf avec l'accord écrit de l'AFP. L'Abonné s'engage à ne pas utiliser le Service pour un usage autre que celui objet du présent contrat. L'exploitation du Service ou d'extraits du Service par un centre serveur télématique, vidéotex, visiotexte, un service téléphonique, ou autre, est expressément interdite et doit faire l'objet d'un accord séparé. Tout manquement à cette clause entraînera la résiliation immédiate du contrat ".

Le contrat d'abonnement signé avec les deux agences de presse spécialisées citées ci-dessus comporte des conditions générales identiques à celles qui viennent d'être décrites pour les contrats hors agences et des conditions particulières identifiant l'utilisateur ainsi que le service spécialisé auquel s'abonne l'agence (par exemple le service " sport " pour l'agence d'informations téléphoniques mentionnée ci-dessus).

L'instruction a fait apparaître que si l'ACP-C avait fait une demande d'abonnement au service général de l'AFP pour développer son journal électronique, elle n'a en revanche fait aucune demande d'abonnement au service télématique de l'AFP, auxquels s'abonnent les éditeurs de journaux télématiques, alors qu'un journal télématique figurait parmi les produits qu'elle envisageait de proposer.

II. - Sur la base des constatations qui précèdent, le Conseil,

Sur la position dominante de l'AFP :

En ce qui concerne le marché national de la fourniture d'informations générales brutes :

Considérant qu'en France trois agences (AFP, Reuter et Associated Press) sont en mesure, en raison de leur système de collecte mondiale des informations de base, de couvrir les besoins en information générale, nationale et internationale ; que, sur ce marché national, l'AFP a réalisé entre 1992 et 1994 plus de 97 % du chiffre d'affaires total ; qu'en conséquence elle détient une position dominante ;

En ce qui concerne le marché des journaux télématiques :

Considérant que l'AFP a confectionné un produit télématique de dépêches retraitées sous forme de " flash d'informations " accessible à tous les utilisateurs sur le Minitel ; que les éditeurs télématiques peuvent s'abonner à ce service et incorporer le produit de l'AFP dans les journaux télématiques qu'ils commercialisent sous leur nom sur le Minitel ; qu'à l'époque des faits, l'AFP était la seule agence généraliste qui proposait un journal télématique ; que la quasi-totalité des éditeurs a choisi de s'abonner au produit télématique de l'AFP

afin d'éviter les coûts de retraitement des dépêches brutes de celle-ci ; que l'AFP est à la fois une concurrente des éditeurs de journaux télématiques et le fournisseur d'une partie importante du contenu de leurs journaux ; qu'elle dispose ainsi d'une position dominante sur le marché des journaux télématiques ;

Sur les pratiques de l'AFP :

Considérant que la présentation des produits destinés à constituer le " journal électronique " faite par l'ACP-C par courrier du 10 août 1990 adressé à l'AFP et cité au I-A de la présente décision ne permettait pas à cette dernière de savoir quelle utilisation entendait faire l'ACP-C de son abonnement au service général ; que, malgré les demandes de précision de l'AFP, l'ACP-C n'a pas été en mesure, dans son courrier du 3 décembre 1990, de fournir les renseignements relatifs aux conditions d'utilisation du service général de l'AFP ; que le choix d'un support électronique ne dispensait pas l'ACP-C de fournir les garanties que l'AFP exige de la part de tous ses abonnés ; qu'en effet l'information générale fournie par une agence de presse présente la caractéristique de pouvoir être réutilisée à l'infini de telle sorte qu'à partir d'un seul abonnement au service général de l'AFP, un client peut simultanément utiliser cette information pour son propre usage et la revendre à une multitude d'autres utilisateurs ; que, dès lors qu'elle aurait la possibilité d'amortir le coût de l'abonnement à ce service général sur un grand nombre de clients, l'agence de presse se trouverait confrontée à une situation dans laquelle elle risquerait de perdre sa clientèle, un certain nombre de ses abonnés ayant l'opportunité de se fournir à un coût moindre auprès de l'un d'entre eux qui leur revendrait l'information fournie par l'agence ; que, dans ces conditions, l'AFP ne pourrait plus assurer l'équilibre économique lui permettant de couvrir les coûts de collecte de l'information ; que, par suite, les contraintes imposées par l'AFP vis-à-vis des demandes d'abonnement à son service général et visant, pour les abonnements sans droits de reproduction, à exiger que les informations obtenues soient strictement destinées à la propre information de l'abonné et, pour les abonnements avec droits de reproduction, à préciser dans le contrat l'identité du destinataire de l'information, ne constituent pas un abus anticoncurrentiel de la position dominante de l'AFP sur le marché de la fourniture d'informations générales brutes visé par les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 ;

Considérant qu'au surplus, l'ACP-C n'ayant pas demandé un abonnement au journal télématique de l'AFP pour la mise en fonctionnement de son produit télématique, il ne peut être fait reproche à l'AFP d'avoir fait une exploitation abusive de la position dominante qu'elle détient sur le marché des journaux télématiques en faisant obstacle à l'accès de l'ACP-C à ce marché ;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de faire application des dispositions de l'article 20 de l'ordonnance du 1er décembre 1986,

Décide :

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

Délibéré, sur le rapport de Mme Marie-Hélène Mathonnière, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, et MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents.

Le rapporteur général,

Marie Picard

Le vice-président,
présidant la séance,

Frédéric Jenny