



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10 Mai 2007
C(2007) 2110 final

DECISION DE LA COMMISSION

du 10 Mai 2007

**au titre de l'article 86, paragraphe 3, du traité CE,
relative aux droits spéciaux octroyés à la Banque Postale, aux Caisses d'Epargne et
au Crédit Mutuel pour la distribution des livrets A et bleu**

(Le texte en langue française et le seul faisant foi.)

SOMMAIRE

1.	Procédure	4
2.	Mesure étatique en cause et entreprises concernées.....	5
2.1.	La mesure étatique en cause.....	5
2.2.	Les entreprises concernées	6
3.	Cadre juridique.....	8
3.1.	Application de l'article 86, paragraphe 1, du traité	8
3.2.	Notion de liberté d'établissement.....	9
3.3.	Position des autorités françaises.....	10
4.	Activité concernée.....	12
4.1.	Examen des produits concernés	13
4.2.	Conclusion sur l'activité concernée.....	15
5.	Effets restrictifs directs de la mesure nationale	16
5.1.	Les droits spéciaux ont pour effet direct de réserver une part de marché significative à trois établissements bancaires.....	16
5.2.	Les livrets A et bleu restent prépondérants par rapport aux autres livrets d'épargne réglementés	20
5.3.	Les livrets d'épargne fiscalisés peinent à offrir une alternative réelle aux livrets A et bleu	21
5.4.	Conclusion sur les effets restrictifs directs de la mesure nationale	24
6.	Effets restrictifs indirects de la mesure nationale	25
6.1.	Les effets indirects d'appel de la mesure nationale sont de nature à aggraver son caractère restrictif	25
6.2.	Pour de nouveaux entrants, le livret A et bleu constituerait un outil performant pour s'établir en France	27

7.	Justification de la mesure par des raisons impérieuses d'intérêt général au regard de l'article 43 du traité	30
8.	Nécessité et proportionnalité de la mesure au regard de l'article 43.	30
8.1.	Position des autorités françaises sur le risque de décollecte	31
8.2.	Appréciation de la Commission	32
9.	Analyse de la mesure au regard de l'article 86, paragraphe 2, du traité.....	41
9.1.	Le SIEG de financement du logement social	41
9.2.	Le SIEG d'accessibilité bancaire.....	41
9.3.	Première et troisième conditions	42
9.4.	Deuxième condition.....	46
9.5.	Quatrième condition : nécessité des droits spéciaux et risque d'écrémage	48
9.6.	Cinquième condition : proportionnalité des droits spéciaux et risque de surcoût pour les finances publiques	51
9.7.	Conclusion sur le risque d'écrémage	61
10.	Restriction à la libre prestation de services.....	63
11.	Conclusion	65

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 10 Mai 2007

**au titre de l'article 86, paragraphe 3, du traité CE
relative aux droits spéciaux octroyés à la Banque Postale, aux Caisses d'Épargne et
au Crédit Mutuel pour la distribution des livrets A et bleu**

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 86, paragraphe 3,

après avoir donné aux autorités françaises et à La Banque Postale, aux Caisses d'Épargne et de Prévoyance et au Crédit Mutuel l'occasion de faire connaître leur point de vue concernant les griefs formulés par la Commission,

considérant ce qui suit:

1. Procédure

- (1) La Commission a adopté une lettre de mise en demeure concernant les droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu le 7 juin 2006, qui a été communiquée aux autorités françaises le 13 juin 2006. Suite à un courrier des autorités françaises indiquant que la lettre de mise en demeure ne contenait pas d'informations confidentielles, la Commission a communiqué cette dernière aux trois réseaux distributeurs concernés, La Banque Postale, les Caisses d'Épargne et de Prévoyance et le Crédit Mutuel (ci-après « les réseaux distributeurs »), le 10 juillet 2006.
- (2) Suite à ce courrier, le Crédit Mutuel et La Banque Postale ont communiqué leurs observations par une lettre en date du 29 septembre 2006. Les autorités françaises ont communiqué leurs observations à la lettre de mise en demeure par un courrier du 2 octobre 2006. Les Caisses d'Épargne et de Prévoyance ont communiqué leurs observations le 3 octobre 2006. Les observations des réseaux distributeurs et des tiers qui sont intervenus dans la procédure ont été communiquées aux autorités françaises par un courrier en date du 10 octobre 2006. Les autorités françaises ont transmis leurs observations sur les commentaires des tiers dans un courrier adressé à la Commission le 27 octobre 2006.
- (3) Le 13 octobre 2006, la Commission a envoyé aux tiers intéressés un questionnaire. La Commission a envoyé aux trois réseaux distributeurs une demande d'informations complémentaires en date du 18 octobre 2006, auxquels le Crédit Mutuel, La Banque Postale et les Caisses d'Épargne et de Prévoyance ont respectivement répondu les 26 octobre, 31 octobre et 3 novembre 2006.

- (4) Le 14 novembre 2006, la Commission a envoyé un courrier aux autorités françaises leur transmettant les réponses complémentaires des trois réseaux distributeurs et des tiers intéressés. Ce courrier était accompagné de questions complémentaires de la Commission. Les autorités françaises ont répondu à ce courrier les 11 et 22 décembre 2006.
- (5) Par courrier en date du 23 novembre 2006, les autorités françaises ont demandé à recevoir un document versé à la procédure par un tiers. La Commission a fait droit à cette demande le 24 novembre 2006, après avoir indiqué avoir déjà envoyé ce document aux autorités françaises le 10 octobre 2006.
- (6) La Commission s'est réunie le 8 novembre 2006 avec les Caisses d'Épargne et de Prévoyance, le 14 novembre 2006 avec La Banque Postale, le 19 décembre 2006 avec les autorités françaises et le 15 janvier 2007 avec le Crédit Mutuel.

2. Mesure étatique en cause et entreprises concernées

2.1. La mesure étatique en cause

- (7) La présente décision concerne les droits spéciaux octroyés par la France à La Banque Postale, aux Caisses d'Épargne et de Prévoyance et au Crédit Mutuel pour la distribution des produits d'épargne « livret A » et « livret bleu ».
- (8) Les articles L221-1 à 221-6 du Code monétaire et financier français établissent les dispositions communes à ces produits. Les articles L221-7 à 221-10, L518-25 et L518-26 dudit Code fixent les dispositions spécifiques applicables aux Caisses d'Épargne et de Prévoyance et à La Banque Postale. Un arrêté du 27 septembre 1991 précise quant à lui le régime applicable au Crédit Mutuel.
- (9) Il résulte de ces dispositions, ainsi que des textes réglementaires chargés de leur mise en œuvre, que les livrets A et bleu¹ sont des produits d'épargne destinés aux particuliers², qui peuvent être ouverts sans frais, sur lesquels il est possible d'effectuer gratuitement des retraits ou des dépôts à tout moment et qui doivent respecter un plafond de 15 300 euros³.
- (10) Le taux d'intérêt versé à l'épargnant pour le livret A, qui n'est pas soumis à l'impôt⁴, est indexé, à parts égales, sur l'Euribor 3 mois et l'inflation⁵. Après

¹ Il s'agit là des dénominations commerciales des livrets en cause, respectivement mentionnés à l'article L221-1 du Code monétaire et financier sous les noms « livret A de la Caisse nationale d'épargne », « premier livret des caisses d'épargne et de prévoyance » et « compte spécial sur livret du crédit mutuel ».

² Les articles R221-9 et R221-10 du Code monétaire et financier énumèrent également certaines personnes morales autorisées à ouvrir de tels livrets (par exemple les institutions de bienfaisance).

³ Hors intérêts capitalisés.

⁴ Article L157 du Code Général des Impôts s'agissant de l'impôt sur le revenu. Articles 1600-0 C à E et G de ce même code s'agissant de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale.

prélèvements fiscaux et sociaux libératoires, le taux versé à l'épargnant pour le livret bleu est égal à celui versé pour le livret A. La charge financière du paiement de ces intérêts repose sur la Caisse des dépôts et consignations (ci-après « CDC »).

- (11) L'encours collecté est centralisé auprès de la CDC qui, en contrepartie, rémunère les réseaux distributeurs par une commission d'intermédiation proportionnelle à l'encours et variable selon les réseaux concernés. La CDC utilise principalement ces ressources pour financer le logement social.
- (12) Il résulte de ces dispositions que les livrets A et bleu présentent des caractéristiques similaires tant pour les épargnants que pour les réseaux distributeurs⁶. Ils peuvent dès lors faire l'objet d'une analyse conjointe pour les besoins de la présente décision.
- (13) En ce qu'il limite à La Banque Postale, aux Caisses d'Epargne et de Prévoyance et au Crédit Mutuel le droit de distribuer un livret A ou bleu, le Code monétaire et financier a institué à leur profit des droits spéciaux (ci-après « la mesure nationale »), qui s'appliquent à des produits présentant des caractéristiques spécifiques déterminées par l'Etat, en particulier une défiscalisation des intérêts perçus.

2.2. Les entreprises concernées

- (14) La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom a créé l'établissement public de La Poste et a confirmé ses compétences en matière de services financiers. La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a créé, à compter du 1^{er} janvier 2006, un établissement de crédit détenu par La Poste. Cet établissement, « La Banque Postale », est chargé de gérer, pour le compte de l'Etat, la Caisse Nationale d'Epargne, qui est une caisse d'épargne publique instituée en 1881 avec la garantie de l'Etat pour recevoir les dépôts du livret A collectés par le réseau de La Poste.
- (15) Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance (ci-après « Caisses d'Epargne ») font partie du réseau des caisses d'épargne, auquel la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière a octroyé un statut coopératif. Ces caisses sont des établissements de crédit. Le livret A, créé en 1816, a été le seul produit d'épargne que les Caisses d'Epargne ont pu proposer à leurs clients jusqu'en 1978.

⁵ Règlement n° 2003-03 du comité de la réglementation bancaire et financière.

⁶ Les différences entre livrets A et bleu sont : mécanisme de défiscalisation différent (les conséquences sont cependant identiques pour l'épargnant en termes d'intérêt net perçu), commission d'intermédiation différente (1,3% de l'encours total collecté pour La Banque Postale, 1,1% pour le Crédit Mutuel et 1% pour les Caisses d'Epargne et de Prévoyance), montant minimal différent pour ouvrir un livret (respectivement 1,5 et 15 euros), absence de garantie d'Etat pour les dépôts dans le second cas. Il existe également certaines différences entre le livret A de La Banque Postale et celui des Caisses d'Epargne (voir section 9.44). Ces différences sont sans objet pour apprécier les effets des droits spéciaux mais seront pris en compte pour apprécier les missions d'intérêt général assurées par chacun des réseaux.

- (16) Le Crédit Mutuel est un établissement de crédit constitué d'un réseau de caisses locales ayant le statut de sociétés coopératives. Le livret bleu a été doté d'une défiscalisation partielle par l'Etat aux termes de la loi de finances rectificative n° 75-1242 du 27 décembre 1975⁷.

⁷ Pour les particuliers, le taux net est depuis 1991 identique à celui versé sur le livret A, ce qui équivaut à une défiscalisation totale.

3. Cadre juridique

3.1. Application de l'article 86, paragraphe 1, du traité

- (17) L'article 86, paragraphe 1, du traité dispose que les Etats membres ont l'obligation de n'édicter ni de ne maintenir, en faveur des entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, aucune mesure contraire aux règles du traité.
- (18) Si ledit article présuppose l'existence d'entreprises titulaires de certains droits spéciaux, il ne s'ensuit pas pour autant que tous ces droits sont nécessairement compatibles avec le traité. Cette compatibilité doit être appréciée au regard des règles du traité⁸.
- (19) L'article 43, deuxième alinéa, du traité dispose que la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice. Cette liberté est reconnue tant aux personnes morales qu'aux personnes physiques ressortissantes d'un État membre.
- (20) L'article 49, premier alinéa, du traité interdit les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté à l'égard des prestataires de services des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.
- (21) La distribution des livrets A et bleu et la centralisation de la collecte y afférente par la CDC constituent une activité non salariée au sens du traité, qui fait partie du secteur des services financiers. La vente de produits d'épargne constitue une prestation de services au sens du traité. Notamment, ces services font partie de l'activité de réception de dépôts ou d'autres fonds remboursables du public exercée par les établissements de crédit, activité qui est soumise aux conditions harmonisées fixées par la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice⁹. La directive établit le régime de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services de ce secteur.
- (22) Conformément à l'article 86, paragraphe 1, du traité, il convient donc d'apprécier la compatibilité des droits spéciaux octroyés aux réseaux distributeurs avec les articles 43 et 49 du traité, qui interdisent les restrictions à la liberté

⁸ Arrêt de la Cour du 19 mars 1991, affaire C-202/88 (France/Commission), Rec. p. I-1223.

⁹ JO L 177 du 30.06.2006 p. 1. Cette directive a abrogé et remplacé la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000. La plupart des dispositions de la directive 2000/12/CE n'ont pas été modifiées lors de cette refonte. La directive 2000/12/CE codifiait les dispositions contenues dans la directive 73/183/CEE du Conseil du 28 juin 1973 concernant la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services en matière d'activités non salariées des banques et autres établissements financiers, la première directive 77/780/CEE du Conseil du 12 décembre 1977 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et la deuxième directive 89/646/CEE du Conseil du 15 décembre 1989 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.

d'établissement et à la libre prestation de services des ressortissants d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre (ci-après « les opérateurs étrangers »). Les ressortissants de l'Etat membre auteur de la mesure bénéficient en outre des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant d'un autre Etat membre tirerait du droit communautaire dans la même situation, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes¹⁰.

3.2. Notion de liberté d'établissement

(23) Pour déterminer si une mesure nationale enfreint la liberté d'établissement protégée par l'article 43 du traité, il doit d'abord être examiné si celle-ci s'applique sans discrimination en raison de la nationalité.

(24) En l'espèce, on peut relever que les trois réseaux distributeurs sont des entreprises établies en France, Etat membre auteur de la mesure en cause. Dans la mesure où l'ensemble des autres établissements bancaires, qu'ils aient leur siège principal en France ou dans un autre Etat membre, se trouvent dans l'impossibilité de distribuer le livret A ou bleu, il n'y a pas lieu de considérer cette mesure comme discriminatoire sur la base de la nationalité.

(25) Le fait que les dispositions en cause s'appliquent indistinctement à tous les établissements financiers indépendamment de leur nationalité n'est toutefois pas de nature à exclure le régime préférentiel dont bénéficient les réseaux distributeurs du champ d'application de l'article 43 du traité. L'article 43 s'oppose en effet à toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible d'interdire, de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice par les ressortissants communautaires des libertés fondamentales garanties par le traité¹¹.

(26) Selon la jurisprudence de la Cour, « *la notion d'établissement au sens du traité est donc une notion très large, impliquant la possibilité pour un ressortissant communautaire de participer, de façon stable et continue, à la vie économique d'un Etat membre autre que son Etat d'origine, et d'en tirer profit, favorisant ainsi l'interpénétration économique et sociale à l'intérieur de la Communauté dans le domaine des activités non salariées* »¹².

(27) Les droits spéciaux octroyés à La Banque Postale, aux Caisses d'Epargne et au Crédit Mutuel pour la distribution des produits d'épargne livrets A et bleu excluent tout opérateur qui voudrait offrir ces produits à ses clients ou à de futurs clients, afin de collecter leur épargne et de la centraliser à la CDC contre rémunération. Cette exclusion s'applique tant aux opérateurs étrangers qu'aux opérateurs déjà anciennement établis en France.

¹⁰ Arrêt de la Cour du 30 mars 2006, affaire C-451/03 (Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti), Rec. p. I-2941, point 29. Voir dans le même sens l'ordonnance de la Cour du 17 février 2005, affaire C-250/03 (Mauri), Rec. p. I-1267, point 21.

¹¹ Arrêt de la Cour du 31 mars 1993, affaire C-19/92 (Kraus), Rec. p. I-1663.

¹² Arrêt de la Cour du 30 novembre 1995, affaire C-55/94 (Gebhard), Rec. p. I-4165, point 25.

(28) En tant que telle, cette exclusion limite directement en droit le champ d'activité de ces opérateurs, ce qui constitue en soi une restriction contraire à l'article 43 du traité. Dans l'affaire CAF, la Cour a ainsi considéré qu'« *une telle réglementation, en limitant la possibilité de constituer des CAF [centres d'assurance fiscale] à certains sujets de droit remplissant des conditions strictes, (...) est susceptible de rendre plus difficile, voire d'empêcher totalement, l'exercice par les opérateurs économiques en provenance d'autres Etats membres de leur droit de s'établir en Italie dans le but de fournir les services en question* »¹³. Dans le même sens, le Tribunal de première instance des Communautés européennes a constaté qu'un droit exclusif constituait, en soi, une entrave au libre établissement : « *la réglementation flamande qui octroie le droit exclusif à VTM rend impossible l'établissement en Belgique d'une société concurrente d'un autre Etat membre désireuse d'émettre depuis la Belgique de la publicité télévisée destinée à l'ensemble de la Communauté flamande. Cette seule constatation étant suffisante pour caractériser l'entrave au libre établissement, (...)* »¹⁴.

(29) En l'espèce, il suffit donc de constater que la distribution des livrets A et bleu constitue, au sens du traité, une activité non salariée protégée par l'article 43 du traité. Les droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu provoquant, en soi, une restriction à la liberté d'établissement, il appartient à la Commission d'examiner s'il existe des motifs impérieux d'intérêt général pour la justifier (voir parties 7 à 9).

3.3. Position des autorités françaises

(30) Les autorités françaises contestent cette interprétation de la jurisprudence de la Cour. Elles estiment d'abord que l'arrêt CAF avait trait « *en grande partie à une discrimination fondée sur la nationalité* » et que, partant, le raisonnement ne serait pas transposable au cas d'espèce.

(31) La Commission considère que la portée de la jurisprudence CAF n'est pas limitée aux cas de mesures discriminatoires. La Cour a en effet distingué les règlements applicables aux CAF qui sont de nature discriminatoire et ceux d'application générale¹⁵. La distinction effectuée par la Cour entre les mesures discriminatoires et celles qui s'appliquaient indistinctement à toute personne ou entreprise n'est pas utilisée pour établir l'existence d'une restriction à la liberté d'établissement mais pour déterminer les conditions dans lesquelles cette restriction peut être considérée comme acceptable¹⁶.

¹³ Arrêt Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti précité, point 34. Voir aussi les points 33 à 37.

¹⁴ Arrêt du Tribunal du 8 juillet 1999, affaire T-266/97 (VTM), Rec. p. II-2329, point 114. Voir aussi les points 108 et 112.

¹⁵ Arrêt Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti précité, points 36 et 37.

¹⁶ Les conditions à remplir pour qu'une mesure puisse être considérée comme compatible avec le traité sont plus strictes si la mesure est discriminatoire (seuls les raisons énoncées à l'article 46 du traité CE sont invocables).

(32) Les autorités françaises soulignent ensuite que les livrets A et bleu ne représentent « *qu'une part très faible du patrimoine financier des ménages français* » et que leur distribution « *n'occupe aujourd'hui qu'une part négligeable de l'activité des banques de détail* ». Par conséquent, les droits spéciaux accordés à trois réseaux bancaires pour la distribution de ce produit ne constitueraient pas, selon les termes de la jurisprudence CaixaBank¹⁷, un « *obstacle sérieux* » à l'établissement en France d'un opérateur étranger pour exercer une activité de banque de détail. Faute d'affecter sérieusement leur accès au marché, les droits spéciaux ne seraient pas contraires à l'article 43 du traité.

(33) La Commission considère qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'importance relative de la distribution des livrets A et bleu dans l'activité bancaire en France pour constater l'existence d'une entrave au libre établissement. Il convient en effet de rappeler que le droit d'établissement comporte « *l'accès sur le territoire de tout autre Etat membre à toutes sortes d'activités non salariées et leur exercice (...)* »¹⁸, sans qu'il soit pertinent de distinguer entre des activités constituant en soi, au sens du droit de la concurrence, un marché pertinent, et d'autres, de dimensions plus restreintes, qui seraient incluses de ce fait dans ledit marché pertinent. Pour établir l'existence d'une restriction à la liberté d'établissement, la Cour s'est ainsi bornée, dans l'affaire CAF, à examiner « *les services en question* » - qui constituaient « *certaines activités de conseil fiscal* » - sans considérer qu'il fût nécessaire ni de définir le marché pertinent concerné, ni d'apprécier l'importance de cette activité spécifique, tant pour les consommateurs que pour les opérateurs étrangers, au regard de l'activité plus large de conseil fiscal et comptable¹⁹. La Cour n'a pas non plus examiné si les opérateurs étrangers disposaient d'autres moyens aussi ou plus efficaces pour s'établir dans le but d'exercer ce type d'activité. Ainsi, la Cour s'est toujours contentée d'examiner si une mesure est susceptible d'interdire, de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité²⁰, sans qu'il soit nécessaire d'établir que l'entrave est de nature sérieuse. Une mesure susceptible d'avoir un effet restrictif sur la liberté d'établissement doit être qualifiée de restriction, même si l'entrave n'est pas sérieuse²¹.

(34) En conclusion, la Commission considère que les droits spéciaux en cause constituent, en soi, une restriction à la liberté d'établissement, dont la justification doit être examinée au regard des objectifs d'intérêt général invoqués (voir parties 7 à 9).

¹⁷ Arrêt de la Cour du 5 octobre 2004, affaire C-442/02 (CaixaBank), Rec. p. I-8961, points 13 et 14.

¹⁸ Arrêt Gebhard précité, point 23.

¹⁹ En tout état de cause, dans le cas d'espèce, l'activité est loin d'être accessoire : elle donne lieu à une rémunération stable et non négligeable et elle permet de proposer des services financiers à un grand nombre de clients dans toutes les catégories de la population française (Voir parties 4 à 6).

²⁰ Voir, par exemple, arrêts du 15 janvier 2002, affaire C-439/99 (Commission/Italie), point 22 et CaixaBank précité.

²¹ En effet, il n'existe pas, dans le domaine des libertés fondamentales, de règle *de minimis*. Voir en ce sens l'arrêt de la Cour du 5 avril 1984, Aff. jointes C- 177 et 178/82 (procédures pénales contre Jan van de Haar et Kaveka de Meern BV) Rec. p. I-01797.

(35) Tout en soulignant que l'analyse des effets économiques ci-dessous n'est pas nécessaire au titre de l'article 43 du traité au regard des considérations qui précèdent, pour établir que la mesure constitue une restriction à l'établissement au sens de la jurisprudence de la Cour, la Commission répondra néanmoins, et à titre subsidiaire, aux objections des autorités françaises sur le point de savoir si les droits spéciaux en cause constituent un « obstacle sérieux » à l'établissement et au développement d'opérateurs étrangers en France. Dans ces conditions, la Commission examinera au préalable l'effet de ces droits, *in concreto*, sur le marché français (voir parties 4 à 6), analyse qui démontre d'autant plus les effets particulièrement restrictifs des mesures en cause. La Commission présentera in fine son analyse au regard du principe de libre prestation de services (voir partie 10).

4. Activité concernée

(36) Les autorités françaises considèrent, contrairement à la Commission, qu'il est nécessaire d'examiner *in concreto* si les droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu constituent un obstacle sérieux pour s'établir sur le marché français. Pour faire une telle évaluation des effets de la mesure nationale, les autorités françaises estiment qu'il convient de définir au préalable ledit marché. Elles proposent d'analyser l'impact des livrets A et bleu dans le cadre d'un marché comprenant au moins toute l'activité de collecte des dépôts auprès des particuliers, voire l'activité de banque de détail dans son ensemble.

(37) La pratique décisionnelle de la Commission en matière de concentrations d'entreprises citée par les autorités françaises ne permet toutefois pas de conclure à l'existence d'un marché pertinent aussi large que ceux évoqués. La banque de détail est présentée dans la pratique décisionnelle de la Commission comme un « secteur » qui peut être segmenté en « un certain nombre de prestations », parmi lesquelles figure l'épargne ou la collecte de dépôt. Dans aucun des cas cités la Commission n'a dû, pour conclure son analyse, arrêter une définition de marché précise. Tout au plus peut-on indiquer que la Commission considère que la banque de détail « regroupe les activités liées aux systèmes de paiement et les services connexes (coffres...), l'épargne (comptes et livrets d'épargne "réglementée", bons de caisse et livrets et comptes à terme), l'épargne hors bilan (SICAV, fonds communs de placement et fonds de pension) et les crédits aux particuliers »²². Les autorités françaises de concurrence suivent cette même segmentation, en examinant par exemple l'impact des opérations de concentration sur le marché de « l'épargne bancaire pour les particuliers », tout en laissant ouverte la question de la définition précise des marchés²³.

²² Décision de la Commission du 23 octobre 1995 dans l'affaire M643 CGER Banque/SNCI (JO C 293 du 8.11.1995 p. 8). Au demeurant, dans cette affaire, les parties avaient proposé de définir un marché de l'épargne réglementée. Cette segmentation, qui conduisait à identifier un « marché affecté » (voir section 6 du formulaire CO relatif à la notification d'une concentration), avait servi de base à l'examen de la Commission, qui avait pu laisser la question de la définition du marché ouverte à l'issue de son analyse.

²³ Décisions du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie du 28 avril 2006 (C2006-41 Boursorama/CaixaBank) et du 10 août 2006 (C2006-45 Caisses d'Epargne-Banques Populaires).

4.1. Examen des produits concernés

- (38) Dans ce contexte, pour procéder à l'examen à titre subsidiaire des effets concrets de la mesure nationale, comme le demandent les autorités françaises, il convient d'examiner s'il existe des produits qui, en raison de leurs caractéristiques en termes de prix et d'usage, sont substituables aux livrets A et bleu. Les principales caractéristiques à examiner sont la liquidité, le risque et le rendement net²⁴ des différents produits pour apprécier si les consommateurs peuvent les considérer comme suffisamment interchangeables entre eux.
- (39) Les caractéristiques techniques principales des livrets A et bleu sont les suivantes : très grande liquidité²⁵, absence de frais, plancher très faible²⁶, risque nul, rendement fixé par l'Etat à un niveau supérieur à l'inflation, indexé sur le marché monétaire et rendu plus attractif par la défiscalisation. Cela les place dans un marché comprenant des produits réglementés défiscalisés similaires tels que le Codevi, le livret d'épargne populaire (« LEP ») et le livret jeune²⁷. Les comptes sur livrets fiscalisés, à condition d'offrir une rémunération nette aussi attractive que celle des livrets A et bleu, peuvent aussi constituer un substitut, d'autant plus qu'une réglementation similaire leur est applicable²⁸.
- (40) Les autorités françaises et certains tiers intéressés estiment que, au plus restreint, le marché devrait être défini plus largement, comme étant le marché de l'épargne liquide des ménages, comprenant tous les produits qui peuvent être convertis en monnaie sans risque en capital et dans un délai très court²⁹. Cette définition conduirait à inclure, outre les produits susmentionnés, l'épargne logement, les dépôts à vue rémunérés, le Plan d'Epargne Populaire bancaire

²⁴ Y compris les frais de gestion et la fiscalité.

²⁵ Mise à disposition des fonds immédiate.

²⁶ Versements autorisés à compter de 1,5 euro (livret A) et 15 euros (livret bleu).

²⁷ Le taux d'intérêt versé à l'épargnant pour ces trois produits est réglementé par l'Etat et se situe à un niveau supérieur ou égal au livret A. Le Codevi est un livret d'épargne défiscalisé dont le plafond est de 6000 euros. Le LEP est un livret d'épargne réservé aux personnes faiblement ou non-imposables. Le livret jeune est un livret d'épargne réservé aux 12-26 ans.

²⁸ Il s'agit de comptes destinés à collecter l'épargne, qui se caractérisent par l'absence de frais d'entrée et de gestion, une grande liquidité et l'absence de moyens de paiements associés.

²⁹ Les autorités françaises ont donc envisagé trois définitions de marché : celui de la banque de détail, celui de la collecte de dépôts auprès des particuliers et celui de l'épargne liquide des ménages. La Commission considère, pour les raisons exposées ci-dessous, que la dernière proposition de définition, qui est la plus étroite, reste trop large compte tenu de la faible substituabilité des livrets A et bleu avec certains des produits cités par les autorités françaises. La Commission estime donc, a fortiori, que les deux autres définitions ne peuvent pas être retenues. S'agissant d'un éventuel marché de la collecte de dépôts auprès des particuliers, on peut relever que cela conduirait à intégrer, outre les produits compris dans le marché de l'épargne liquide, des produits tels que les titres cotés et non cotés et l'assurance-vie dans son ensemble. Même si les consommateurs peuvent parfois arbitrer, au sein de leur patrimoine financier, entre ces différents types de produits et les livrets A ou bleu, il n'en demeure pas moins que ceux-ci présentent des caractéristiques en termes de risque, de rendement et de liquidité telles qu'ils n'apparaissent pas substituables aux livrets examinés.

(« PEP »), les comptes à terme, les bons de caisse, les OPCVM et les SICAV monétaires et les supports d'assurance-vie en euros.

(41) S'agissant du compte épargne logement (« CEL »), on peut constater que ce produit offre un rendement nettement inférieur à celui du livret A³⁰, si bien que son usage paraît surtout correspondre au souhait de bénéficier de prêts pour l'achat ou la rénovation d'un logement dans des conditions privilégiées. Toutefois ce produit présente aussi des caractéristiques communes avec les livrets A et bleu telles que la liquidité, un risque très faible et la défiscalisation - seulement partielle pour ce qui concerne le CEL. Le CEL est au demeurant traditionnellement intégré aux produits d'épargne bancaire liquide³¹. Pour les besoins de la présente décision, on peut donc considérer qu'il existe une certaine substituabilité entre le CEL et les livrets A et bleu.

(42) En revanche, il résulte de l'instruction de la présente affaire que les autres produits cités ne constituent pas des substituts suffisamment proches des livrets A et bleu pour être intégrés dans l'analyse. Certes, il convient de noter que la frontière peut être délicate à tracer entre les différents produits d'épargne, puisque les consommateurs sont parfois susceptibles, selon leurs besoins spécifiques et les conditions relatives de marché, de procéder à des arbitrages entre des produits présentant des caractéristiques assez éloignées. Pour autant, des produits dont l'objet, les caractéristiques techniques (en particulier la liquidité et le risque) ou le régime fiscal (et, plus largement, le rendement, dont les frais de gestion) sont nettement différents des livrets A et bleu ne peuvent être considérés comme des substituts proches de ces livrets. Les principales différences entre les produits cités par les autorités françaises et les livrets A et bleu sont détaillées ci-dessous.

(43) Le Plan d'Épargne Logement (« PEL ») n'est pas un produit d'épargne liquide : il est ciblé sur un projet déterminé, l'acquisition d'un logement, et les sommes qui y sont investies sont bloquées pendant quatre ans³², alors que l'une des caractéristiques principales des livrets A et bleu tient à leur très grande liquidité³³. Les autres produits d'épargne bancaire ne présentent pas non plus la

³⁰ Au 31 août 2006, le CEL offrait un taux de rémunération de 1,75% soumis aux prélèvements sociaux, par rapport au taux de 2,75% entièrement défiscalisé du livret A.

³¹ Ce produit est intégré, dans les statistiques et analyses de la Banque de France, à la ligne «dépôts avec préavis», qui comprend aussi les produits suivants : livrets A et bleu, Codevi, LEP, livret jeune et comptes sur livret fiscalisés.

³² En cas de retrait partiel avant quatre ans, le PEL est transformé en CEL. L'objectif des consommateurs qui souscrivent un PEL n'est toutefois pas d'en faire cet usage et, lorsque c'est le cas, ils sont comptabilisés au titre des titulaires de CEL. Pour les besoins de cette décision, il n'apparaît donc pas pertinent d'assimiler le PEL au CEL. Au-delà de quatre ans, les sommes investies sur PEL peuvent être retirées sans pénalité pour l'épargnant. Cette caractéristique ne suffit pas pour considérer le PEL comme substituable aux livrets A et bleu puisque, notamment, leur finalité est nettement différente (au moment de la souscription, l'épargnant choisit d'investir sur un PEL en vue de l'acquisition d'un logement et non pour détenir un produit d'épargne liquide).

³³ De nombreux livrets A et bleu font l'objet de mouvements significatifs. A titre d'illustration, un sondage montre qu'ils sont principalement perçus par les épargnants comme une réserve d'épargne disponible à tout moment. Source : sondage TNS-Sofres réalisé en juin 2006, commandé par ING Direct et portant sur l'intérêt des Français pour une distribution élargie du livret A (ci-après « sondage TNS-Sofres »).

même liquidité que les livrets A et bleu : le PEP est ainsi un produit d'épargne de long terme³⁴ qui n'est plus distribué depuis le 25 septembre 2003. Les sommes investies sur les comptes à terme et les bons de caisse sont indisponibles pendant la durée du contrat (d'un mois à cinq ans) ; seul un versement unique, soumis à un plancher significatif, est généralement possible sur ce type de produit. En outre, en termes de rendement, il convient de souligner que les intérêts perçus sont fiscalisés.

- (44) Le rendement net des produits d'épargne boursière (OPCVM et SICAV monétaires) présente des différences significatives avec celui des livrets A et bleu : il s'agit en effet de placements supposant, en principe, le paiement de frais d'entrée, de gestion et de sortie et dont les intérêts sont fiscalisés³⁵. En termes d'utilisation, ces produits sont généralement soumis à des versements planchers significatifs et sont relativement complexes d'emploi, ce qui suppose une certaine familiarité avec le fonctionnement des marchés monétaires et financiers, alors que les livrets A et bleu s'adressent au grand public. Les comptes à vue rémunérés ne sont quant à eux pas un produit d'épargne³⁶. Compte tenu des différences significatives mentionnées, le PEL, le PEP, les comptes à terme, les bons de caisse, les assurances-vie, les OPCVM et SICAV monétaires et les comptes à vue n'apparaissent pas suffisamment interchangeables avec les livrets A et bleu pour pouvoir être considérés comme substituables avec ceux-ci pour les consommateurs.

4.2. Conclusion sur l'activité concernée

- (45) Dans le cadre de la présente procédure, les effets de la mesure nationale seront évalués en tenant compte de l'existence de produits substituables aux livrets A et bleu qui peuvent être utilisés par toutes les banques pour entrer ou se développer sur le marché de l'épargne bancaire liquide. Le marché, qui est de dimension nationale, sera entendu ci-après comme incluant les livrets A et bleu, le Codevi, le LEP, le livret jeune, les comptes sur livrets ordinaires et le CEL.

- (46) On peut relever que cette définition se rapproche de celle esquissée par le Conseil de la concurrence dans son avis n° 96-A-12 du 17 septembre 1996

³⁴ Clôture automatique du PEP en cas de retrait avant quatre ans et perte des avantages fiscaux.

³⁵ Dans le cas d'OPCVM inclus dans un plan d'épargne en actions, les intérêts sont partiellement défiscalisés, mais seulement à l'issue d'une période de deux à cinq ans. S'agissant des produits d'assurance-vie libellés en euros, la défiscalisation n'intervient qu'à l'issue d'une période de huit ans. Les produits d'assurance et les produits bancaires sont de plus placés sur des marchés distincts par les autorités de concurrence.

³⁶ S'agissant des comptes à vue rémunérés, leur usage apparaît nettement distinct de celui qui est fait des livrets A et bleu, puisque leur finalité est d'offrir des moyens de paiement. Dans un objectif d'épargne, ces comptes ne présentent pas un intérêt réel puisque leur rémunération demeure faible. CaixaBank proposait par exemple une rémunération de 1,5% fiscalisée, à comparer, au même moment, au taux net de 2,25% non fiscalisé pour le livret A ; actuellement, la plupart des comptes à vue ne sont pas rémunérés en France ; seuls six établissements rémunèrent ces comptes à des niveaux faibles, compris entre 0,5% et 3% brut, à condition d'avoir un solde créditeur supérieur à un certain seuil ou à condition de souscrire à un abonnement supplémentaire. Dès lors, on ne peut considérer que ces comptes sont, de manière générale, substituables aux livrets A et bleu.

concernant les conditions de concurrence prévalant dans le système bancaire et de crédit français. Celui-ci avait considéré que les livrets A et bleu pouvaient « constituer un segment d'un marché plus vaste qui pourrait être, sous réserve d'un examen approfondi dans le cadre d'une procédure contradictoire, celui des produits d'épargne liquide des particuliers ou celui des produits d'épargne liquide à taux réglementé ».

- (47) A titre subsidiaire, il ressort de l'analyse de la Commission ci-dessous que l'octroi de ces droits spéciaux rend, en tout état de cause, moins attrayant le développement d'une activité de distribution et de collecte de l'épargne bancaire liquide en France, même s'il existe d'autres produits d'épargne qui peuvent être distribués aux particuliers. La Commission estime en effet (voir parties 5 et 6), que l'existence de livrets A et bleu réservés aux réseaux distributeurs rend plus difficile et plus coûteux, du fait des caractéristiques de ces produits, l'établissement d'un opérateur étranger en France. On observe que la mesure nationale comporte non seulement des effets restrictifs directs sur le marché de l'épargne bancaire liquide (voir partie 5) mais aussi des effets restrictifs indirects d'appel (voir partie 6).

5. Effets restrictifs directs de la mesure nationale

- (48) Les droits spéciaux en cause ont pour effet direct de réserver une part de marché significative à trois établissements bancaires. La place des livrets A et bleu sur le marché de l'épargne bancaire liquide reste prépondérante par rapport aux autres livrets d'épargne réglementés et par rapport aux livrets d'épargne fiscalisés. En ce sens, les droits spéciaux en cause gênent l'accès au marché de l'épargne bancaire liquide français des ressortissants communautaires et l'exercice par ceux-ci d'activités de services bancaires.

5.1. Les droits spéciaux ont pour effet direct de réserver une part de marché significative à trois établissements bancaires

- (49) Au sein du marché de l'épargne bancaire liquide, les livrets A et bleu occupent une part importante en valeur et en volume.

En valeur

- (50) En valeur, cette activité réservée occupe une part significative du marché de l'épargne bancaire liquide : 128,4 milliards d'euros en 2005³⁷, soit 33%. Cet encours est relativement stable dans le temps, puisqu'il a varié en dix ans dans une fourchette comprise entre 119 et 128 milliards d'euros.

- (51) Grâce au livret A, La Banque Postale et les Caisses d'Epargne occupent des positions de leader sur le marché de l'épargne bancaire liquide (respectivement 18,6% et 26,4% du marché), supérieure à leur part de marché

³⁷ Source: Banque de France.

naturelle (sur les dépôts bancaires, hors titres et assurance vie, part de respectivement 11,5% et 14,8%)³⁸.

(52) Les autorités françaises soulignent toutefois que l'on constate, sur quinze ans, un redéploiement significatif du patrimoine financier des ménages au détriment du livret A. A cet égard, la stabilité de son encours masquerait une diminution relative de son importance, compte tenu de l'enrichissement global de la population et de la production d'intérêts sur ces livrets. La stabilité de l'encours masquerait en outre des flux substantiels en entrées et sorties.

(53) Les informations fournies par les autorités françaises permettent effectivement de constater que sur longue période la place relative du livret A a évolué. Il n'en demeure pas moins qu'une part significative du marché en valeur, environ un tiers, reste aujourd'hui investie dans des produits qui sont réservés à trois établissements bancaires. Rien ne permet d'indiquer que cette proportion soit amenée à évoluer de manière significative dans un horizon à court et moyen terme (trois à cinq ans), pertinent pour apprécier des obstacles à l'entrée sur le marché³⁹.

(54) La stabilité de l'encours ne s'oppose naturellement pas à un taux de renouvellement significatif, qui est au demeurant logique s'agissant d'un produit parfaitement liquide et qui n'apparaît pas supérieur à celui d'autres produits similaires. A côté de certains livrets sur lesquels beaucoup de mouvements sont réalisés, il convient de souligner que de nombreux livrets ne font l'objet d'aucune opération. [Une partie significative]*% des livrets A de La Banque Postale n'[a]ont ainsi connu aucune opération au cours des deux années écoulées. S'agissant des Caisses d'Épargne, [une partie très significative]% des livrets A n'ont connu aucune opération financière en 2005, ce qui représente [une partie significative]% de l'encours collecté. Une partie significative de l'encours collecté est donc de facto peu mobile, ce qui rend difficile la conquête de parts de marché pour de nouveaux opérateurs étrangers. Les droits spéciaux ont ainsi pour effet direct de réserver une part de marché significative aux trois réseaux distributeurs concernés, qui n'est pas accessible directement aux opérateurs étrangers, puisqu'ils ne peuvent pas leur faire concurrence en offrant aux consommateurs le même produit, et qui est pour partie peu mobile.

En volume

(55) Outre les effets des livrets A et bleu sur les parts de marché en valeur, ces produits ont, de manière plus significative encore, un impact déterminant sur les parts de marché en volume. Les livrets A et bleu restent le produit d'épargne le plus populaire des Français, avec une diffusion exceptionnelle auprès de 70 à 80% de la population, soit entre 46 et 50 millions de titulaires.

³⁸ Source: Banque de France.

³⁹ Voir partie 5 sur l'attractivité actuelle des livrets A et bleu.

* Secret d'affaires.

- (56) Ces chiffres confèrent aux trois réseaux distributeurs concernés des parts de marché en volume très significatives, c'est-à-dire un portefeuille de clients très étoffé. Ils sont à rapprocher, en termes d'ordre de grandeur, du nombre de clients des autres établissements bancaires présents en France, soit environ [15-25] millions pour le Crédit Agricole (y compris LCL), entre 9 et 6 millions pour la plupart des autres grandes banques de réseau⁴⁰ et [400 000 ; 700 000] pour un entrant récent tel qu'ING. Par comparaison, le taux de détention du Codevi dans la population française n'est que de 24%, alors qu'il peut être proposé par toutes les banques. Cela se traduit dans le nombre de titulaires de Codevi par établissement bancaire, soit par exemple [5-10] millions au Crédit Agricole et [1-4] millions à la Société Générale, à comparer aux [20-25] millions de détenteurs d'un livret A à La Banque Postale, [20-25] millions aux Caisses d'Epargne et [4-8] millions au Crédit Mutuel.
- (57) Les droits spéciaux ont pour conséquence directe que tous les Français qui souhaitent détenir un livret A ou bleu doivent s'adresser aux trois réseaux distributeurs concernés. Or, comme le soulignent les chiffres de détention, les Français souhaitent en grande majorité détenir un tel livret et deviennent ainsi clients des trois réseaux distributeurs concernés. Cette diffusion est en outre particulièrement bien équilibrée dans l'ensemble de la population française, avec une pénétration aussi bien en zone urbaine que rurale, dans toutes les classes d'âge et toutes les catégories socio-professionnelles.
- (58) Ce portefeuille de clientèle constitue un avantage significatif dans un marché bancaire mature sur lequel la conquête de nouveaux clients constitue un enjeu fondamental pour tous les acteurs présents. Certes, cette position recouvre différents types de situations individuelles, une partie significative des détenteurs de livrets A ou bleu ayant d'autres produits bancaires et financiers dans d'autres établissements. Pour autant, il s'agit dans tous les cas de clients que les trois réseaux distributeurs concernés ont en portefeuille et avec lesquels ils sont en mesure d'intensifier la relation bancaire.
- (59) De fait, cette situation ne se modifie pas substantiellement avec le temps : on évalue à environ [...] * les ouvertures annuelles de livrets A, ce qui représente environ [1-4]% de ces livrets. Les ordres de grandeur sont similaires pour les fermetures, mais il convient de noter que près de [une partie significative]% des cas de fermeture de livrets A de La Banque Postale sont dus à un décès. En 2005, le solde était [...] d'environ [...] livrets. Il s'ensuit que relativement peu de livrets sont fermés par leurs titulaires pour, le cas échéant, s'adresser à un concurrent. Les livrets sont d'ailleurs généralement conservés longtemps par leurs titulaires, puisqu'environ 70% des livrets sont ouverts depuis plus de dix ans et 3% seulement ont moins d'un an⁴¹.

⁴⁰ A savoir Société Générale, BNPP et Banques Populaires.

* Secret d'affaires.

⁴¹ Source : sondage TNS-Sofres. En comparaison, une banque intervenante indique que 40% de ses Codevi sont ouverts depuis plus de dix ans et 9% depuis moins d'un an.

- (60) La seconde conséquence directe de la diffusion exceptionnelle des livrets A et bleu est que la grande majorité des Français, pour certains dès le plus jeune âge, sont déjà équipés en livret d'épargne bancaire liquide. Un nouvel entrant se trouve donc confronté à un marché où l'acquisition de clientèle est particulièrement difficile puisqu'elle doit se faire principalement par attrition de clientèle plutôt que par création de nouveaux clients, alors même qu'on observe une faible mobilité des clients dans le secteur bancaire.
- (61) L'attractivité des livrets A et bleu, qui apparaît à la fois durable et actuelle, résulte d'éléments objectifs tenant à leurs caractéristiques (très grande liquidité, rendement appréciable amélioré par la défiscalisation, risque nul)⁴². L'attachement des Français au livret A tient aussi à des éléments plus subjectifs, mais néanmoins importants, qui ont trait à son histoire. Créé il y a près de deux siècles, le livret A est un produit qui inspire confiance (stabilité et sécurité de l'épargne investie dans ce produit), qui est très bien connu des consommateurs et qui dégage une image positive liée notamment aux missions d'intérêt général qu'il sert à financer. Les autorités françaises ainsi que les tiers intéressés soulignent « *l'universalité* »⁴³ de ce produit « *mythique* », qui fait partie du « *patrimoine collectif* » des Français.
- (62) Du fait de leur importance en valeur et en volume sur le marché de l'épargne bancaire liquide, les livrets A et bleu rendent l'entrée d'un nouvel opérateur relativement difficile : une partie de cette épargne apparaît peu mobile et les consommateurs sont déjà pour la plupart équipés au moyen d'un produit populaire et attractif. Il s'agit toutefois d'examiner si les établissements de crédit sont en mesure de proposer aux épargnants français, détenteurs ou non d'un livret A ou bleu, des produits comparables suffisamment attractifs pour s'implanter et se développer sur ce marché en France. A cet égard, différents éléments tendent à montrer que l'existence des livrets A et bleu rend la pénétration du marché français plus difficile et plus coûteuse.

⁴² Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, le gouvernement a souligné, dans le même sens, que « à partir d'août 2000 la hausse du taux de rémunération du livret A, à un niveau élevé par rapport aux taux du marché, alliée aux turbulences sur les marchés boursiers, a fait retrouver toute son attractivité à ce placement sûr, liquide et défiscalisé » (Assemblée Nationale, réponse à la question N° L 24, budget du logement). L'attractivité du livret A est décrite ainsi dans le bulletin de la Banque de France n° 111 de mars 2003 (« Le livret A : retour sur l'évolution d'un produit d'épargne traditionnel », D. Gabrielli et F. Wilhelm) : « [...] ce livret continue d'être attractif pour les ménages : c'est en effet le produit financier le plus largement diffusé dans le pays et sa part, au sein des placements monétaires des agents économiques français, demeure très significative. De surcroît, après une phase de déclin, dans un contexte d'élargissement de l'offre d'instruments de placement accessibles aux ménages, les encours ont repris leur progression depuis environ deux ans. Au total, au terme de deux décennies d'innovations financières, le livret A continue d'occuper une place importante dans les placements monétaires des ménages [...] » (p. 73).

⁴³ Dans leur réponse à la Commission du 11 décembre 2006, les autorités françaises décrivent ainsi le livret A : « *l'universalité effective du livret A/bleu est assurée grâce à ses spécificités : juridiquement accessible à tous (y compris mineurs, étrangers, non résidents) (...). En pratique accessible à tous, le livret A est et demeure un produit simple d'utilisation (...). Le livret A est un produit complet, (...) qui peut être utilisé à la fois comme un livret d'épargne classique et comme une « forme » de compte bancaire* ».

5.2. Les livrets A et bleu restent prépondérants par rapport aux autres livrets d'épargne réglementés

(63) Pour concurrencer les livrets A et bleu, les établissements bancaires français ou étrangers peuvent proposer des produits réglementés comparables (Codevi, LEP, livret jeune, CEL). On constate cependant que ces produits ne représentent qu'un encours de 149 milliards d'euros, légèrement supérieur à l'encours cumulé des livrets A et bleu, alors même qu'il s'agit de quatre produits différents qui sont distribués par un réseau plus étendu, comprenant toutes les banques présentes en France, y compris les réseaux distributeurs des livrets A et bleu. En volume, les différences importantes qui existent dans le nombre de détenteurs de livrets A et bleu et d'autres produits d'épargne réglementée ont déjà été soulignées à la section 5.1.

(64) Le succès plus réduit de ces produits par rapport aux livrets A et bleu peut notamment s'expliquer par les limitations qui pèsent sur lesdits produits : le Codevi offrait jusqu'à récemment un plafond de 4 600 euros seulement⁴⁴, le LEP est réservé aux personnes à revenus modérés, le livret jeune est proposé aux personnes âgées de 12 à 26 ans seulement⁴⁵ et le CEL offre un rendement net inférieur. Par comparaison, les livrets A et bleu n'imposent aucune condition d'ouverture⁴⁶ et présentent des caractéristiques de fonctionnement attractives (simplicité, gratuité, versements et retraits à compter de 1,5 euro pour le livret A)⁴⁷.

(65) Les autorités françaises soulignent toutefois que la plupart des livrets A n'atteignent pas le plafond du Codevi, si bien que ces deux produits seraient, pour la majorité des consommateurs, parfaitement substituables. D'un point de vue purement technique, la substituabilité paraît effectivement forte entre ces deux produits, même si le Codevi est sans doute moins souple d'utilisation⁴⁸ et il peut être rationnel, même pour les consommateurs n'atteignant pas le plafond du Codevi, de choisir, entre deux produits très proches, celui qui prévoit le moins de limitation, à savoir le livret A. En outre, on ne peut occulter l'impact d'autres éléments plus subjectifs, tenant à l'histoire du livret A et à son image.

⁴⁴ Ce plafond est relevé à 6 000 euros à compter du 1^{er} janvier 2007, ce qui reste nettement inférieur au plafond du livret A.

⁴⁵ Compte tenu de ses caractéristiques, le rapport sur l'équilibre des fonds d'épargne de MM. Nasse et Noyer considère que le livret jeune n'exerce qu'une « concurrence limitée » sur le livret A (rapport du 29 janvier 2003, p. 16).

⁴⁶ Sauf l'interdiction de détenir plus d'un livret par personne physique. En particulier, il n'existe pas de condition de nationalité ou de résidence pour la détention d'un livret A.

⁴⁷ Le rapport d'information du sénateur Alain Lambert sur « La situation et les perspectives du système bancaire français » cite un certain nombre d'autres raisons pour expliquer les « imperfections » auxquelles ont été confrontées les produits banalisés partiellement substituables aux livrets A et bleu (rapport n° 52 du 30 octobre 1996, p. 88).

⁴⁸ Pas de carte de retrait, versements minimums plus élevés sur le Codevi. Le sondage TNS-Sofres indique également que le livret A est perçu comme un produit « plus souple et plus facile d'utilisation ».

- (66) Pour les gros épargnants, le Codevi et le livret A ou bleu peuvent en outre constituer des produits complémentaires, permettant d'atteindre un plafond de 19 900 euros d'épargne défiscalisée, à comparer au plafond de 4 600 euros offert par un Codevi seul⁴⁹. Certains particuliers ont par ailleurs tendance, par souci de simplicité de gestion, à concentrer dans un seul établissement leur compte à vue et leur épargne liquide. En cas de détention d'un livret A ou bleu, seuls les trois réseaux distributeurs concernés sont en mesure de proposer un guichet unique à leur clientèle.
- (67) En somme, si certains produits réglementés banalisés constituent des substituts aux livrets A et bleu, il n'en demeure pas moins que ces derniers conservent une attractivité réelle auprès des consommateurs, que celle-ci soit due à des caractéristiques objectives ou à une tradition historique. Dans ces conditions, du fait des droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu, un nouvel entrant aura des difficultés relativement plus grandes pour entrer et se développer sur le marché français de l'épargne bancaire liquide, même s'il est en mesure de proposer d'autres produits défiscalisés.

5.3. Les livrets d'épargne fiscalisés peinent à offrir une alternative réelle aux livrets A et bleu

- (68) Les comptes sur livret ordinaires (les comptes d'épargne) peuvent aussi offrir un produit de substitution aux livrets A et bleu ; de fait, ils totalisent un encours de 113 milliards d'euros en 2005. Pour un nouvel entrant, l'offre d'un livret d'épargne peut constituer un outil utile d'implantation, qui permet d'attirer des clients et de collecter des ressources. Une banque peut par exemple choisir de proposer un livret d'épargne offrant un taux d'intérêt particulièrement attractif qui, à court terme, ne dégagera pas de marge, dans le but d'acquérir des clients auxquels d'autres produits plus rémunérateurs seront vendus (« effet d'appel »).
- (69) Les autorités françaises jugent possible une telle stratégie en France, comme l'illustre le succès d'ING, sans que l'existence des livrets A et bleu soit de nature à la contrecarrer. Elles estiment en particulier que le livret A ne joue pas un rôle « d'étalon » dans la détermination du rendement et des caractéristiques des autres livrets et que sa défiscalisation a peu d'impact réel.
- (70) Au terme de son enquête, la Commission considère au contraire que l'existence des livrets A et bleu rend bien une telle stratégie moins efficace et plus coûteuse en France. Concernant la fonction « d'étalon », on peut admettre que, depuis l'indexation du livret A sur l'Euribor 3 mois, il n'est plus possible de distinguer le rôle joué par l'un ou l'autre dans la détermination du taux offert aux épargnants sur les livrets d'épargne fiscalisés. Pour autant, compte tenu de l'importance du livret A sur le marché, il paraît clair que le taux net offert sur ce produit constitue une référence pour la fixation de leurs taux par les concurrents.

⁴⁹ Données avant relèvement du plafond. La demande pour des produits d'épargne liquide supérieure au plafond du Codevi est réelle et a conduit récemment certaines banques à développer des super-livrets qui prennent le relais du Codevi au-delà de 4 600 euros. Sur son site internet, La Banque Postale met aussi en avant « un conseil malin », qui consiste à épargner 19 900 euros nets d'impôts en ouvrant à La Banque Postale à la fois un livret A et un Codevi.

Ainsi, en 2004, plusieurs opérateurs ont offert à leurs clients un taux d'intérêt de 3,05% pour que cela corresponde, après impôt, au taux de 2,25% offert sur les livrets A et bleu⁵⁰.

(71) Sur le moyen terme, du fait de la défiscalisation, on remarque néanmoins que les concurrents ne sont pas nécessairement toujours en mesure d'aligner leur offre sur le livret A⁵¹. Dans les conditions actuelles de marché, il faudrait pouvoir offrir plus de 3,76%, soit un taux supérieur à celui offert par les établissements bancaires interrogés, y compris le « taux d'appel » offert temporairement par un nouvel entrant sur ce marché, qui réalise ce faisant pourtant une marge négative. Le taux du livret A paraît ainsi constituer une borne supérieure que les autres opérateurs cherchent à égaler (hors périodes exceptionnelles de lancement). La défiscalisation au seul profit des livrets A et bleu renchérit ainsi les coûts des opérateurs étrangers qui souhaiteraient offrir un produit similaire⁵². Il paraît ainsi difficile de parvenir à faire une offre comparable au taux net du livret A qui soit financièrement équilibrée dans la durée.

(72) Or, compte tenu de l'attractivité du livret A et de l'attachement des Français à ce produit, ce n'est pas un taux équivalent mais un rendement net supérieur qu'un opérateur devrait en réalité être en mesure de proposer dans la durée. Il s'agit en effet de convaincre des consommateurs de quitter un livret garanti par l'Etat, stable et sûr, utilisé à des fins d'intérêt général, au profit d'un nouveau livret d'épargne qui n'offre pas les mêmes garanties ni le même historique.

(73) Les autorités françaises contestent toutefois l'importance donnée à la défiscalisation dans le choix des consommateurs. Elles soulignent que celle-ci ne représente que des économies faibles sur une année et qu'elle n'intéresse par définition que les ménages redevables de l'impôt sur le revenu, soit environ la moitié de la population française.

(74) Il ressort néanmoins de l'instruction de la présente affaire que la défiscalisation joue, au contraire, un rôle important dans le choix des consommateurs. Sur le plan financier, la fiscalisation représente d'abord pour l'épargnant un manque à gagner de 26% par an. Sur le plan psychologique et des habitudes de consommation, on constate que la France se distingue au niveau européen, avec un réel attrait pour l'épargne défiscalisée : 72% de l'épargne liquide est investie sur ce type de produits, pour une moyenne européenne de

⁵⁰ Source : Morgan Stanley Research « *Decelerating Retail Volumes and Deteriorating Economic Outlook* » (10 décembre 2004).

⁵¹ Sur trois ans, on constate par exemple que le différentiel entre le taux offert par un concurrent et l'équivalent brut du taux du livret A a varié dans une fourchette comprise entre +25 points de base (ci-après « pb ») et -102. Pour la majeure partie de cette période, les deux taux ont été quasiment identiques ; les mois au cours desquels le différentiel était significativement défavorable au livret fiscalisé (soit un différentiel supérieur ou égal à 25 pb) étaient trois fois plus nombreux que les mois au cours desquels le taux du livret fiscalisé était supérieur à l'équivalent taux brut du livret A. Source : données confidentielles, secrets d'affaires.

⁵² Il convient d'ajouter que le taux brut offert sur un livret fiscalisé doit aussi tenir compte du coût, pour les établissements de crédit, de la cotisation versée au fonds de garantie des dépôts, alors que l'encours du livret A ne fait pas partie de la base de calcul de ce coût pour La Banque Postale.

31%⁵³. L'exemple cité par les autorités françaises de la décollecte intervenue suite à un changement de la fiscalité des PEL qualifié de « mineur » semble également accréditer l'importance de cet élément dans le choix des consommateurs. Plusieurs bulletins de la Banque de France confirment aussi « *l'impact sensible des avantages fiscaux sur l'orientation des placements des ménages français* »⁵⁴.

(75) Les autorités françaises soulignent cependant qu'ING⁵⁵ a réussi son entrée en France en fondant sa stratégie sur un livret d'épargne fiscalisé. A cet égard, il convient d'abord de souligner qu'il s'agit d'un exemple isolé et que l'on ne connaît pas, pour une entrée réussie, le nombre d'échecs ou de renoncements à se lancer sur le marché français de l'épargne bancaire liquide du fait notamment de l'existence des droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu.

(76) Pour ce qui concerne plus particulièrement ING, il résulte des données communiquées par cette banque que l'entrée sur le marché français a été relativement plus difficile et coûteuse que l'entrée sur les marchés italien et espagnol. ING considère que ses coûts d'implantation et de développement ont été entre [...] fois plus élevés en France qu'en Italie ou en Espagne⁵⁶. Elle serait ainsi contrainte de pratiquer une politique commerciale plus agressive et des marges inférieures à celles pratiquées dans d'autres pays. La Banque Postale souligne toutefois que le taux brut offert sur le livret Orange d'ING en France est dans la moyenne des taux offerts par ING dans d'autres pays européens. En ce sens, le livret A n'aurait pas pour conséquence d'obliger ING à offrir un taux supérieur en France. Cette affirmation n'est pas exacte : sur la base des données confidentielles communiquées par ING, il apparaît que le taux brut offert en France est [...] supérieur au taux offert par ING en Allemagne, en Espagne et en Italie depuis [...] mois (à l'exception [...]). Au total, ING estime à [60-80] millions d'euros le surcoût subi du fait de la concurrence du livret A⁵⁷.

(77) Grâce aux investissements significatifs consentis pour entrer sur le marché français, ING est parvenu à développer sa part de marché en valeur. Toutefois, ING n'a pas réussi à s'implanter en dehors d'une clientèle à revenu élevé. Par comparaison, ING Italie et Espagne ont respectivement 30% et 150% de clients de plus qu'ING France. Plus largement, un tiers intéressé souligne que la progression de l'encours des livrets d'épargne fiscalisés (toutes banques

⁵³ Source : rapport intérimaire de la Commission sur le marché de la banque de détail, 2006.

⁵⁴ Bulletins n° 135 et 153 de la Banque de France (mars 2005 et septembre 2006).

⁵⁵ ING propose un « livret d'épargne Orange », dont les caractéristiques sont très proches des livrets A et bleu : absence de frais d'ouverture, de versement ou de retrait, liquidité totale, seuil minimal de 15 euros. Le plafond est en revanche nettement plus élevé (3 millions d'euros), du fait de l'absence de mesure de défiscalisation.

⁵⁶ Selon ING, le coût d'acquisition des clients, pour un indice 100 en 2003 en France, est estimé à 94 en France en 2006, pour 50 en Espagne et 77 en Italie. Les dépenses publicitaires, pour un indice 100 en France en 2003, ont été estimées à 181 en France en 2006, pour 116 en Espagne et 133 en Italie.

⁵⁷ Le calcul repose sur une estimation de 20% de dépôts en moins et de 20 pb de marge en moins du fait de la nécessité d'offrir un rendement attractif comparé au livret A défiscalisé.

confondues) masque un taux de détention qui a stagné autour de 6% des ménages de 2000 à 2005.

(78) Au total, l'existence des livrets A et bleu rend donc l'entrée et le développement sur le marché français de l'épargne bancaire liquide, via l'offre d'un livret d'épargne fiscalisé, plus difficiles et plus coûteux. Outre la nécessité de verser un taux brut comparable après impôt au taux défiscalisé versé sur le livret A, un nouvel entrant peine à gagner de nouveaux clients souvent déjà équipés d'un livret A ou bleu.

(79) Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que la plupart des établissements bancaires français aient peu développé de livrets d'épargne pour concurrencer frontalement La Banque Postale, les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel en ce qui concerne la distribution des livrets A et bleu, ce qui a eu pour effet de réduire l'offre disponible pour les consommateurs. S'agissant des opérateurs ressortissants d'un autre Etat membre, un seul est parvenu à s'implanter durablement sur ce marché, en consentant des coûts supérieurs à ceux consentis pour s'implanter dans d'autres pays limitrophes.

5.4. Conclusion sur les effets restrictifs directs de la mesure nationale

(80) Il ressort clairement de ce qui précède, si besoin en était, que la mesure nationale doit s'analyser comme une restriction au sens de l'article 43 du traité.

(81) En effet, les droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu ont pour effet de rendre plus difficiles et coûteux l'entrée et le développement sur le marché de l'épargne bancaire liquide en France. Une part de marché significative en valeur et surtout en volume reste réservée à trois établissements de crédit. Dans ce contexte, les substituts disponibles, que ce soit les autres produits d'épargne réglementés ou les livrets d'épargne fiscalisés, ne permettent pas d'acquérir, dans les mêmes conditions, des dépôts et une clientèle.

(82) S'agissant plus particulièrement des opérateurs étrangers⁵⁸, il convient de souligner qu'un concurrent qui tente de s'établir sur un marché se trouve, du fait de sa qualité de nouvel entrant, dans une situation commerciale et financière fragile. Par conséquent, toutes les contraintes qui ont pour effet de limiter son activité ont sur celui-ci un effet plus sensible que sur l'activité des opérateurs déjà présents. Dans le cas d'espèce, l'existence des livrets A et bleu, qu'un opérateur étranger ne peut lui-même distribuer, constitue indéniablement une contrainte significative pour tout nouvel entrant. Ce nouvel entrant doit en effet faire face à un produit très largement diffusé, populaire et défiscalisé. Une partie du marché ne lui est pas accessible en droit et il apparaît plus difficile et plus coûteux, du fait de l'existence de ce produit réservé, de gagner des clients et les dépôts qui y sont attachés. L'effet des droits spéciaux apparaît plus fort sur les opérateurs étrangers que sur les établissements bancaires anciennement établis en France, qui n'ont

⁵⁸ Pour rappel (voir partie 3), les ressortissants de l'Etat membre auteur de la mesure bénéficient des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant d'un autre Etat membre tirerait du droit communautaire dans la même situation. Voir en ce sens l'arrêt Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti précité, point 29).

pas non plus accès à ce produit, car ces derniers disposent déjà d'une base de clientèle développée, d'une grande notoriété et d'un réseau d'agences.

- (83) Les droits spéciaux de distribution constituent pour les opérateurs étrangers un handicap significatif pour assurer une activité de collecte de l'épargne bancaire liquide auprès des particuliers en France. Cette exclusion a pour effet de renforcer les restrictions que rencontrent ces opérateurs lorsqu'ils souhaitent s'établir sur le marché français⁵⁹.

6. Effets restrictifs indirects de la mesure nationale

6.1. Les effets indirects d'appel de la mesure nationale sont de nature à aggraver son caractère restrictif

- (84) Plusieurs rapports, que ce soit du Conseil de la concurrence, de parlementaires ou d'organismes de recherche⁶⁰, considèrent que les livrets A et bleu comportent « un effet d'appel », qui permettrait aux réseaux distributeurs d'acquérir des clients à moindre coût, de les fidéliser et de leurs proposer d'autres produits bancaires. Un groupe de banques (Crédit Agricole, Société Générale, BNPP, Banques Populaires et ING, ci-après « les plaignants ») partage cette analyse.

- (85) Le nombre de livrets A et bleu, environ 50 millions, est effectivement, en soi, un signe de leur attractivité, qui en fait les produits d'épargne préférés des Français. Du fait des droits spéciaux, cette attractivité ne bénéficie qu'à trois réseaux, qui disposent ainsi d'une base de clientèle très étendue, couvrant une grande partie de la population française, et totalement hors de proportion avec leurs parts de marché sur les autres produits bancaires. Par ce biais, les réseaux distributeurs ont un contact régulier avec un nombre très large de clients et accumulent sur ceux-ci des données utiles, ce qui permet de leur proposer à moindre coût d'autres services.

- (86) Les autorités françaises et les réseaux distributeurs concernés contestent l'existence d'un quelconque effet d'appel, soulignant que si un tel effet devait se produire, il se constaterait sous la forme de parts de marché plus importantes et croissantes. Ils mettent aussi en exergue l'importante proportion de « mono-

⁵⁹ Une étude commissionnée par les Caisses d'Epargne réalisée le 19 novembre 2006 par M. Ivaldi, B. Chizzolini et V. Cerasi et intitulée « *Is the distribution system of livret A a significant barrier to entry into the French banking market?* » conclut au contraire à la faiblesse de cette barrière à l'entrée. La Commission constate que cette étude omet de définir le marché pertinent considéré et s'attache à évaluer des coûts d'entrée dans le seul cas de création d'un nouveau réseau d'agences. Compte tenu notamment de ces éléments, la Commission ne peut partager les conclusions de cette étude.

⁶⁰ Voir notamment un avis du Conseil de la concurrence (avis n° 96-A-12 du 17 septembre 1996, p. 8), un rapport d'information du sénateur Alain Lambert (rapport n° 52 du 30 octobre 1996, p. 72) et une étude de Nathalie Daley, du centre d'économie industrielle CERNA (*La banque de détail en France: de l'intermédiation aux services*, février 2001, p. 9).

détenteurs » de livrets A et bleu⁶¹, ce qui montrerait l'absence de fidélisation et de vente croisée à partir de ce produit.

(87) Il ressort de l'instruction de la présente affaire que l'existence d'un effet d'appel peut difficilement être niée, même si son ampleur et surtout sa quantification peuvent prêter à discussion. La banque étant un métier à coûts fixes élevés et à coût marginal faible, il est dans la stratégie des banques de développer les ventes croisées⁶², puisqu'il est peu coûteux à la marge de proposer un produit supplémentaire à l'un de ses clients. Dans leur réponse, les autorités françaises en conviennent elles-mêmes lorsqu'elles indiquent que les banques analysent leur rentabilité par client et non par produit. Il ressort également de l'enquête sectorielle de la Commission relative à la banque de détail que la vente croisée est relativement plus élevée en France que dans le reste de la Communauté, tant à partir d'un compte courant qu'à partir d'un livret de dépôt.

(88) Le fait qu'il existe des mono-détenteurs de livrets A et bleu ne saurait constituer la preuve de l'absence d'effet d'appel, dans la mesure où celui-ci est au moins susceptible d'avoir joué pour l'ensemble des personnes ayant un ou plusieurs autres produits que les livrets A et bleu aux Caisses d'Epargne ([plus d'un tiers]%), à La Banque Postale ([plus d'un tiers]%) ou au Crédit Mutuel ([une part très significative]%)⁶³. Compte tenu des données disponibles, il est difficile d'identifier parmi ces personnes la part de celles qui ont été acquises et fidélisées grâce aux livrets A et bleu. Le sondage TNS-Sofres permet toutefois de fournir quelques indications intéressantes : concernant l'origine de la relation bancaire, le souhait d'ouvrir un livret A est la première raison citée pour l'entrée en relation avec La Banque Postale et les Caisses d'Epargne⁶⁴. Concernant la fidélisation de la clientèle, on peut noter que 70% des livrets A sont ouverts depuis plus de dix ans.

(89) Si l'effet d'appel ne joue pas sur toute la clientèle, comme l'atteste l'existence de clients mono-détenteurs de livrets A et bleu, il convient néanmoins de souligner que ce type de client présente malgré tout un intérêt pour les réseaux distributeurs concernés, car ceux-ci peuvent continuer à leur proposer d'autres produits dans des conditions privilégiées. Pour La Banque Postale, cet avantage

⁶¹ Ce sont des clients multi-bancarisés qui n'ont que ce produit (livret A ou bleu) dans les réseaux distributeurs concernés.

⁶² A titre d'illustration, une récente étude d'Accenture, réalisée à l'échelle mondiale sur les priorités stratégiques des banques, montre que 79% des banques interrogées déclarent miser d'abord sur la vente croisée pour préserver et développer le portefeuille des clients existants.

⁶³ En outre, il paraît évident que, mécaniquement, un droit spécial sur un produit donné crée des « multi-bancarisés », sauf à ce que ce droit spécial conduise à un monopole sur l'ensemble des marchés (en d'autres termes, l'effet d'appel, quelle que soit sa force, ne peut fonctionner sur absolument tous les clients). De même, le fait que les parts de marché des réseaux distributeurs ne soient pas croissantes (et la disparité entre leurs parts de marché commerciales et leurs parts de marché en points de vente) peut s'expliquer par de multiples causes, indépendamment de l'existence d'un avantage tiré des droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu.

⁶⁴ Cette information doit toutefois être interprétée avec précaution dans la mesure où elle est naturellement biaisée par l'existence du droit spécial : toutes les personnes multi-bancarisées qui ne s'adressent aux réseaux distributeurs concernés que pour avoir accès aux livrets A et bleu entrent, par définition, dans cette catégorie.

prend une valeur accrue à partir de janvier 2006, puisque elle peut désormais offrir à ses clients une palette de produits comparable aux autres banques.

(90) Pour chercher à évaluer l'effet d'appel lié aux livrets A et bleu, il est également utile d'examiner son impact sur une population stratégique pour les banques, surtout dans un marché mature, à savoir les enfants et les jeunes à bancariser. Plus de six millions de livrets A et bleu seraient actuellement détenus par des épargnants mineurs⁶⁵. Selon le sondage TNS-Sofres, 40% des titulaires ont ouvert leur livret avant 18 ans et 70% avant 25 ans. Dans plus d'un tiers des cas, ce livret a été ouvert par un tiers, ce qui recouvre notamment la pratique de certaines mairies et maternités d'en faire un cadeau de naissance. Selon les plaignants, les livrets A et bleu constituent ainsi un outil de captation précoce⁶⁶, efficace et peu coûteux de la clientèle jeune. Ils soulignent que l'accession à la banque principale est acquise pour une majorité de clients entre 17 et 18 ans et que 55% des clients multi-bancarisés conservent comme banque principale celle avec laquelle ils sont entrés en relation bancaire pour la première fois⁶⁷. L'ensemble de ces éléments démontrent l'importance stratégique pour les banques d'être la première à établir une relation bancaire avec un jeune client. Or, du fait notamment des livrets A et bleu, le marché des jeunes apparaît dominé par les trois réseaux distributeurs, qui enregistrent des performances supérieures à leurs parts de marché naturelles⁶⁸.

(91) Enfin, une proportion significative de consommateurs a tendance à centraliser sa relation bancaire auprès d'un interlocuteur unique⁶⁹. Si ce consommateur détient déjà depuis longtemps un livret A ou bleu, il peut lui apparaître naturel et simple d'opérer cette centralisation auprès des réseaux distributeurs concernés. En ce sens, les livrets A et bleu auraient aussi un effet d'appel et de fidélisation.

(92) La distribution des livrets A et bleu comporte donc un effet d'appel qui aggrave le caractère restrictif de la mesure nationale sur le marché français.

6.2. Pour de nouveaux entrants, le livret A et bleu constituerait un outil performant pour s'établir en France

⁶⁵ Source : Le Monde, édition du 8 juillet 2006. Les autorités françaises ont fourni des données du même ordre de grandeur ([...] % des livrets bleu, [...] % des livrets A de La Banque Postale, absence de données pour les Caisses d'Épargne).

⁶⁶ Le taux de recrutement avant l'âge de 16 ans est de [...] % pour les Caisses d'Épargne et [...] % pour le Crédit Mutuel, contre [...] % pour l'ensemble des banques de la Place (Source : sondage OPERBAC 2006).

⁶⁷ Source citée par les plaignants : étude du cabinet Actudes.

⁶⁸ [...] % des 0-17 ans bancarisés sont aux Caisses d'Épargne, [...] % à La Banque Postale et [...] % des livrets jeunes sont ouverts par les trois réseaux distributeurs (source : sondage OPERBAC 2006).

⁶⁹ [Plus de 50] % de Français mono-bancarisés en 2006, [en progression par rapport] % en 1999 (source : sondage OPERBAC 2006).

- (93) Compte tenu de leurs effets restrictifs à la fois directs et indirects, les droits spéciaux de distribution constituent une entrave à la liberté d'établissement et à l'accès au marché français qui peut être qualifiée de sérieuse. Il peut également être utile d'examiner, sans qu'il soit nécessaire de le faire au regard de la jurisprudence de la Cour au titre de l'article 43 du traité, dans quelle mesure la suppression de ces droits, et par conséquent la possibilité offerte à toutes les banques de proposer ce produit à leurs clients, serait de nature à faciliter l'établissement en France d'opérateurs d'autres Etats membres.
- (94) Les autorités françaises contestent d'abord que ce produit puisse servir d'outil efficace pour entrer sur le marché bancaire français, en soulignant que le métier de banque consiste à transformer de l'épargne en crédit, ce que ne permettent pas les livrets A et bleu du fait de la centralisation intégrale de l'encours auprès de la CDC.
- (95) Il ressort de l'instruction de la présente affaire que ce produit pourrait constituer un élément important d'une stratégie d'entrée sur le marché français. D'abord, cette activité en tant que telle permet de dégager, sans prendre de risques importants⁷⁰, un revenu significatif et stable. Les droits spéciaux ont ainsi pour effet direct de réserver à trois réseaux établis dans l'Etat membre auteur de la mesure nationale une activité représentant en 2004 [...] milliard d'euros, soit [...] % du Produit Net Bancaire banque de détail de La Banque Postale, [...] % de celui des Caisses d'Epargne et [...] % de celui du Crédit Mutuel⁷¹. Sur longue période, on peut considérer qu'il s'agit d'un revenu stable, dans la mesure où la commission d'intermédiation n'a pas varié entre 1991 et 2004, même si celle-ci a été diminuée par deux fois en 2005.
- (96) Ensuite, on a vu que le livret A ou bleu pouvait constituer un produit efficace pour acquérir et fidéliser une clientèle, notamment une clientèle jeune. Or, les plaignants soulignent que « *pour une banque souhaitant entrer sur un marché, l'élément central est d'établir une relation avec le client* ». A cet égard, le livret A ou bleu paraît constituer un produit d'autant plus adapté qu'il permet de toucher toutes les catégories de la population française.
- (97) Enfin, la centralisation intégrale des fonds ne constitue pas nécessairement un handicap, la transformation de la collecte en crédit nécessitant une infrastructure plus développée et donc plus risquée à mettre en place. Une partie croissante de l'activité des banques est d'ailleurs désormais liée à des activités de distribution pure, telle que la vente d'assurances-vie. En outre, même pour exercer une activité de crédit, le livret A ou bleu peut constituer un outil utile, l'élément déterminant étant d'acquérir un client, auquel la banque sera ensuite en mesure de proposer un crédit⁷².

⁷⁰ Par rapport à une activité bancaire classique, cette activité de distribution ne crée en effet pas de risque d'intermédiation (en l'espèce, cette activité, qui concerne un produit très ancien et populaire dont le coût marginal est faible, procure un revenu sous forme de commissionnement).

⁷¹ [...] % du PNB du Crédit Mutuel si l'on exclut le CIC, qui ne distribue pas le livret bleu. Source : rapports annuels.

⁷² Selon les plaignants, l'activité de crédit n'est pas toujours nécessairement adossée à une activité de collecte de l'épargne, son financement pouvant provenir d'autres sources.

- (98) Les autorités françaises estiment ensuite qu'il serait plus pertinent de fonder une stratégie d'entrée soit sur le rachat d'un réseau bancaire existant, soit sur un produit d'appel phare et novateur.
- (99) En droit, à partir du moment où une mesure nationale constitue effectivement un obstacle à l'accès au marché, la Cour considère qu'il n'est pas pertinent d'examiner s'il existe d'autres moyens efficaces pour entrer sur ce marché⁷³. Sur le fond, le rachat d'un réseau nécessite des capitaux très importants et suppose l'existence d'une opportunité rare sur le marché. D'autres outils tels que le crédit à la consommation ou le crédit immobilier paraissent constituer pour leur part des techniques d'entrée plus risquées et plus coûteuses⁷⁴.
- (100) Le livret A ou bleu n'est évidemment pas le seul moyen envisageable pour entrer sur le marché français. Avec ce produit, les opérateurs étrangers pourraient néanmoins proposer un produit connu du public, sûr et présentant un taux d'intérêt net attractif, tout en bénéficiant d'une commission d'intermédiation leur garantissant un chiffre d'affaires donné. En l'absence d'un réseau aussi étendu que leurs concurrents anciennement implantés en France, les opérateurs étrangers pourraient ainsi trouver dans le livret A ou bleu un produit facilitant l'acquisition de parts de marché en valeur et en volume⁷⁵. On ne peut exclure que cet outil puisse trouver à s'appliquer dans le cadre d'un modèle de « banque directe » sur Internet mais pas seulement, certains établissements de crédit dont le siège social est situé dans un autre Etat membre, tels que la HSBC⁷⁶, détenant déjà un réseau significatif en France.
- (101) Dans ces conditions, il peut être conclu que les droits spéciaux, non seulement constituent en soi une restriction à la liberté d'établissement (voir partie 3), mais aussi gênent en pratique l'accès au marché de l'épargne bancaire liquide en France. La mesure nationale rend moins attrayant l'exercice, par les établissements de crédit établis dans d'autres Etats membres, de leur liberté d'établissement en France. Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu de considérer que les droits spéciaux octroyés aux réseaux distributeurs constituent une restriction à la liberté d'établissement garantie à l'article 43 du traité. La justification d'une telle restriction doit être examinée au regard des critères définis par la jurisprudence de la Cour (voir partie 7).

⁷³ Voir, par exemple, arrêt CaixaBank précité, point 15.

⁷⁴ Ces produits nécessitent en effet un projet de la part du client, une sélection du risque par la banque et une solvabilité suffisante pour assurer le remboursement.

⁷⁵ Arrêt CaixaBank précité, point 13.

⁷⁶ Le groupe CCF, fort de 780 agences, fait partie depuis 2000 du groupe HSBC, dont le siège social est à Londres.

7. Justification de la mesure par des raisons impérieuses d'intérêt général au regard de l'article 43 du traité

(102) Des restrictions à la liberté d'établissement ne peuvent être acceptées que si les mesures nationales remplissent quatre conditions : « *qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.* »⁷⁷

(103) Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur la première condition, les autorités françaises invoquent deux raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier les droits spéciaux en cause : le financement du logement social via le développement de l'épargne, d'une part, et l'accessibilité des services bancaires, d'autre part. Les autorités françaises soulignent que la Cour n'a pas fourni de liste limitative pour la notion de « *raisons impérieuses d'intérêt général* » et a accepté des raisons aussi diverses que l'encouragement de l'épargne à long terme ou la protection des consommateurs.

(104) La Commission note que si l'encouragement de l'épargne à long terme a été admis par la Cour parmi les raisons impérieuses d'intérêt général, le financement du logement social, en tant qu'objectif économique⁷⁸ ne saurait être admis comme justification au titre de l'article 43 du traité. Si le financement du logement social constitue certes un objectif d'intérêt général légitime, la Commission considère qu'il ne peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour. En revanche, un objectif tel que l'accès au logement qui est en définitive l'objectif essentiel poursuivi par le financement du logement social, pourrait être qualifié de raison impérieuse d'intérêt général⁷⁹. Sur le principe, la qualification de raison impérieuse d'intérêt général concernant l'objectif d'accessibilité des services bancaires ne pose pour sa part pas de difficulté.

(105) Pour que les raisons invoquées puissent être considérées comme admissibles, la mesure en cause doit être propre à réaliser les objectifs poursuivis et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire.

8. Nécessité et proportionnalité de la mesure au regard de l'article 43.

(106) Les autorités françaises font valoir que le système en vigueur est propre à garantir la réalisation de ces objectifs. Premièrement, il a fait la preuve depuis longtemps de sa capacité à assurer de manière stable et peu coûteuse les besoins de

⁷⁷ Arrêt Gebhard précité, point 39.

⁷⁸ Arrêt de la Cour du 28 avril 1998, affaire C-158/96 (Kohll, point 41).

⁷⁹ En tout état de cause, la Commission considère qu'il n'existe pas de relation directe et nécessaire entre le développement de l'épargne d'une part et l'accès au logement d'autre part, qui doivent donc être examinés de manière distincte.

financement des organismes de logement social. Deuxièmement, le livret A a effectivement joué un rôle de bancarisation auprès d'un certain nombre de personnes dans le passé et continue pour partie de le faire aujourd'hui.

- (107) La Commission n'entend pas contester la capacité de ce système à remplir lesdits objectifs. En revanche, elle considère que les droits spéciaux en cause ne sont pas indispensables pour les atteindre. D'abord, le développement de l'épargne ne justifie pas une restriction de la distribution de ces produits à certains réseaux. Le développement de l'épargne peut en effet être encouragé par des outils classiques de défiscalisation au profit des ménages, sans nécessiter de restriction au niveau des établissements distributeurs, comme le montrent les exemples de l'assurance-vie et, pour ce qui concerne plus particulièrement l'épargne populaire, du LEP.
- (108) Ensuite, le financement du logement social peut être assuré par de nombreux outils fiscaux et budgétaires⁸⁰. Parmi ceux-ci, l'appel à l'épargne nationale via un livret défiscalisé peut constituer un instrument utile, mais qui ne nécessite pas pour autant l'octroi de droits spéciaux, comme l'illustrent les exemples du Codevi et du LEP.
- (109) Enfin, l'objectif d'accessibilité bancaire peut être promu par toutes les banques comme le montre le choix fait par les autorités françaises de faire reposer sur l'ensemble des acteurs du système bancaire le dispositif de droit au compte au bénéfice des plus démunis. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'octroi de droits spéciaux ne peut que restreindre l'accès aux services bancaires.
- (110) La mesure nationale apparaît également contraire au principe de proportionnalité eu égard à l'ampleur de ses effets directs et indirects (voir parties 4 à 6).
- (111) En cas de suppression des droits spéciaux de distribution (ci-après « banalisation »), les autorités françaises mettent toutefois en exergue deux risques, de décollecte (voir partie 8) et d'écémage (voir partie 9), qui justifieraient le maintien du système actuel.

8.1. Position des autorités françaises sur le risque de décollecte

- (112) Les autorités françaises insistent sur le caractère indispensable des droits spéciaux pour assurer un niveau suffisant et stable de collecte destinée au financement du logement social.
- (113) S'agissant du niveau de l'encours, les autorités françaises considèrent que la suppression des droits spéciaux risquerait de diminuer l'incitation des établissements de crédit à proposer les livrets A et bleu, dont l'encours est centralisé à la CDC, au profit de leurs propres produits d'épargne, ce qui conduirait à une baisse du montant de l'encours (décollecte nette). Ce risque de

⁸⁰ Le Conseil de la concurrence a porté la même appréciation : « *il n'apparaît pas que le financement du logement social ne puisse pas être effectué par le recours à d'autres moyens* » (avis n° 96-A-12 du 17 septembre 1996, p. 12).

« cannibalisation » peut être, selon les autorités françaises, étayé par trois éléments principaux.

- (114) D'abord, elles considèrent qu'il n'y a pas de marge de progression de l'encours. Elles soulignent l'existence d'un phénomène de saturation, 80% de la population détenant déjà un livret A ou bleu. Dès lors, on assisterait, en cas de suppression des droits spéciaux, à un transfert de livrets des réseaux distributeurs vers d'autres banques sans création de flux nouveaux de collecte.
- (115) Ensuite, elles estiment que le facteur principal de collecte repose sur la politique commerciale des banques et non sur le taux d'intérêt servi. Or les banques auraient intérêt à réorienter l'épargne vers d'autres supports plus rémunérateurs, soit qu'ils contribuent à leur propre refinancement, soit qu'ils leur assurent une meilleure commission de distribution. Les autorités françaises considèrent que ce risque peut être illustré par l'évolution des encours sur le LEP, le Codevi et le PEL.
- (116) Enfin, les autorités françaises considèrent que le mode de distribution actuel permet de veiller aux bonnes conditions de collecte, l'Etat pouvant entretenir avec les trois réseaux distributeurs concernés une relation privilégiée, notamment garantie par la nomination d'un Commissaire du Gouvernement.
- (117) S'agissant de la stabilité de la collecte, les autorités françaises mettent en évidence la concentration très forte de l'encours sur un nombre réduit de titulaires de livrets A et bleu, qui, s'ils réorientaient leur épargne vers d'autres supports, risqueraient à eux seuls de provoquer une décollecte brutale et significative⁸¹. Compte tenu de l'importance des missions d'intérêt général financées par la collecte sur livrets A et bleu, les autorités françaises affirment ne pas être prêtes à courir le risque d'une décollecte brutale.

8.2. Appréciation de la Commission

Effets d'une banalisation sur le niveau de l'encours

- (118) La Commission considère que le risque de décollecte n'est pas suffisamment établi par les autorités françaises pour justifier le maintien des droits spéciaux. La Commission ne partage d'abord pas l'opinion des autorités françaises quant à l'absence de marge de progression de l'encours. Le risque de cannibalisation invoqué paraît ensuite aléatoire. Enfin, l'existence de relations privilégiées avec les réseaux distributeurs ne semble pas déterminante.
- (119) Selon la Commission, une marge de progression de l'encours existe en direction de trois types de clientèle : premièrement, même si les livrets A et bleu connaissent une diffusion exceptionnelle dans la population, il reste une proportion non négligeable de non-détenteurs. Deuxièmement, parmi les détenteurs, une partie importante n'utilise pas leur livret, puisque [plus

⁸¹ [Une forte proportion]% de l'encours est collecté sur [un très petit nombre]% des livrets A seulement. En cas de banalisation, si la moitié des titulaires de ces livrets choisissaient de réorienter leur épargne vers d'autres supports, la CDC devrait faire face à une diminution de [...] % de l'encours provenant des livrets A et bleu.

d'1/3] % des livrets A de La Banque Postale et [plus d'1/3] % de ceux des Caisses d'Épargne sont des livrets dormants⁸². Une partie significative de ces livrets présente un encours très faible sur lequel il existe une marge de progression⁸³. Cette situation peut notamment s'expliquer par le fait qu'un certain nombre d'entre eux n'ont plus conscience de détenir un livret A⁸⁴. En ce sens, ces personnes peuvent être assimilées à des non-détenteurs qui pourraient faire l'objet d'une réactivation par le biais d'une politique de distribution du livret A plus dynamique. Troisièmement, une autre raison de l'existence de livrets dormants a trait au renoncement de leur titulaire à accomplir des démarches bancaires supplémentaires dans une autre banque que sa banque principale⁸⁵.

(120) La Commission est d'avis que la banalisation de la distribution des livrets A et bleu pourrait être de nature à augmenter la collecte auprès de ces trois catégories de clientèle. En rendant les livrets A et bleu disponibles dans toutes les banques, la banalisation permettrait de faciliter l'accès des consommateurs à ce produit puisqu'ils ne seraient plus tenus de s'adresser à trois établissements de crédit seulement pour y souscrire puis le gérer. Elle emporterait trois effets positifs principaux : libre choix du consommateur, plus grande proximité et amélioration de la qualité du service. Le libre choix du prestataire de service est important, car il permet au consommateur de décider de l'établissement teneur de compte en fonction d'un ensemble de critères qu'il peut déterminer et hiérarchiser lui-même en fonction de ses préférences. Même si les trois banques distributrices disposent d'un réseau étendu et bien réparti, la banalisation aurait aussi pour conséquence une extension importante du réseau de distribution des livrets A et bleu⁸⁶, aussi bien en zone rurale qu'urbaine. Il ne s'agit pas seulement d'une question de proximité géographique mais aussi d'un avantage en termes de simplicité de gestion et de qualité de service (par exemple amélioration de l'accueil). La concurrence contribue plus largement à créer une émulation positive entre

⁸² Par convention, on appellera livrets « dormants » ou « inactifs » les livrets sur lesquels aucune opération financière n'est réalisée pendant une période de deux ans en ce qui concerne La Banque Postale et d'un an en ce qui concerne les Caisses d'Épargne. La périodicité différente correspond aux données transmises par ces établissements.

⁸³ [Une très forte proportion] % des livrets de moins de 150 euros des Caisses d'Épargne sont inactifs et les livrets inactifs de La Banque Postale appartiennent à hauteur de [une très forte proportion] % à la tranche d'encours inférieure à 200 euros. Il convient néanmoins de noter qu'une partie des « petits » livrets est détenue par des personnes sans capacité réelle d'épargne.

⁸⁴ Cela pourrait expliquer la différence de chiffres entre le nombre effectif de livrets détenus par les particuliers, soit environ 80% de la population, et les enquêtes, qui font état d'une proportion non négligeable de Français non détenteurs (43% selon une enquête de l'INSEE sur les actifs patrimoniaux de 2003-2004, 53% selon le sondage TNS-Sofres).

⁸⁵ A titre d'illustration, selon le sondage TNS-Sofres, 24% des titulaires d'un livret A envisageraient d'augmenter leur encours en cas de banalisation (ce chiffre est toutefois susceptible de recouvrer à la fois des livrets utilisés par leurs détenteurs et des livrets dormants).

⁸⁶ Il existe actuellement 18 686 guichets non distributeurs des livrets A et bleu en France (statistiques de la Banque de France) et environ 21 000 guichets distributeurs. Une banalisation multiplierait donc quasiment par deux la taille du réseau distributeur.

opérateurs, tant sur le plan de l'innovation technique que sur celui des services rendus au consommateur⁸⁷.

(121) Concrètement, on observe que certains consommateurs ne souhaitent pas détenir un livret A ou bleu pour éviter de disperser leur relation bancaire entre plusieurs établissements⁸⁸. D'autres consommateurs ont détenu un livret A dans le passé mais l'ont fermé en raison d'un mécontentement à l'égard de l'établissement teneur de compte⁸⁹. Une banalisation leur permettrait de faire jouer la concurrence entre les établissements sans devoir renoncer à détenir ce produit. D'autres encore ont un livret A mais ne l'utilisent pas car leur banque principale ne peut le tenir et ils se refusent à accomplir des démarches administratives additionnelles pour s'en occuper. La possibilité d'ouvrir un livret A dans sa banque principale pourrait constituer, pour le consommateur, un gain de temps, celui-ci pouvant alors faire plusieurs démarches au même moment, et un gain d'efficacité, en facilitant la gestion de son épargne, notamment en organisant un lien avec son compte courant.

(122) Une banalisation serait ainsi susceptible d'augmenter la collecte par acquisition de nouveaux clients et par réactivation de clients n'utilisant plus leur livret A ou bleu.

(123) Indépendamment de la création ou non de nouveaux flux de collecte sur livrets A et bleu en cas de banalisation, les autorités françaises considèrent qu'une suppression des droits spéciaux risquerait de provoquer une cannibalisation de l'encours existant, les banques attirant dans un premier temps chez elles les livrets existants puis, dans un deuxième temps, proposant aux épargnants de transférer cette épargne vers d'autres supports. La Commission considère que ce mécanisme, qui pourrait effectivement se réaliser à la marge, est peu probable pour trois raisons principales : il surestime la mobilité des consommateurs entre établissements bancaires, il sous-estime leur attachement aux livrets A et bleu et il fait une appréciation étroite de la politique commerciale future des banques. Les exemples cités par les autorités françaises ne viennent pas non plus en soutien de ce raisonnement.

(124) Le sondage TNS-Sofres met en évidence un engouement a priori modéré des titulaires de livrets A pour un changement d'établissement teneur de compte en

⁸⁷ Voir en ce sens le rapport du Fonds Monétaire International, qui insiste sur les coûts liés au système de distribution réservé du livret A en termes de réduction de la concurrence et d'innovation (*France: Financial System Stability Assessment: country report n° 04/344*, p. 100). Le Conseil de la concurrence a également récemment souligné ce problème (n° 05-A-08 du 31 mars 2005 portant sur les conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise en place d'un service bancaire de base, point 69).

⁸⁸ Environ 20% des Français ne détiennent pas de livret A ou bleu. Selon le sondage TNS-Sofres, 12% des anciens détenteurs de livret l'ont fermé pour regrouper tous leurs comptes au même endroit et 48% des non détenteurs envisageraient d'ouvrir un livret en cas de banalisation (ce chiffre doit être pris avec précaution, les intentions d'ouverture étant loin de se réaliser systématiquement ; il fournit néanmoins une marque d'intérêt pour ce produit, y compris chez les non détenteurs).

⁸⁹ Selon le sondage TNS-Sofres, 16% des anciens détenteurs ont fermé leur livret en raison d'un mécontentement à l'égard de l'établissement teneur de compte (plus largement, 25% des anciens détenteurs évoquent des « *raisons liées à l'établissement* »).

cas de banalisation. Ainsi, seulement 9% d'entre eux affirment qu'ils transféreraient leur compte dans une autre banque, 11% probablement et 52% certainement pas. Il convient à cet égard de ne pas sous-estimer l'inertie des consommateurs dans le domaine bancaire, ceux-ci répugnant souvent à changer de banque pour diverses raisons ne tenant pas seulement au coût du changement (nul en l'espèce), mais aussi aux démarches administratives à entreprendre et aux habitudes de consommation⁹⁰. Par conséquent, il est probable qu'une proportion significative de titulaires d'un livret A ou bleu qui ont pour banque principale un autre établissement que les réseaux distributeurs ne feront pas l'effort, à court et moyen terme, de transférer leur livret, dans la mesure où le taux net perçu demeurera identique partout. Le premier temps du raisonnement à l'appui du risque de décollecte, à savoir le transfert des livrets A et bleu depuis les réseaux distributeurs vers les autres établissements bancaires, ne devrait par conséquent être ni rapide ni massif.

(125) L'importance donnée à la politique commerciale des banques dans la distribution du livret A et bleu paraît ensuite excessive, le facteur déterminant de la collecte paraissant plutôt être le niveau du taux net servi sur ce livret. On observe en effet une grande sensibilité des épargnants au taux, comme l'illustrent les forts mouvements de décollecte intervenus en 1996 et en 2005⁹¹. Une décollecte sous l'impulsion des banques est aussi peu probable, compte tenu de l'attachement durable des Français à ce produit d'épargne, en dépit de la diversité des produits offerts sur le marché depuis vingt ans et de la contrainte de devoir ouvrir un compte auprès de l'un des trois réseaux distributeurs uniquement. On observe notamment que de nombreux titulaires d'un livret A ou bleu détiennent des produits financiers dans un ou plusieurs autres établissements bancaires, qui peuvent donc déjà leur proposer d'autres produits en concurrence avec le livret A ou bleu. Dans ce contexte, si les titulaires d'un livret A ou bleu font le choix de le garder, c'est qu'ils y sont attachés et qu'ils y trouvent un intérêt. Une banalisation ne modifierait pas cet état de fait.

(126) Le raisonnement des autorités françaises sur la cannibalisation repose aussi sur l'hypothèse d'une forte substituabilité entre les livrets A et bleu et d'autres produits tels que l'assurance-vie ou les livrets d'épargne fiscalisés, qui seraient promus par les banques en cas de banalisation. Or il a déjà été exposé (voir partie 5) que l'on ne pouvait pas considérer que l'assurance-vie et le livret A et bleu fassent partie du même marché pertinent. Un déplacement massif et rapide de l'épargne placée sur livret A ou bleu au bénéfice de produits d'assurance-vie ne paraît dès lors pas probable. S'agissant des livrets fiscalisés, on a vu (voir section 5.3) que leur rémunération nette sur moyenne période n'était pas de nature à inciter les consommateurs à arbitrer en faveur d'un tel livret par rapport au livret A et bleu.

⁹⁰ Source : rapport intérimaire de la Commission sur le marché de la banque de détail, 2006.

⁹¹ Dans son rapport annuel 2005 sur les fonds d'épargne centralisés, la CDC fait le même constat : « Comme à chaque variation du taux du livret A, les épargnants ont réagi rapidement en effectuant des retraits qui ont atteint - 3,6 Md€ en total sur l'année. » (p. 22)

(127) S'agissant plus particulièrement de la politique commerciale des banques⁹², il convient de souligner que si, dans le cadre actuel, celles-ci peuvent effectivement avoir intérêt à promouvoir d'autres produits au détriment du livret A et bleu, cette incitation serait réduite à partir du moment où elles pourraient elles-mêmes proposer ce produit à leurs clients. D'après l'enquête de marché réalisée, il n'est pas exclu en cas de banalisation que le livret A, compte tenu de son taux net attractif, soit proposé par certaines banques comme première forme de placement de l'épargne bancaire liquide, les livrets fiscalisés n'intervenant qu'en complément, une fois le plafond atteint, sur le modèle des super-livrets conçus pour prendre le relais du Codevi. Le livret A et bleu pourrait ainsi bénéficier de flux nouveaux de collecte par réorientation de l'épargne depuis un livret fiscalisé. Les établissements de crédit pourraient d'ailleurs trouver intérêt à la distribution du livret A sans devoir avoir recours à une stratégie destructrice de cannibalisation ; grâce à ce produit, ils pourraient en effet percevoir une commission non négligeable, stable et sûre, offrir toute la gamme de produits d'épargne à leurs clients pour mieux répondre à leurs besoins, et conserver ou attirer des clients en vue de leur vendre d'autres produits.

(128) Les exemples cités par les autorités françaises sont également peu convaincants : s'agissant du PEL, les autorités françaises soulignent la forte décollecte survenue suite à une modification des règles de défiscalisation. Cet exemple illustre effectivement le pouvoir de prescription des établissements bancaires auprès de leurs clients. Il n'apparaît toutefois pas totalement transposable au cas d'espèce, la banalisation du livret A n'impliquant aucun changement de sa fiscalité.

(129) S'agissant du Codevi, le principal problème rencontré est celui de sa décentralisation (diminution de la centralisation de l'encours à la CDC, fixée actuellement à 6,5%). Or le taux de centralisation à la CDC de la collecte sur livrets A et bleu dépend exclusivement des autorités françaises. Ce risque ne peut donc se matérialiser sans leur assentiment. Au demeurant, les plaignants se sont publiquement engagés à ne pas remettre en cause la centralisation intégrale à la CDC⁹³.

(130) Concernant le LEP, les autorités françaises soulignent le rôle prépondérant joué dans la collecte par les trois réseaux distributeurs des livrets A et bleu, ce qui illustrerait la politique commerciale peu ambitieuse menée par les autres établissements bancaires pour des produits d'épargne réglementés. Cette conclusion paraît peu fondée. On constate que d'autres banques occupent une place importante et stable dans la distribution du LEP⁹⁴. Rien ne permet de déduire des données disponibles que les banques pratiquent une politique de distribution restrictive et sélective sur les Codevi et LEP. Le taux de croissance

⁹² Le raisonnement repose naturellement sur un commissionnement "normal" pour ce type d'activité de distribution (voir section 9.66 le niveau de commissionnement envisageable).

⁹³ Voir notamment la lettre adressée à la Commission le 13 octobre 2006 et transmise aux autorités françaises le 10 novembre 2006.

⁹⁴ Le Crédit Agricole occupe ainsi une part de marché de [15-25]% ([15-25]% en 2001).

enregistré sur ces produits sur cinq ans par un groupe de banques représentatives⁹⁵ est ainsi identique ou légèrement supérieur à la moyenne.

(131) Plus largement, on constate que la collecte sur livrets A et bleu a connu un taux de croissance de 8% entre 2001 et 2005, à comparer à une croissance de 33% pour les produits d'épargne bancaire liquides banalisés. Il est permis de douter, à la lumière de ces chiffres, de la justification présentée par les autorités françaises concernant la nécessité de maintenir ces droits pour préserver le niveau de la collecte. Même si l'on s'en tient aux produits qui font l'objet d'une centralisation partielle à la CDC, à savoir LEP et Codevi, on constate que leur collecte connaît un dynamisme réel - +22% sur cinq ans - qui ne corrobore pas le risque de cannibalisation invoqué par les autorités françaises et qui n'est sans doute pas étranger à l'existence d'une concurrence entre opérateurs pour le placement de ces produits. Dans le même sens, on peut se demander si une certaine forme de cannibalisation n'a pas déjà cours au sein des réseaux distributeurs, qui peuvent désormais tous distribuer la plupart des produits bancaires, même si les autorités françaises soulignent à juste titre qu'une telle stratégie est risquée financièrement dans le cadre du système de péréquation actuellement en vigueur (voir partie 9). En tout état de cause, les droits spéciaux ne paraissent pas constituer une garantie de dynamisme de la collecte et l'on constate, à l'inverse, que des produits banalisés peuvent permettre d'assurer une collecte croissante.

(132) S'agissant des relations « privilégiées » qui peuvent être entretenues par l'Etat avec les trois réseaux distributeurs, les autorités françaises n'ont fourni à la Commission aucun exemple concret permettant d'illustrer leur importance. Il convient par ailleurs de souligner que des produits d'épargne banalisés peuvent également faire l'objet de contrôles des autorités publiques⁹⁶.

Effets d'une banalisation sur la volatilité de l'épargne collectée

(133) Outre la question du niveau et du dynamisme de la collecte, se pose celle de sa stabilité dans le temps, les autorités françaises estimant que les droits spéciaux sont nécessaires à cet égard. La Commission considère que le risque lié à la volatilité de l'épargne collectée n'est pas suffisamment étayé par les autorités françaises pour justifier un maintien des droits spéciaux. D'abord, la Commission n'a pas identifié de raison objective de penser qu'une banalisation conduirait nécessairement à une décollecte de la part des épargnants. Ensuite, elle n'observe pas non plus une volatilité plus grande de l'encours collecté sur des produits banalisés que sur les livrets A et bleu.

(134) Il a déjà été exposé qu'il n'y avait aucune raison que la banalisation réduise l'intérêt qu'ont les Français à détenir un livret A ou bleu ni leur attachement à celui-ci. Cette remarque vaut autant sinon plus pour la « tranche exposée » des livrets au plafond. En effet, leurs titulaires sont déjà souvent multi-bancarisés, connaissent relativement mieux les placements disponibles et disposent

⁹⁵ BNPP, Banques Populaires, Crédit Agricole, Crédit du Nord, LCL, Société Générale. Taux de croissance de 2000 à 2005, source Banque de France.

⁹⁶ L'article L221-17-2 du Code monétaire et financier attribue par exemple une telle mission à l'inspection générale des finances pour le LEP.

généralement d'une épargne financière substantielle investie de manière diversifiée. Ils sont donc déjà « exposés » au risque de cannibalisation. S'ils font le choix de garder un livret A ou bleu, c'est qu'ils y trouvent un intérêt et il paraît improbable que leur banque principale, qui ne parvient pas à les convaincre aujourd'hui de privilégier d'autres formes de placements, serait mieux en mesure de le faire, à supposer qu'elle le souhaite, en cas de disparition des droits spéciaux. Pour ces épargnants, le livret A ou bleu est un produit d'épargne parfaitement liquide, une forme de diversification du risque et un moyen d'optimisation fiscale apprécié et qui le demeurerait dans un système de distribution banalisé. En outre, à législation constante, ces épargnants n'auraient pas intérêt à transférer leur livret vers un autre établissement. Pour ce faire, ils seraient en effet contraints de fermer leur livret détenu dans un des réseaux distributeurs pour en ouvrir un nouveau dans leur banque principale. Or, ce faisant, ils ne pourraient pas investir plus de 15 300 euros sur leur nouveau livret A, alors que de nombreux épargnants au plafond ont dépassé ce niveau sous l'effet des intérêts capitalisés. En cas de banalisation, cette réglementation aurait donc pour effet de décourager les titulaires de livrets A au plafond de procéder à un transfert de leur livret vers un autre établissement.

- (135) La Commission n'observe pas de volatilité plus grande de la collecte sur produits banalisés que sur livrets A ou bleu⁹⁷. L'encours centralisé sur fonds d'épargne à la CDC provient pour près de 50% de produits d'épargne banalisés (Codevi et LEP notamment) et connaît une stabilité dans le temps comparable aux livrets A et bleu⁹⁸. Le fait que ces produits soient distribués par tous les établissements bancaires ne paraît donc pas impliquer une volatilité particulière qui pourrait constituer pour la CDC un obstacle à des investissements de long terme. Au contraire, un rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées de mars 2002 sur le financement du logement social indique que, dans le cadre du système actuel de droits spéciaux, « *l'adossement des prêts à la ressource privilégiée des fonds d'épargne (livret A principalement) n'est pas à l'abri des risques, et une grande prudence s'impose dans l'évaluation des capacités de financement mobilisables par ce canal pour l'avenir. (...) L'évolution des ressources des fonds d'épargne sur lesquelles s'imputent les prêts au secteur locatif social est en effet incertaine, en particulier s'agissant des dépôts sur livret A. (...) L'évolution des encours du livret A centralisés à la CDC n'est plus exempte d'une certaine volatilité, associée à une tendance structurelle à la décollecte depuis le début des années 1990.* »⁹⁹ Le système actuel de distribution du livret A et bleu ne paraît donc pas particulièrement garantir pour l'avenir un niveau suffisant et stable de collecte.

Conclusion sur le risque de décollecte

- (136) En définitive, l'instruction de la présente affaire fait apparaître des vues très divergentes quant à l'impact d'une banalisation sur l'encours collecté : les autorités françaises et les trois réseaux distributeurs concernés mettent en avant

⁹⁷ On s'intéresse ici plus particulièrement à la volatilité de la collecte à la baisse, une hausse régulière de la collecte n'étant pas de nature à soulever des problèmes de financement pour le logement social.

⁹⁸ Voir tableau en page 21 du rapport annuel 2005 de la Direction des Fonds d'Épargne de la CDC.

⁹⁹ Rapport conjoint IGF-Ponts et Chaussées n° 2001-M-013-02, p. 74.

un risque de diminution de la collecte et de plus grande volatilité, alors que les autres banques consultées anticipent une augmentation de l'encours collecté. Au terme de son enquête, la Commission considère qu'il existe une marge de progression de l'encours, que le risque de cannibalisation est faible, rejoignant sur ce point plusieurs rapports administratifs français¹⁰⁰, et que le risque de volatilité supérieure de l'encours n'est pas démontré.

(137) Reste l'existence d'un risque inhérent à tout changement de système. Ce risque ne peut évidemment pas être éradiqué mais la Commission estime que, faute d'éléments probants suffisants, la simple évocation d'un risque indéterminé ne peut être suffisante pour justifier l'existence de droits spéciaux contraires aux règles du traité.

(138) Au demeurant, les pouvoirs publics disposent de deux leviers puissants pour jouer sur le niveau et la stabilité de l'encours. Premièrement, ils peuvent agir sur le taux versé à l'épargnant, la formule de calcul instaurée en 2003 n'ayant pas écarté toute possibilité d'intervention discrétionnaire en cas de situations extrêmes. Ce mécanisme, efficace compte tenu de la sensibilité des épargnants au taux du livret A, pourrait tout aussi bien jouer en cas de banalisation, ce livret restant un produit d'épargne réglementé. Deuxièmement, pour faire face à une diminution structurelle de la collecte, les pouvoirs publics pourraient décider d'augmenter le plafond de dépôt sur les livrets A et bleu. Compte tenu du nombre significatif de livrets A qui sont au plafond, on peut supposer qu'une augmentation de celui-ci serait de nature à favoriser une augmentation de la collecte.

(139) Les autorités françaises pourraient décider d'ajouter deux autres outils pour lutter, le cas échéant, contre le risque de décollecte. Il pourrait d'abord être envisagé, comme le suggère un intervenant, de prévoir un « mécanisme de cliquet » pour pénaliser un établissement pratiquant une politique de cannibalisation. Ainsi, un établissement qui verrait sa collecte sur livret A diminuer significativement par rapport à la moyenne de la collecte, pourrait voir sa rémunération par la CDC pour cette année-là amoindrie voire supprimée¹⁰¹. Il serait ensuite possible de déterminer une prime d'intéressement à la collecte, sur le modèle de ce qui existe pour le LEP ainsi que pour le livret A des Caisses d'Epargne.

(140) Même si une certaine décollecte devait se produire suite à la banalisation, ce que la Commission considère comme improbable, ce mouvement ne remettrait pas pour autant en cause le financement du logement social. En effet, l'importance des fonds collectés sur les livrets A et bleu pour assurer le financement du logement social a décru. D'abord, au sein des fonds d'épargne destinés au logement social (LEP et livrets A et bleu), on observe la baisse relative de la part

¹⁰⁰ Le rapport sur l'équilibre des fonds d'épargne de MM. Nasse et Noyer considère que cet argument n'est pas « déterminant » (rapport du 29 janvier 2003, p. 18). Le Conseil de la concurrence partage cette appréciation : « aucun élément ne permet de considérer que l'ouverture à la concurrence de ce produit serait de nature à entraîner à court et moyen terme une baisse du montant des encours. A plus long terme, l'évolution du niveau des encours du livret A serait très dépendante des avantages qu'il présenterait par rapport aux autres produits d'épargne, qu'il s'agisse de l'épargne administrée ou de l'épargne contractuelle » (avis n° 96-A-12 du 17 septembre 1996, p. 12).

¹⁰¹ Un tel mécanisme aurait d'abord un rôle préventif, un établissement ne souhaitant pas prendre le risque financier de perdre ses revenus de distribution une année donnée.

collectée sur livrets A et bleu, passant de 82% en 1996 à 70% en 2005¹⁰². Ensuite, une part significative de l'encours collecté n'est pas directement utilisée pour financer le logement social mais est investie en actifs financiers. Enfin et surtout, même si les autorités françaises n'ont pas fourni à la Commission d'estimation chiffrée du risque de décollecte et d'appréciation de son impact sur le financement du logement social, il est possible de se référer à des informations transmises par le gouvernement au Parlement. Dans ses réponses au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, le gouvernement a lui-même indiqué que la décollecte moyenne constatée sur moyenne période n'a pas en elle-même menacé l'équilibre du système. Il ressort de travaux d'expertise réalisés au début des années 1990¹⁰³, cités par le gouvernement français fin 2004¹⁰⁴, que « *sur la base d'une décollecte annuelle de 7,6 Mds€, l'équilibre du système n'était pas remis en cause à court terme [...et que] l'équilibre du système pouvait être préservé avec une érosion lente des dépôts au taux constant de 2,5% (...) qui aboutit à un encours de dépôt de 71,7 Md€ en 2005* », soit un montant d'encours supportable bien inférieur au montant actuel de 128 milliards d'euros. Par conséquent, les autorités françaises ont fait la preuve de leur capacité à s'adapter à une possible diminution de la part relative du livret A et bleu dans le financement du logement social. Dès lors, on peut considérer que le niveau de la collecte sur livrets A et bleu est certes important, mais il ne paraît pas crucial pour assurer à long terme la mission d'intérêt général de financement du logement social, celle-ci étant également assurée par la collecte réalisée sur d'autres produits d'épargne, par des crédits budgétaires et par des aides fiscales de l'Etat.

(141) Or la Cour a dit pour droit que « *les mesures (...) ne doivent pas être disproportionnées par rapport à l'objectif visé* »¹⁰⁵ et qu'une dérogation ne se justifie pas si « *d'autres systèmes sont envisageables, plus transparents et qui sont également capables de combler le vide fiscal invoqué par le gouvernement (...), en étant moins restrictifs de la libre prestation de services.* »¹⁰⁶

(142) En l'espèce, la Commission considère que les droits spéciaux en cause vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs d'accès au logement et d'encouragement de l'épargne. Dans ces conditions, les raisons examinées dans la présente partie ne sont pas de nature à justifier une législation relative à la distribution des livrets A et bleu comportant des effets aussi restrictifs à la liberté d'établissement que celle en cause. Les droits spéciaux doivent donc être considérés comme contraires à l'article 86, paragraphe 1, du traité, lu en combinaison avec l'article 43 du traité.

¹⁰² Source : rapport annuel de la Direction des fonds d'épargne de la CDC, 2005.

¹⁰³ Travaux de la commission Lebègue en 1991 et rapport sur le logement publié en 1992 dans le cadre de la préparation du XIème plan.

¹⁰⁴ Réponse donnée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 (Assemblée Nationale, réponse à la question N° L 24, budget du logement).

¹⁰⁵ Arrêt de la Cour du 26 avril 1988, affaire C-352/85 (Bond van Adverteerders), Rec. p. 2085, point 36.

¹⁰⁶ Arrêt de la Cour du 28 avril 1998, affaire C-118/96 (Safir), Rec. p. I-1897, point 33.

9. Analyse de la mesure au regard de l'article 86, paragraphe 2, du traité

9.1. Le SIEG de financement du logement social

(143) Le financement du logement social via le développement de l'épargne est également présenté par les autorités françaises comme un service d'intérêt économique général (ci-après « SIEG »).

(144) Conformément à la jurisprudence de la Cour, un SIEG doit, pour pouvoir déroger à l'article 86, paragraphe 2, du traité, respecter six conditions, comme l'expose l'avocat général Léger : « *les entreprises [première condition] chargées [deuxième condition] de la gestion d'un service d'intérêt économique général [troisième condition] sont soumises aux règles du traité dans les limites [cinquième condition] où l'application de ces règles ne fait pas échec [quatrième condition] à l'accomplissement de la mission particulière qui leur est impartie, sous la réserve que le développement des échanges [sixième condition] ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.* »¹⁰⁷

(145) En l'espèce, la première condition ne pose pas de difficulté. S'agissant de la deuxième condition, la Commission constate que la Banque Postale, les Caisses d'Épargne et le Crédit Mutuel ont effectivement été chargés par l'Etat d'assurer la distribution des livrets A et bleu et de centraliser l'encours ainsi collecté à la CDC en vue du financement du logement social. La participation de ces entreprises au financement du logement social peut être qualifiée de service d'intérêt économique général conformément à la troisième condition.

(146) La Commission constate donc que la Banque Postale, les Caisses d'Épargne et le Crédit Mutuel participent effectivement, via la distribution du livret A et bleu, à un SIEG de financement du logement social. Cependant, elle considère que l'application des principes de nécessité et de proportionnalité au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité (quatrième et cinquième conditions) n'est pas substantiellement différente, dans ce cas, de celle examinée à la partie 8 au titre des raisons impérieuses d'intérêt général examinées dans le cadre de l'article 43 du traité. Par conséquent, la dérogation de l'article 86, paragraphe 2, du traité n'a pas lieu de s'appliquer pour assurer le financement du logement social via le développement de l'épargne.

9.2. Le SIEG d'accessibilité bancaire

(147) Les autorités françaises invoquent un autre objectif d'intérêt général pour justifier la nécessité des droits spéciaux, à savoir l'objectif d'accessibilité aux services bancaires. Elles considèrent que la dérogation de l'article 86, paragraphe 2, du traité a lieu d'être appliquée.

(148) La Commission considère que si l'objectif d'accessibilité bancaire peut constituer, d'un point de vue théorique, aussi bien une « *raison impérieuse d'intérêt général* », à examiner au titre de l'article 43 du traité, qu'un « *service*

¹⁰⁷ Conclusions de l'avocat général Léger rendues le 10 juillet 2001 dans l'affaire C-309/99 (Wouters), Rec. p. I-1577, points 157 à 166.

d'intérêt économique général », il n'en demeure pas moins que ce dernier, pour être valablement invoqué par les autorités nationales dans le cadre de la dérogation figurant à l'article 86, paragraphe 2, du traité, doit respecter les six conditions citées à la section 9.1. Il convient d'examiner plus particulièrement les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice qui admet, dans le cadre d'un examen au titre de l'article 86, paragraphe 2 du traité, des considérations de nature budgétaire pour justifier l'application de dérogations aux règles du traité, alors que ce type de considération ne peut être invoqué au titre des raisons impérieuses d'intérêt général examinées dans le cadre de l'article 43 (voir en particulier les sections 9.5 et 9.6)¹⁰⁸.

9.3. Première et troisième conditions

Position des autorités françaises

(149) Les autorités françaises considèrent que les trois entreprises distributrices des livrets A et bleu sont chargées d'un SIEG d'accessibilité bancaire dont le financement nécessite une péréquation entre « bons » et « mauvais » livrets, qui serait remise en cause par la suppression des droits spéciaux. La première condition relative à la qualification d'entreprise des réseaux distributeurs concernés ne pose donc pas de difficulté.

(150) S'agissant de la définition de ce service (troisième condition), les autorités françaises indiquent « *qu'au fil du temps, les livrets A et bleu sont devenus des instruments de bancarisation, notamment – mais pas exclusivement – en direction des plus démunis* ». Ce rôle des livrets A et bleu tient d'abord à la définition même du produit : traitement des opérations de débit et de crédit sur livret A à compter de 1,5 euro (15 euros pour les livrets ordinaires) et domiciliation de certains prélèvements et rémunérations. Ce rôle découle également de leurs conditions d'ouverture, les réseaux distributeurs ouvrant gratuitement, de droit ou de fait, un livret A ou bleu à toute personne en faisant la demande, quels que soient ses revenus. Les autorités françaises soulignent qu'un grand nombre de personnes en difficulté utilisent ces livrets pour accéder à des services bancaires qui leur sont généralement refusés dans le circuit bancaire classique. Plus de 660 000 personnes n'ayant pas de compte courant ne disposeraient aujourd'hui que d'un livret A ou bleu pour accéder à ces services¹⁰⁹. Le système de droit au compte, instauré en 1984, prévoit certes une liste de services de base gratuits, mais les autorités françaises soulignent que ses conditions de fonctionnement¹¹⁰ freinent son utilisation. Les deux dispositifs feraient ainsi la preuve d'une complémentarité nécessaire à l'accès bancaire du plus grand nombre.

¹⁰⁸ Arrêt de la Cour du 19 mai 1993 (Corbeau), Rec. p. I-2533.

¹⁰⁹ Enquête de l'INSEE de 1998 citée par les autorités françaises. Cette enquête évalue à 3% le nombre d'individus majeurs vivant dans un ménage ne disposant d'aucun compte courant. La moitié d'entre eux, soit 660 000 personnes, a un livret A ou bleu.

¹¹⁰ En particulier, nécessité pour le demandeur de ne pas déjà être titulaire d'un compte bancaire. Pour faire jouer ce droit, le demandeur doit donc faire clôturer le compte qu'il détenait auparavant, ce que les banques n'acceptent pas nécessairement. Les autorités françaises renvoient notamment à l'avis du Conseil de la concurrence du 31 mars 2005 portant sur les conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise en place d'un service bancaire de base (avis n° 05-A-08), point 22.

Appréciation de la Commission

- (151) Les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général. Néanmoins, les services en question doivent revêtir un intérêt économique général clairement défini¹¹¹ qui présente des caractères spécifiques par rapport à ceux que revêtent d'autres activités de la vie économique et les entreprises en cause doivent avoir été chargées d'une mission particulière attribuée par l'Etat. En l'espèce, la Commission considère que les autorités françaises font une présentation vague de ce service.
- (152) La Commission a déjà eu l'occasion de constater l'existence de SIEG dans le domaine bancaire, en particulier pour garantir un accès aux services bancaires en zones rurales¹¹². En l'espèce, les autorités françaises indiquent seulement que « *l'objectif d'accessibilité (...) résulte aussi du maintien de points de contact y compris en zone sensible* », sans préciser quelles obligations les réseaux distributeurs concernés doivent satisfaire au regard de cet objectif, quel est le lien avec les livrets A et bleu ni quels coûts supplémentaires sont associés à cette présence territoriale. Au demeurant, La Poste bénéficie déjà par ailleurs d'une compensation spécifique pour couvrir ses obligations d'implantation territoriale, indépendamment du livret A¹¹³.
- (153) Mais, plus qu'un outil de présence territoriale, les autorités françaises présentent les livrets A et bleu comme un instrument d'accessibilité bancaire au profit de l'ensemble de la population. Elles ne limitent pas le rôle d'inclusion bancaire du livret A et bleu aux personnes démunies puisqu'elles indiquent que cet objectif concerne notamment – mais pas exclusivement – les plus démunis. En d'autres termes, les livrets A et bleu joueraient un rôle de bancarisation auprès d'autres publics que les personnes en difficulté. Les autorités françaises mentionnent, sans plus de précision, que le livret A peut aussi être utile, du fait de sa simplicité d'utilisation, aux personnes âgées, aux jeunes et aux étrangers qui maîtriseraient mal la langue française. En tout état de cause, les autorités françaises soulignent que l'objectif d'accessibilité bancaire du livret ne cible a priori aucune partie spécifique de la population. La vocation de ce livret serait avant tout « universelle ».

¹¹¹ Point 22 de la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe (JO C 17 du 19.1.2001, p. 4).

¹¹² Voir par exemple la décision d'autorisation de la Commission du 22 février 2006 dans l'affaire N 166/05 relative à l'aide publique en faveur de Post Office Limited pour le financement du réseau rural (JO C 141 du 16.6.2006, p. 2).

¹¹³ La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom a prévu que, à partir du 1^{er} janvier 1994, La Poste s'acquitte de la taxe professionnelle dans le cadre d'un régime dérogatoire défini par ladite loi. La décision de la Commission relative aux mesures liées à la création et au fonctionnement de La Banque Postale du 21 décembre 2005 a validé la définition de ce SIEG.

(154) La Commission partage le point de vue des autorités françaises sur le caractère fondamental, dans la société actuelle, de l'accès aux services bancaires de base. La bancarisation de la population dans son ensemble constitue sans conteste une activité qui présente, au sens de la jurisprudence de la Cour, des caractéristiques spécifiques par rapport aux autres activités de la vie économique et qui justifient à ce titre une qualification de SIEG. Dans ce cadre, le livret A a certainement joué historiquement un rôle important.

(155) Toutefois, selon les chiffres mêmes fournis par les autorités françaises, le taux de bancarisation de la population française est particulièrement élevé, de 98%. Actuellement, la très grande majorité de la population française a donc un accès aux services bancaires sans devoir se reposer sur le livret A. La mise en place d'un service universel ne peut être justifiée que lorsque « *les mécanismes du marché pourraient ne pas être à même d'assurer une fourniture satisfaisante de ces services* »¹¹⁴. Les services bancaires offerts à la population dans son ensemble via le livret A ou bleu ne présentent pas non plus de caractère spécifique qui permettrait de les qualifier, de manière générale, de SIEG¹¹⁵. S'agissant plus particulièrement du livret bleu, la Commission relève que ses caractéristiques de fonctionnement le rapproche davantage d'un livret d'épargne ordinaire que du livret A (absence d'obligation d'ouverture à toute personne en faisant la demande, plancher d'ouverture et de dépôt de 15 euros, chèques de banque payants, absence d'obligation de délivrance d'un livret matérialisé). La Commission considère donc que l'objectif d'accessibilité peut constituer un SIEG mais que cette mission n'est manifestement pas nécessaire pour la grande majorité de la population française, qui ne rencontre pas de difficultés particulières d'accès aux services bancaires auxquelles le livret A permettrait de remédier¹¹⁶. Dans ces conditions, la Commission estime que l'objectif d'accessibilité bancaire donné au livret A n'a de sens qu'au profit de personnes qui ont des difficultés particulières d'accès aux services bancaires de base.

(156) A cet égard, on constate que le livret A continue de jouer un rôle important dans la lutte contre l'exclusion bancaire. Il est utile de se référer à une définition de l'exclusion bancaire élaborée au sein du Centre Walras¹¹⁷ : « *Une personne se trouve en situation d'exclusion bancaire et financière lorsqu'elle subit un degré d'entrave dans ses pratiques bancaires et financières qui ne lui permet plus de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne* ». L'identification

¹¹⁴ Communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe.

¹¹⁵ Arrêt *Merci convenzionali porto di Genova* précité, point 27, et arrêt de la Cour du 19 mai 1993 (*Corbeau*), Rec. p. I-2533, point 19.

¹¹⁶ En dépit de demandes en ce sens d'associations de consommateurs, les autorités françaises n'ont d'ailleurs pas jugé utile d'instaurer un service bancaire de base. Le Conseil de la concurrence a souligné dans ce cadre les problèmes de concurrence susceptibles d'être créés par un service offert trop largement : « *Si le service bancaire universel était accessible à tous sans condition, il faudrait considérer les perturbations qui pourraient en résulter pour les offreurs présents sur le marché. L'étendue du service bancaire universel doit rester suffisamment limitée pour ne pas venir concurrencer les offres alternatives des établissements bancaires et ne pas risquer de compromettre la rentabilité des opérateurs présents sur le marché.* » (avis n° 05-A-08 du 31 mars 2005, point 50).

¹¹⁷ Créé en 1983 au sein de l'Université Lumière-Lyon 2, le Centre Walras est une unité de recherche associée au Centre National de la Recherche Scientifique qui édite un rapport annuel sur ces questions.

des catégories de personnes qui dépendent du mécanisme du livret A pour avoir accès aux services bancaires de base ainsi que leur quantification sont délicats. Parmi les personnes qui ne détiennent qu'un livret A pour accéder à des services bancaires, il apparaît, sauf exception, pertinent de ne prendre en compte, au titre de l'objectif d'accessibilité, ni les mineurs, qui constituent davantage une population stratégique à attirer qu'une population souffrant d'un problème spécifique d'exclusion bancaire, ni des personnes qui font partie d'un ménage disposant d'un compte à vue. S'agissant plus particulièrement des personnes défavorisées, selon une étude de novembre 2004¹¹⁸, 4% des allocataires sociaux n'ont qu'un livret d'épargne comme seul moyen d'accès aux services bancaires¹¹⁹, ce qui représenterait un chiffre inférieur à celui cité par les autorités françaises¹²⁰. Le livret A joue néanmoins un rôle utile de complément d'un compte courant pour 31% des allocataires¹²¹. Même si le rôle social du livret A devrait se réduire au fur et à mesure que le droit au compte se développe, sous l'effet des nombreuses mesures intervenues dans ce but depuis décembre 2004¹²², la Commission reconnaît que le livret A joue un rôle d'inclusion bancaire mais il est difficile d'apprécier précisément le nombre et le type de personnes concernées.

(157) La Commission considère donc que le livret A peut effectivement, du fait de ses caractéristiques, être perçu comme un produit « universel ». Néanmoins, la quantification du surcoût net associé à l'accomplissement du SIEG d'accessibilité bancaire ne peut prendre en compte que les surcoûts liés à l'octroi d'un livret à des personnes ayant des difficultés particulières d'accès aux services bancaires de base. Sous cette réserve, la Commission considère que la troisième condition d'application de la dérogation de l'article 86, paragraphe 2, du traité est remplie.

¹¹⁸ Etude de la direction de la Recherche, de l'Evaluation, des Etudes et des Statistiques (DRESS) du Ministère de l'Emploi et des Solidarités, n° 351 de novembre 2004, G. Gloukoviezoff et M. Monrose.

¹¹⁹ Les auteurs de l'étude insistent aussi sur l'importance de disposer d'un accès à des moyens de paiement pour pouvoir considérer une personne comme bancarisée, ce que n'offre pas le livret A. Le fait de ne pas disposer de moyens de paiement scripturaux (chéquier ou carte de paiement) est pénalisant dans la vie quotidienne, si bien que les auteurs considèrent que les comptes sur livret ne permettent pas de considérer que ceux-ci suffisent à « mener une vie sociale normale ». Il convient toutefois de préciser que 45% des allocataires de minima sociaux détenteurs d'un compte de dépôt ne disposent pas non plus sur ce compte de moyen de paiement scriptural.

¹²⁰ Les autorités françaises soulignent toutefois que cette étude ne couvre que quatre minima sociaux et est donc susceptible de sous-estimer le nombre de personnes qui bénéficient de l'accessibilité bancaire du livret A, en particulier en ne tenant pas compte des allocations destinées à la population la plus âgée.

¹²¹ Selon cette étude, 62% des allocataires n'ont qu'un compte courant.

¹²² Le journal *Les Echos* du 22 novembre 2006 dresse la liste des principales mesures intervenues depuis deux ans, notamment le renforcement de l'information sur le droit au compte, la gratuité d'un certain nombre d'opérations nouvelles (clôture, accès aux espèces dans son agence, carte de paiement à autorisation systématique) (p. 34). Le Ministère des Finances souligne sur son site internet que les chiffres d'ouverture de comptes dans le cadre du droit au compte ont crû continuellement depuis 1984 (par exemple 31% de plus en 2004 qu'en 2003).

9.4. Deuxième condition

- (158) S'agissant de l'obligation d'attribuer le service par un acte de puissance publique, les autorités françaises citent notamment les articles L518-25 et L518-85 du Code monétaire et financier qui concernent respectivement La Banque Postale et les Caisses d'Epargne.
- (159) On peut d'abord noter que l'octroi officiel d'un rôle social au livret A n'apparaît pas évident¹²³. La Commission considère quant à elle que seule La Banque Postale a clairement été chargée par l'Etat d'une mission favorisant l'accès aux services bancaires de base.
- (160) La Banque Postale est d'abord tenue, en vertu de l'article L221-9 du Code monétaire et financier, d'ouvrir un livret A à toute personne en faisant la demande. Ensuite, en vertu notamment d'une convention tripartite entre la CDC, La Poste et l'Etat, les obligations de nature sociale de La Banque Postale sont détaillées avec précision : obligation d'assurer gratuitement les dépôts et les retraits dans tous les guichets du réseau de La Poste organisés à cet effet à partir de 1,5 euro, octroi gratuit de chèques de banque d'un montant inférieur à 1000 euros et virements sur le compte à vue du titulaire du livret A, quel que soit l'établissement teneur de compte.
- (161) Les autorités françaises et les Caisses d'Epargne soulignent que ces dernières se sont vues imposer les mêmes obligations que La Banque Postale. Si l'affirmation de principe que le livret A des Caisses d'Epargne permet de lutter contre l'exclusion sociale est clairement posée dans les textes, qui définissent aussi un certain nombre d'obligations relatives à la domiciliation de certains prélèvements et versements ou le traitement de versements à compter d'1,5 euro, il apparaît également, sur la base des informations à la disposition de la Commission, que les obligations des Caisses d'Epargne ne sont pas aussi étendues que celles de La Banque Postale¹²⁴.
- (162) Les autorités françaises et les Caisses d'Epargne affirment d'abord qu'en droit, ces dernières sont tenues à une obligation d'ouverture de livret A à toute personne qui en fait la demande, ce qui ne ressort pas des articles de loi cités¹²⁵. Les

¹²³ Dans son avis n° 96-A-12, le Conseil de la concurrence indique qu'« aucun texte n'a chargé La Poste ni les Caisses d'Epargne de l'accomplissement, à travers la distribution du livret A, d'une mission d'intérêt général en matière de cohésion sociale » (p. 10). Dans un avis plus récent (n° 05-A-08 du 31 mars 2005), le Conseil de la concurrence considère encore que « si le droit au compte est destiné à résoudre les difficultés d'accès aux services bancaires, cette mission est également remplie de fait par le livret A, principalement le livret A de La Poste » (p. 7, soulignement ajouté).

¹²⁴ Ces différences ont notamment été exposées à la Commission par [...]. Dans le bulletin de la semaine du 27 mars 2006 du Sénat, M. Jean-Paul Bailly, Président de La Poste a également « fait observer que le livret A distribué par La Poste présentait des caractéristiques qui le distinguaient des autres livrets ». Dans le même cadre, M. Patrick Werner, président de La Banque Postale, « a, de nouveau, insisté sur son caractère peu banal, notamment par rapport au livret A des Caisses d'Epargne. »

¹²⁵ Les autorités françaises ont cité l'article L221-1 du Code monétaire et financier, mais celui-ci prévoit seulement qu'il est interdit de détenir plus d'un livret A ou bleu par personne physique. Les Caisses d'Epargne ont également cité l'article R221-21 du Code monétaire et financier, mais la Commission considère que cet article n'a trait qu'à la délivrance de livrets matérialisés pour les personnes titulaires d'un livret A qui en font la demande.

Caisses d'Épargne font également référence à l'avenant n° 1 du 12 juin 2006 à la convention conclue le 21 octobre 1994 avec la CDC, qui est effectivement explicite sur ce point. Même si la jurisprudence de la Cour s'est assouplie sur la nature de l'acte exigé pour satisfaire la deuxième condition¹²⁶, il n'en demeure pas moins que l'État doit nécessairement être partie prenante pour avoir valablement chargé une entreprise d'accomplir un SIEG. En l'espèce, l'État n'était pas partie à cette convention et la CDC intervenait pour sa part au titre de sa mission de centralisation des fonds du livret A pour financer le logement social. La CDC ne peut donc être considérée comme ayant agi au nom et pour le compte de l'État puissance publique. La différence de rédaction du Code monétaire et financier entre les textes relatifs à La Banque Postale et ceux qui concernent les Caisses d'Épargne est éloquent à cet égard. Or l'absence d'obligation légale d'ouverture concernant les Caisses d'Épargne constitue une différence très significative de nature à remettre en question l'existence même d'une mission d'accessibilité bancaire dans le chef de cet établissement bancaire. En effet, le fait que le livret A des Caisses d'Épargne permette de réaliser un certain nombre d'opérations gratuites est de peu de recours si des personnes en situation d'exclusion bancaire se voient refuser l'ouverture d'un tel livret¹²⁷.

(163) En outre, l'obligation de permettre les retraits gratuits au guichet à compter de 1,5 euro ne vaut que pour la Caisse d'Épargne du titulaire du livret A, alors que La Banque Postale, en vertu de l'article L221-10 du Code monétaire et financier, est tenue d'assurer ce type d'opérations coûteuses dans tous ses établissements. Dès lors, les obligations spécifiques imposées par l'État aux Caisses d'Épargne pour assurer la distribution du livret A en direction des personnes ayant des difficultés d'accès aux services bancaires de base apparaissent peu nombreuses et ne permettent pas de considérer que cette activité est d'une nature différente des autres activités économiques. À cet égard, on peut notamment souligner que toutes les banques sont tenues d'effectuer un certain nombre d'opérations gratuites sur les livrets d'épargne ou sur des comptes bancaires¹²⁸ sans que ces obligations puissent être qualifiées d'obligations de service public.

(164) S'agissant du Crédit Mutuel, les autorités françaises se contentent d'indiquer que la mission « *d'accessibilité bancaire est dans les faits partagée par le livret bleu du Crédit Mutuel comme en témoigne sa comptabilité analytique et la structure de ses coûts* ». En l'absence de texte de loi ou de contrat stipulant les obligations au titre du SIEG que l'État impose au Crédit Mutuel, la Commission ne peut considérer que des éléments de faits suffisent à remplir la deuxième condition de la dérogation de l'article 86, paragraphe 2, du traité.

(165) Il résulte de ce qui précède que la Commission considère que seul le livret A de La Banque Postale constitue un SIEG destiné à favoriser l'inclusion bancaire des personnes ayant des difficultés d'accès aux services bancaires de base. Il convient

¹²⁶ Arrêt de la Cour du 23 octobre 1997, affaire C-159/94 (Commission/France), Rec. p. I-5815, point 66.

¹²⁷ Dans son rapport sur « Les comptes et la gestion de La Poste 1991-2002 », la Cour des comptes française indique que « *contrairement aux Caisses d'Épargne, La Poste n'a jamais sélectionné les populations auxquelles elle délivre [le] livret [A]* ».

¹²⁸ À titre d'exemple, les établissements de crédit doivent, depuis 2004, accepter que leurs clients fassent dans leur agence des retraits gratuits d'espèces au guichet.

dès lors d'examiner si les droits spéciaux sont nécessaires et proportionnés pour accomplir ce service dans des conditions financières viables.

9.5. Quatrième condition : nécessité des droits spéciaux et risque d'écrémage

Position des autorités françaises

- (166) Les autorités françaises soulignent que les droits spéciaux sont nécessaires pour assurer un financement équilibré du SIEG d'accessibilité bancaire sans surcoût pour les finances publiques. L'analyse se concentrera sur l'impact d'une éventuelle suppression des droits spéciaux sur l'équilibre financier de La Banque Postale, ce réseau étant le seul valablement chargé d'un SIEG d'accessibilité bancaire selon la Commission.
- (167) La Cour admet, dans le cadre d'un examen au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité, des considérations de nature budgétaire pour justifier certaines dérogations aux règles du traité. Des droits spéciaux peuvent en effet se justifier pour favoriser l'accomplissement d'une mission d'intérêt économique général dans « *des conditions économiquement acceptables* »¹²⁹. En d'autres termes, une péréquation entre des activités rentables et non rentables peut être organisée pour garantir la viabilité financière de l'opérateur chargé du SIEG.
- (168) Il convient au préalable de rappeler que le service de distribution des livrets A et bleu fait l'objet d'une rémunération directe des réseaux distributeurs par la CDC. Ainsi, les droits spéciaux octroyés viennent-ils en sus d'un paiement, la commission d'intermédiation assise sur l'encours collecté, qui permet déjà en principe aux réseaux distributeurs de se rémunérer suffisamment. Dans le cadre de la procédure visant le Crédit Mutuel au titre des aides d'Etat¹³⁰, le droit spécial octroyé n'a d'ailleurs jamais été présenté par les autorités françaises comme constituant un mode de rémunération complémentaire du service presté¹³¹, seule la commission d'intermédiation devant permettre à l'opérateur de couvrir ses coûts de gestion et de faire, le cas échéant, un bénéfice raisonnable.
- (169) Les droits spéciaux en cause ne sont donc pas destinés à assurer une rémunération du service presté, mais ils servent, selon les autorités françaises, à éviter une sélection de la clientèle (ci-après « écrémage »). Ils garantiraient ainsi l'équilibre financier du système.
- (170) On constate en effet que les coûts de gestion des livrets A et bleu pour les réseaux distributeurs peuvent être très variables selon l'utilisation qui est faite de ces livrets par leurs titulaires. Par exemple, sur certains livrets, les épargnants placent

¹²⁹ Arrêt Corbeau précité, points 16 et 17).

¹³⁰ Décision C88/97 de la Commission du 7 juin 2006 relative au Crédit Mutuel (livret bleu). Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité (JO C 212 du 01.09.2006, p.12).

¹³¹ Au contraire, tant le Crédit Mutuel que les autorités françaises se sont attachés à souligner que les droits spéciaux en cause ne procuraient aucun avantage à leur titulaire (en particulier ils contestent l'existence d'un effet d'appel).

des sommes modiques et pratiquent des opérations, gratuites, très fréquentes, impliquant pour les réseaux distributeurs des coûts de gestion importants pour une rémunération faible, puisque celle-ci est assise sur l'encours collecté (ci-après « mauvais livrets », du point de vue des réseaux distributeurs). A l'inverse, certains épargnants placent durablement de fortes sommes sur leurs livret A ou bleu, ce qui procure aux réseaux distributeurs une rémunération significative pour un coût de gestion faible (ci-après « bons livrets »).

(171) Dans ce cadre, les droits spéciaux octroyés permettent d'assurer une compensation des « mauvais livrets » par les « bons livrets », alors qu'une ouverture à la concurrence de la distribution des livrets A et bleu risquerait de provoquer un écrémage de la clientèle, les autres établissements de crédit attirant les « bons livrets », ce qui romprait l'équilibre d'exploitation de La Banque Postale. Si l'Etat devait compenser ce déficit, la suppression des droits spéciaux aurait pour conséquence un surcoût pour les finances publiques. Les autorités françaises en concluent que le système actuel de financement du SIEG, qui repose sur les droits spéciaux de distribution, constitue un « cercle vertueux » économe pour les finances publiques.

Appréciation de la Commission

(172) Au terme de son investigation de marché, la Commission considère que l'existence d'un risque d'écrémage ne peut être niée et doit être prise en compte. Il apparaît d'abord clairement que la distribution des coûts de gestion du livret A par type de livrets est très déséquilibrée : un certain nombre de livrets à faible encours concentre un grand volume d'opérations coûteuses à effectuer¹³² alors que de nombreux livrets à encours élevé ne réalisent quasiment aucune opération¹³³. Il paraît ensuite fondé de considérer que, en cas de banalisation, les autres établissements de crédit auront prioritairement intérêt à attirer les « bons livrets », alors que les titulaires de « mauvais livrets », qui sont souvent des personnes ayant des difficultés d'accès aux services bancaires de base, n'auront pas a priori de raison de changer de banque. Du point de vue des consommateurs, il convient de souligner que ce qui est qualifié par les réseaux distributeurs de « risque d'écrémage » n'est autre, pour les clients, que le résultat d'une situation captive, ceux-ci n'étant pas en mesure de faire un libre choix de leur établissement teneur de livret A.

(173) Si la Commission peut effectivement reconnaître l'existence d'un risque d'écrémage, elle considère en revanche que les autorités françaises n'ont pas fourni d'éléments suffisants pour évaluer son ampleur. Les autorités françaises se contentent en effet de considérations très générales, affirmant que « *les réseaux qui assurent aujourd'hui la collecte de ces produits conserveraient la clientèle dont le comportement est non rentable tandis que les autres établissements de crédit accaparaient les clientèles les plus rentables* ».

¹³² Selon La Banque Postale, [une partie significative] des opérations sont réalisées sur des livrets dont l'encours est inférieur à 150 euros.

¹³³ Parmi les livrets inactifs de La Banque Postale, [...] font partie de la tranche d'encours supérieure à 15 000 euros (pour information, [...] des livrets A des Caisses d'Épargne de plus de 15 000 euros n'ont connu aucune opération financière depuis plus d'un an).

- (174) L'argumentation des autorités françaises repose sur l'intérêt très faible qui serait accordé par les établissements de crédit aux clientèles modestes ainsi qu'aux produits qui leur sont destinés. Cette affirmation se fonde sur le rapport d'activité de plusieurs banques qui insiste sur une stratégie de conquête de clients haut de gamme, sur la faible diffusion du LEP dans ces banques et sur les différences de revenus entre les titulaires de livrets A et bleu et les clients d'autres établissements de crédit.
- (175) La Commission considère que cette présentation doit être très nettement relativisée. Il est exact que certaines banques développent une stratégie commerciale de haut de gamme, alors que d'autres, dont La Banque Postale, ont un positionnement de marché davantage tourné vers une clientèle moyenne ou modeste. Le fait de chercher à se développer sur une clientèle haut de gamme n'est toutefois pas exclusif d'une présence auprès d'autres types de clientèles. De fait, de nombreux établissements de crédit accordent un intérêt réel à la clientèle modeste¹³⁴. Selon le sondage OPERBAC de 2006, [15-25]% des clients de l'ensemble des banques ont des revenus inférieurs à 1000 euros, [une proportion supérieure]% pour le Crédit Agricole et [une proportion supérieure]% pour La Banque Postale¹³⁵. Il existe donc bien une différence de clientèle entre La Banque Postale et les autres banques, mais celle-ci n'apparaît pas très significative.
- (176) La Commission n'observe pas non plus de différence notable de patrimoine entre les titulaires d'un livret A et la moyenne de la population française¹³⁶. Par catégories socio-professionnelles, les titulaires d'un livret A paraissent surreprésentés chez les cadres et les retraités et sous-représentés chez les ouvriers. Même parmi les titulaires de « petits » livrets A¹³⁷, on constate qu'ils sont aux trois-quarts propriétaires et qu'ils détiennent un patrimoine financier comparable aux non titulaires. Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence car les sondages peuvent mal représenter des populations en difficulté. En tout état de cause, les autorités françaises n'ont fourni aucune donnée précise permettant de conclure que le profil des titulaires d'un livret A diffère significativement des clientèles des banques en général et de la moyenne de la population française.
- (177) Ensuite, le phénomène d'écémage suppose une volonté des titulaires de livrets à encours élevé de changer d'établissement teneur de compte. Or, le sondage TNS-

¹³⁴ On observe par exemple une forte concurrence entre les établissements bancaires pour offrir des crédits à la consommation, qui sont des produits prioritairement destinés aux clientèles à revenus moyens ou modestes.

¹³⁵ Ce chiffre concerne la clientèle de La Banque Postale et non les titulaires de livrets A. En l'absence de donnée précise fournie par les autorités françaises concernant les revenus des titulaires de livrets A, la Commission considère que le chiffre cité constitue une bonne approximation, dans la mesure où les détenteurs de livret A sont surreprésentés à la fois parmi les personnes à faible revenu et celles à revenu élevé. Pour information, [...] % seulement des clients des Caisses d'Épargne ont un revenu inférieur à 1 000 euros selon le sondage OPERBAC 2006. Voir aussi (section 8.2) la part de marché du Crédit Agricole et d'un groupe de banques sur les LEP et Codevi.

¹³⁶ Tout au plus constate-t-on une surreprésentation de propriétaires et de détenteurs d'un patrimoine financier conséquent parmi les titulaires d'un livret A. Source : sondage TNS-Sofres.

¹³⁷ Encours inférieur à 1 500 euros.

Sofres met en évidence un engouement a priori modéré des titulaires de livrets A pour un tel transfert et l'enquête sectorielle de la Commission sur la banque de détail souligne l'inertie des consommateurs dans ce domaine. Le phénomène d'écrémage ne devrait donc pas se produire à grande échelle à court terme. S'agissant des livrets dont l'encours est au plafond, qui sont les livrets les plus rémunérateurs et sont donc ceux que La Banque Postale tiendrait le plus à conserver en cas de banalisation pour préserver son équilibre financier¹³⁸, il a déjà été souligné (voir section 8.2) que la réglementation actuelle n'incitait pas leurs titulaires à transférer leur compte vers un autre établissement.

(178) Dans l'ensemble, la Commission considère qu'elle ne peut pas exclure que, parmi les titulaires d'un livret A de La Banque Postale, les personnes à faibles revenus soient surreprésentées par rapport à la moyenne de la population française, comme l'illustrent les coûts de distribution du livret A par tranche d'encours ainsi que des études qualitatives¹³⁹. Sur la base des données disponibles, ce déséquilibre n'apparaît toutefois pas très marqué. Le risque d'écrémage ne devrait pas être d'une ampleur telle que la grande majorité des titulaires de livret A disposant de faibles revenus soient concentrés à terme à La Banque Postale¹⁴⁰ ni que la grande majorité des « bons livrets » de cette banque partiraient à la concurrence à court ou moyen terme¹⁴¹.

9.6. Cinquième condition : proportionnalité des droits spéciaux et risque de surcoût pour les finances publiques

(179) Au-delà de ces considérations d'ordre général sur l'existence d'un risque d'écrémage, il apparaît nécessaire d'examiner si l'ampleur de la perte de recettes qui en découlerait serait telle que La Banque Postale ne serait plus en mesure d'assurer les deux SIEG dont elle est chargée dans des conditions économiques viables. Il s'agit d'examiner s'il existe d'autres moyens moins restrictifs pour la liberté d'établissement que l'octroi de droits spéciaux pour assurer un financement équilibré des SIEG en cause.

(180) Dans le système actuel, une seule commission d'intermédiation permet d'assurer le financement des deux missions d'intérêt général, à savoir le financement du logement social, auquel contribuent les trois réseaux distributeurs, et l'objectif d'accessibilité bancaire, qui est assuré par La Banque Postale. Selon la Commission, la suppression des droits spéciaux ne serait pas de nature, a priori, à

¹³⁸ On compte [...] million de livrets A de La Banque Postale dont l'encours est supérieur à 15 000 euros. Ils représentent [15-25] milliards d'euros de collecte, soit une rémunération d'environ [...] millions d'euros pour une commission de 1,3% ([...] millions d'euros dans l'hypothèse où la commission serait baissée à 0,8%).

¹³⁹ Voir par exemple un article de G. Gloukoviezoff sur « L'exclusion bancaire et financière des particuliers », in: *Les Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté*, 2003-2004, p. 167.

¹⁴⁰ Compte tenu de la place non négligeable qu'occupent les banques dans leur ensemble dans l'octroi de services bancaires aux personnes à faibles revenus, il peut être considéré qu'à terme, les titulaires d'un livret A appartenant à cette catégorie seront répartis entre les banques.

¹⁴¹ Une faible partie d'entre eux seulement changerait probablement d'établissement teneur de compte à court ou moyen terme.

remettre en cause le bon fonctionnement de la première mission. En revanche, l'existence d'un risque d'écrémage, dont l'impact sur le financement du SIEG doit être examiné, peut être admise.

(181) Les autorités françaises n'ont pas chiffré les pertes de recettes probables de La Banque Postale en cas de suppression des droits spéciaux. Il est donc difficile de déterminer si le risque d'écrémage ferait réellement échec, en droit ou en fait, à la mission particulière confiée à celle-ci¹⁴². Or, s'agissant d'une disposition du traité qui permet dans certaines circonstances de déroger à d'autres règles du traité, elle doit être d'interprétation stricte¹⁴³. Les autorités françaises proposent toutefois un raisonnement alternatif qui peut être suivi dans le cas d'espèce : il s'agit de déterminer, sur la base des données comptables fournies par La Banque Postale, quel serait le coût total des deux SIEG pour les finances publiques, quelle que soit la répartition effective de ces missions entre les établissements de crédit. Cette méthode ne permet pas de déterminer les pertes de recettes de La Banque Postale, mais elle rend possible une estimation de l'impact financier d'une banalisation sur les finances publiques.

Position des autorités françaises

(182) La Banque Postale estime à [...] millions d'euros le coût brut de la mission d'accessibilité, soit [une très forte proportion] % des coûts totaux de distribution du livret A par cet établissement. Ce coût est tiré de trois composantes :

- le coût des opérations d'intérêt général ; il s'agit d'opérations réalisées gratuitement en quantité illimitée alors que ces mêmes opérations sont soit non autorisées sur les autres produits d'épargne, soit payantes : opérations de retrait d'un montant inférieur à 10 euros, opérations de dépôt d'un montant inférieur à 15 euros, opérations de chèque de banque d'un montant inférieur à 1 000 euros. Le coût de cette composante est évalué à [...] millions d'euros.
- le coût des livrets d'intérêt général ; il s'agit du coût des livrets ayant un encours inférieur à [600-1100] euros et qui sont de ce fait nécessairement déficitaires dans la mesure où la commission assise sur cet encours est inférieure au coût fixe par livret de [10-13] euros. Le coût de cette composante est estimé à [...] millions d'euros.
- le coût des livrets aux comportements non rentables. Il s'agit du coût des livrets dont l'encours est légèrement supérieur à [600-1100] euros mais qui sont déficitaires du fait du grand nombre d'opérations gratuites réalisées, hors opérations d'intérêt général déjà comptabilisées. Ce coût est estimé à [...] millions d'euros.

(183) Les autorités françaises et La Banque Postale en déduisent que la collecte de l'épargne, qui est pour l'essentiel réalisée sur des livrets qui n'entrent pas dans les catégories évoquées ci-dessus¹⁴⁴, peut être effectuée à un coût correspondant au

¹⁴² Arrêt du Tribunal du 19 juin 1997, affaire T-260/94 (Air Inter), Rec. p. II-997.

¹⁴³ Arrêt de la Cour du 21 mars 1974, affaire 127/73 (BRT), Rec. p. 313, point 19.

¹⁴⁴ Soit [...] milliards d'euros pour un encours total de [...] milliards d'euros.

reliquat, soit [une faible proportion]% des coûts de distribution seulement. En d'autres termes, le coût réel de cette collecte, si l'on exclut les « mauvais livrets », s'élèverait à [moins de 0,4]% de l'encours.

- (184) Les autorités françaises en concluent que, quel que soit le système adopté en cas de banalisation, toute réforme conduirait à un alourdissement des coûts de financement de ces SIEG pour les finances publiques. En effet, elles estiment que le coût net de la mission d'accessibilité resterait inchangé selon toute probabilité (que cette mission reste concentrée à La Banque Postale ou qu'elle soit répartie entre les opérateurs), alors que le coût de la composante « financement du logement social » serait accru, les banques commerciales ayant offert de distribuer le livret A pour une commission de 0,8%¹⁴⁵, à comparer au chiffre de [moins de 0,4]% résultant du calcul résiduel effectué par La Banque Postale.
- (185) Pour compléter cette analyse, les autorités françaises examinent deux scénarios de banalisation, le premier réservant à quelques établissements le SIEG d'accessibilité bancaire, le second étendant à tous les établissements de crédit la participation aux deux SIEG. Chaque scénario se subdivise en deux modes de financement: maintien d'une seule commission assise sur l'encours ou création d'une rémunération distincte pour chacun des SIEG.
- (186) Le premier scénario consisterait à charger un ou quelques établissements seulement du SIEG d'accessibilité bancaire, tandis que tous participeraient à l'objectif de financement du logement social. Compte tenu du risque d'écrémage, les autorités françaises considèrent qu'il serait impossible de maintenir le mode de rémunération actuel, proportionnel à l'encours collecté. Si l'on devait prévoir deux modes de rémunération distincts, un surcoût pour les finances publiques apparaîtrait. Le coût du SIEG d'accessibilité bancaire serait en effet constant, tandis que celui de financement du logement social serait accru, la commission d'intermédiation devant être fixée à 0,8% pour éviter tout risque de décollecte (à comparer au coût actuel de cette mission, estimé à [moins de 0,4]% par La Banque Postale).
- (187) Le second scénario étendrait à tous les établissements de crédit l'obligation d'assurer les deux SIEG. Ainsi, tous les établissements bancaires seraient soumis aux mêmes obligations que La Banque Postale actuellement. Les deux modes de financement envisagés conduiraient à un surcoût pour les finances publiques :
- Si une seule commission fondée sur l'encours devait être adoptée, comme dans le système actuel, celle-ci devrait être différenciée selon les établissements pour prendre en compte leur contribution relative à l'objectif d'accessibilité. Ce système serait complexe à gérer, entraînerait des surcoûts pour les finances publiques et une instabilité de l'encours préjudiciable au financement du logement social. Plus précisément, soit la commission devrait être fixée au minimum à 0,8% pour tous les établissements, ce qui induirait un surcoût pour les finances publiques selon les autorités françaises, soit celle-ci pourrait descendre au-dessous ce niveau, ce qui induirait un risque de décollecte.

¹⁴⁵ Lettre du 16 septembre 2005 du Crédit Agricole, de BNPP, de la Société Générale et des Banques Populaires au Ministre de l'Economie et des Finances.

- Si une rémunération séparée de chaque SIEG était prévue, le coût du SIEG d'accessibilité bancaire serait constant tandis que celui de financement du logement social serait accru.

Appréciation de la Commission

- (188) La Commission considère que les conclusions tirées par les autorités françaises sont erronées car elles sont fondées sur une surestimation du coût net de la mission d'accessibilité et, partant, une sous-estimation du coût de la composante « financement du logement social ».
- (189) En préalable, il convient de rappeler les réserves émises concernant la définition exacte du SIEG d'accessibilité bancaire (voir section 9.3). La Commission considère que le SIEG d'accessibilité bancaire ne peut être compensé que dans la mesure où il concerne des personnes souffrant effectivement de difficultés d'accès aux services bancaires de base. Il est toutefois acceptable, pour éviter de stigmatiser cette population et dans un souci de simplification, de ne pas répertorier exactement les coûts induits par l'utilisation du livret A par ce public. Il est ainsi acceptable, comme le propose l'approche de La Banque Postale, de déterminer des catégories de coûts principalement causés par l'utilisation que fait du livret A ce public. Pour que cette démarche soit validée par la Commission, il convient toutefois d'établir un lien suffisamment étroit entre les coûts pris en compte et l'accomplissement du SIEG. En l'espèce, le SIEG vise à procurer un service bancaire de base à des personnes qui en ont besoin¹⁴⁶. Concrètement, il convient d'évaluer le coût net de gestion de livrets de faible encours sur lesquels de petites opérations sont réalisées fréquemment.
- (190) A la lumière de ces éléments, une appréciation du chiffrage présenté par La Banque Postale peut être réalisée. Il convient au préalable de souligner que le chiffrage effectué par la Commission est nécessairement approximatif compte tenu des données à sa disposition et, plus largement, de l'absence de système comptable visant précisément à évaluer les surcoûts engendrés par l'utilisation du livret A comme outil d'accès aux services bancaires de base. Ce chiffrage donne néanmoins un ordre de grandeur, qui permet de déterminer si une banalisation du système risquerait d'induire un surcoût pour les finances publiques.
- (191) S'agissant des opérations d'intérêt général, il ne peut être exclu que les titulaires de livrets A qui ne sont pas des personnes ayant un problème d'accès aux services bancaires fassent ce type d'opérations. Il est toutefois clair que, par nature, ces opérations intéressent plus particulièrement et très majoritairement ces personnes. Par conséquent, dans un souci de simplification, le coût de ces opérations tel qu'évalué par La Banque Postale peut être pris en compte dans son entièreté, soit [...] millions d'euros.

¹⁴⁶ A titre de comparaison, la Commission applique le même type d'analyse pour évaluer un service universel couvrant l'ensemble d'un territoire (à savoir calcul du coût net de la fourniture du service en zone rurale structurellement non rentable mais non compensation du coût de fourniture du service dans les zones ne nécessitant pas de soutien de l'Etat).

(192) Parmi les livrets d'intérêt général, la Commission constate que de nombreux sont inactifs¹⁴⁷. Par définition, ces livrets ne sont pas un outil d'accessibilité aux services bancaires puisqu'aucune opération financière n'a été enregistrée sur ces livrets pendant plus de deux ans. A titre de comparaison, il convient de souligner que tous les établissements bancaires ont aussi des comptes en déshérence. Plus spécifiquement, tous les établissements peuvent être confrontés au même type de problématique concernant des produits dont l'encours est partiellement centralisé comme les LEP et Codevi. Ceux-ci génèrent des coûts qui restent néanmoins très limités en réalité. A ce titre, l'attribution d'un coût fixe unitaire de [10-13] euros à ces livrets par La Banque Postale est une convention comptable qui ne correspond pas nécessairement aux coûts réels encourus. Face à ce type de comptes, les établissements bancaires peuvent adopter deux types de stratégie, soit limiter leurs coûts au minimum, soit investir pour chercher à regagner le client et développer la relation. Il s'agit donc d'une réserve de clientèle et non d'une population sujette à des problèmes d'accessibilité aux services bancaires. Le coût de cette composante du SIEG doit donc être recalculé en éliminant les coûts fixes attribués aux livrets inactifs¹⁴⁸, ce qui conduit à un montant de [...] millions d'euros¹⁴⁹.

(193) Concernant les livrets aux comportements non rentables, il convient d'indiquer que l'approche proposée par La Banque Postale est contestable dans la mesure où, comme le soulignent les autorités françaises elles-mêmes, la rentabilité d'un client pour une banque est examinée de manière globale et non par produit. En d'autres termes, un client qui est déficitaire pour La Banque Postale sur le livret A en raison du nombre important d'opérations qu'il réalise (hors opérations d'intérêt général déjà comptabilisées) peut néanmoins être un client rentable s'il détient d'autres produits dans cette banque. La Cour des comptes française estime également que « [l]e fait de gérer le livret A, dont 60% ont un avoir inférieur à €150, a certes dans les conditions actuelles pour La Poste un coût mais il contribue à attirer et fidéliser une clientèle qui n'est pas nécessairement source

¹⁴⁷ [Une très forte proportion]% des [...] millions de livrets A dont l'encours est inférieur à [600-1100] euros sont inactifs.

¹⁴⁸ En l'état actuel de la législation, il convient de noter que ces livrets ne peuvent être fermés à la seule initiative de La Banque Postale. Cette situation n'est toutefois pas de nature à justifier une compensation de ces coûts au titre d'un SIEG d'accessibilité bancaire. Dans l'hypothèse où cela serait jugé critique par les autorités françaises, il serait envisageable d'autoriser La Banque Postale à procéder à la fermeture de livrets inactifs sous certaines conditions, sans que cela remette en cause l'objectif d'accessibilité bancaire.

¹⁴⁹ Détails du calcul de la Commission : [Une très forte proportion]% des livrets dont l'encours est inférieur à 800 euros sont inactifs, soit [...] millions de livrets. Le coût fixe total attribué à ces livrets par La Banque Postale s'élève à [...] millions d'euros (soit le coût fixe par livret de [10-13] euros, multiplié par le nombre de livrets inactifs). La Banque Postale ayant estimé le coût des livrets d'intérêt général à [...] millions d'euros, il convient de retrancher de ce montant [...] millions d'euros, ce qui laisse un surcoût de [...] millions d'euros. Il convient de préciser que le coût fixe de [10-13] euros euros, qui paraît au demeurant élevé, ne serait a priori pas modifié par une diminution de la commission d'intermédiation. La tranche d'encours concernée serait seulement plus large (avec une commission de 0,8% et non plus 1,3%, les « livrets d'intérêt général » correspondraient à ceux inférieurs à environ [1000-1500] euros et non plus [600-1100] euros). La Commission ne dispose pas d'informations selon lesquelles la proportion de livrets inactifs dans une tranche d'encours plus large serait inférieure. Le calcul reste donc valable quel que soit le niveau de la commission d'intermédiation.

de pertes »¹⁵⁰. Toutes les banques peuvent accepter que certains clients soient non rentables sur certains produits, car elles cherchent à rentabiliser la relation en vendant d'autres prestations ou en modifiant le comportement du client pour en diminuer le coût. A titre d'exemple, les banques ont aussi un nombre significatif de livrets à faible encours sans pour autant demander une compensation de l'Etat ([Une partie significative]% des livrets Orange d'ING ont un encours inférieur à 500 euros et 50% des Codevi d'une des banques intervenantes ont un encours inférieur à 1000 euros)¹⁵¹. Par conséquent, l'estimation fournie concernant cette composante du SIEG paraît excessive.

(194) Une partie du coût de cette composante peut néanmoins être prise en compte car il est probable que les livrets de faible encours sur lesquels de nombreuses opérations sont réalisées appartiennent principalement à des personnes ayant des difficultés particulières d'accès aux services bancaires de base. Or il peut être plus difficile de rentabiliser la relation bancaire avec ce type de clientèle et La Banque Postale n'est pas non plus en mesure de modifier très significativement leur comportement du fait des règles de gratuité existantes pour le livret A. Compte tenu de ce qui précède, et faute d'éléments plus précis, la Commission considère que l'estimation fournie, de [...] millions d'euros, devrait être minorée.

(195) Au total, le coût brut de la mission d'accessibilité s'élève, selon les calculs de la Commission, à [...] millions d'euros, sans que le coût des livrets aux comportements non rentables ait été minoré comme il se devrait. Ce montant représente [une part très significative]% du coût total de distribution du livret A à La Banque Postale, ce qui reste un montant très significatif. A titre de comparaison, on constate que le coût total des opérations de guichet, qui constitue le coût variable de distribution du livret le plus important, est nettement plus faible, soit [...] millions d'euros.

(196) En cas de suppression du droit spécial, on peut admettre l'hypothèse des autorités françaises selon laquelle le coût de la mission d'accessibilité, qu'il soit concentré à La Banque Postale ou réparti entre les établissements, resterait à peu près constant. Il convient toutefois de souligner que, à moyen terme, ce coût peut être progressivement réduit par des efforts de productivité et de modernisation¹⁵². La Banque Postale estimait à [...] milliards d'euros l'encours collecté sur les livrets

¹⁵⁰ Rapport de la Cour des Comptes française sur « les comptes et la gestion de La Poste 1991-2002 » précité. Plus largement, la Cour des comptes s'interroge sur la nécessité et l'opportunité d'une compensation de La Poste pour son rôle social (p. 154).

¹⁵¹ L'enjeu ici concerne les livrets non rentables du fait d'opérations qui ne sont pas des opérations qualifiées d'intérêt général (celles-ci sont prises en compte par ailleurs). Il s'agit donc d'opérations qui sont aussi généralement effectuées par les autres banques. Par exemple, 33% des Codevi d'une des banques intervenantes dont l'encours est compris entre 100 et 1000 euros ont fait l'objet de plus de dix opérations financières au cours des huit premiers mois de l'année 2006. 60% des opérations réalisées sur des Codevi de la même banque dont l'encours est compris entre 16 et 100 euros concernaient des montants inférieurs à 50 euros (ce qui est au demeurant logique compte tenu du faible encours sur ces livrets).

¹⁵² Par exemple, développement des cartes de retrait au distributeur automatique et dématérialisation des livrets, ce qui fait déjà partie de la politique de La Banque Postale.

d'intérêt général et aux comportements non rentables¹⁵³. Dans l'hypothèse d'une commission d'intermédiation de 0,8%, ces livrets rapporteraient donc une rémunération d'environ [...] millions d'euros. Cette rémunération est surestimée dans la mesure où la neutralisation des livrets inactifs (livrets qualifiés « d'intérêt général » par La Banque Postale mais ne participant pas réellement à la mission d'accessibilité bancaire) effectuée par la Commission devrait réduire le montant global de la collecte sur ces livrets. Toutefois, compte tenu des données disponibles et de l'absence de minoration par la Commission du coût des livrets aux comportements non rentables, la Commission considère que ces chiffres permettent de disposer d'un ordre de grandeur fiable. Le coût net du SIEG d'accessibilité bancaire peut ainsi être estimé à [400-500] millions d'euros.

(197) S'agissant de la mission de collecte pour le financement du logement social, il a déjà été indiqué (voir section 8.2) que la Commission considérerait que celle-ci pouvait être effectuée dans des conditions satisfaisantes dans un système banalisé. Celle-ci pourrait continuer à être assise sur l'encours collecté. Le niveau de la rémunération doit être suffisant pour inciter le distributeur à placer le produit mais sa fixation dépend aussi généralement de la difficulté à promouvoir le produit (complexité, risque, popularité, connaissance par le public...). En l'espèce, on peut considérer que la commission d'intermédiation pourrait être fixée à un niveau compris entre [0,6 et 0,8]%. La borne supérieure correspond à l'offre de service faite par de nombreux établissements de crédit aux autorités françaises. La borne inférieure correspond au taux de la commission versé à tous les établissements pour le LEP, majoré de la prime d'intéressement de 0,1%. Il convient de préciser que ce niveau de rémunération servirait uniquement à couvrir le coût de la mission de collecte pour le financement du logement social, le SIEG d'accessibilité bancaire devant être compensé par ailleurs.

(198) Le coût net du SIEG d'accessibilité bancaire, soit [400-500] millions d'euros, doit être mis en regard de l'économie pour les finances publiques liée à la réduction de la commission d'intermédiation. Sur la base de niveaux de commissionnement de [0,6 à 0,8]%, l'économie pour les finances publiques résultant d'une banalisation serait comprise entre 638 et 886 millions d'euros. Il ressort de ces calculs qu'une banalisation permettrait de financer le coût net du SIEG d'accessibilité bancaire estimé à [400-500] millions d'euros, tout en réalisant une économie significative pour les finances publiques, comprise entre [200-500] millions d'euros.

(199) Au total, on peut donc en conclure que la suppression des droits spéciaux de distribution du livret A et bleu ne remettrait pas en cause le financement équilibré des deux SIEG en cause. D'abord, la baisse du commissionnement pour assurer la collecte de l'épargne en vue du financement du logement social permettrait une économie substantielle pour les finances publiques. Ensuite, une partie de cette somme pourrait être utilisée pour compenser entièrement le coût net de la mission d'accessibilité bancaire. Enfin, le reliquat constituerait une économie nette pour les finances publiques.

(200) Le cas échéant, ce reliquat pourrait être mobilisé pour compenser plus largement le SIEG d'accessibilité bancaire. Les autorités françaises ont en effet fourni une

¹⁵³ Par nature, ce chiffre ne prend pas en compte l'encours collecté sur les livrets pour lesquels une compensation est octroyée au titre des opérations d'intérêt général.

estimation du coût de la mission d'accessibilité qui serait remplie par les Caisses d'Épargne, soit [...] millions d'euros. A supposer que l'Etat confie formellement à cet établissement de crédit une mission d'accessibilité bancaire dont les modalités engendreraient des surcoûts pour les Caisses d'Épargne, une compensation pourrait être octroyée. Sur la base de l'estimation fournie par les autorités françaises, qui est toutefois difficilement exploitable compte tenu de son imprécision, et après correction par la Commission des surcoûts liés aux livrets inactifs, sur le modèle de ce qui a été fait pour La Banque Postale, on arriverait à un coût net de cette mission d'environ [...] millions d'euros. Ce coût entre dans la fourchette du reliquat susmentionné ([200-500] millions d'euros).

(201) La proportionnalité des droits spéciaux peut également être discutée au regard de leur durée. Comme l'a souligné à plusieurs reprises la Commission, la Cour ou le Conseil de la concurrence français, l'attribution de droits exclusifs pour une durée illimitée comporte en elle-même un risque d'atteinte à la concurrence¹⁵⁴. Le principe de proportionnalité impose par exemple de limiter la durée des concessions¹⁵⁵. Dans ses conclusions dans l'affaire de la Mutualité Fonction Publique, le Commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat J.-H. Stahl considère ainsi qu' « attribuer des droits exclusifs à une entreprise revient à interdire, en droit, à toute autre entreprise d'accéder au marché correspondant, ou à la part de marché considérée. Elle porte nécessairement atteinte aux droits des concurrents d'intervenir sur ce marché. L'atteinte est d'autant plus lourde que la durée d'attribution est longue ; et cette atteinte ne nous paraît acceptable que si elle est justifiée par les nécessités de service. Dans cette optique, l'attribution des droits exclusifs à titre perpétuel apparaîtrait naturellement et automatiquement excessive ». Au cas d'espèce, les droits spéciaux ne sont certes pas attribués à titre perpétuel mais ils le sont sans limitation de durée et sans jamais avoir été mis en concurrence. Rien n'indique non plus qu'ils aient fait l'objet d'un réexamen périodique des autorités françaises, en fonction de l'évolution des circonstances. Ainsi, les offres adressées au gouvernement français depuis une vingtaine d'années par diverses banques ou associations de banques pour assurer ce service de distribution du livret A à moindre coût n'ont apparemment pas donné lieu à un tel réexamen. L'attribution des droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu sans aucune limitation de durée et sans vérification périodique de leur nécessité apparaît ainsi également contraire au principe de proportionnalité.

Modes de financement des SIEG

(202) S'agissant des modes de financement envisageables, la Commission partage l'analyse des autorités françaises concernant l'impossibilité de maintenir une seule commission pour financer les deux SIEG en cause. En effet, compte tenu du risque d'écrémage, une seule commission ne pourrait plus financer de manière satisfaisante des coûts aussi différents que ceux engendrés par les deux missions

¹⁵⁴ Voir par exemple la décision 1999/242/CE de la Commission dans l'affaire IV/36.237 - TPS (JO L 90 du 2.4.1999, p. 6), l'arrêt de la Cour du 23 mars 2000, affaire C-209/98 (« FFAD ») et l'avis du Conseil de la concurrence n° 03-A-21 sur la Mutualité Fonction Publique (MFP).

¹⁵⁵ Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire (JO C 121 du 29.4.2000, p. 2).

d'intérêt général en cause. Un tel système ne serait en outre pas satisfaisant au regard de l'objectif de transparence des coûts et revenus de chaque SIEG.

(203) Des modes de rémunération distincts devraient donc être prévus pour chaque SIEG. Concernant le financement du logement social, le type de commission envisageable ainsi que son niveau ont déjà été précisés. Concernant le SIEG d'accessibilité bancaire, les autorités françaises pourraient faire le choix soit d'étendre cette mission à tous les établissements, soit de la réserver à un seul ou plusieurs. Il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur ce choix. Indépendamment des questions de coût total pour les finances publiques, qui ont déjà été traitées dans la présente section, les autorités françaises présentent des objections sur le caractère praticable des deux scénarios évoqués qu'il convient d'examiner.

(204) Concernant le premier scénario, qui consiste à limiter le SIEG d'accessibilité bancaire à un ou plusieurs opérateurs, il paraît clair qu'une attribution à La Banque Postale seulement permettrait la mise en place d'un système relativement simple. L'ensemble des banques dont La Banque Postale recevrait une commission de collecte identique de [0,6 à 0,8]% de l'encours, tandis que la mission d'accessibilité bancaire serait compensée à La Banque Postale sur la base des surcoûts nets constatés en comptabilité analytique. Il a déjà été démontré dans la présente section que cette approche permettrait de financer les deux missions d'intérêt général tout en réalisant une économie nette pour les finances publiques.

(205) Si la mission d'accessibilité était attribuée à plusieurs opérateurs ou à l'ensemble (second scénario), il conviendrait alors de déterminer des critères simples, objectifs et transparents permettant d'évaluer le surcoût net attribuable à cette mission afin de compenser chaque établissement au prorata de sa participation à l'objectif. Dans une lettre à la Commission du 13 octobre 2006 transmise aux autorités françaises, les plaignants ont indiqué être disposés à distribuer le livret A dans ces conditions. Ainsi, tous les réseaux souhaitant distribuer le livret A seraient indistinctement chargés des deux missions d'intérêt général.

(206) Les autorités françaises considèrent que cette option serait difficile à mettre en pratique en droit et en fait pour les raisons suivantes :

- les établissements bancaires pourraient facilement, dans les faits, écarter la clientèle la moins rentable ;
- la couverture géographique, essentielle en termes d'accessibilité, n'est pas la même pour toutes les banques ;
- les personnes les plus fragiles sont habituées à recourir aux services des trois réseaux distributeurs et continueraient de le faire ;
- les autorités françaises en concluent que la répartition des « mauvais livrets » serait très inégale entre établissements et, par conséquent, que l'intérêt de l'extension de l'objectif d'accessibilité bancaire à tous les établissements serait limité.

(207) Il paraît effectivement probable qu'à court terme, La Banque Postale continue à supporter une part disproportionnée de « mauvais livrets », l'écroulement des « bons

livrets » se réalisant plus rapidement que la redistribution entre banques des « mauvais livrets ». Toutefois, à moyen et long terme, l'obligation d'ouvrir un livret à toute personne en faisant la demande devrait avoir pour effet de répartir les « mauvais livrets » entre les différents établissements de crédit, probablement dans les mêmes proportions que la répartition de la clientèle de revenu modeste. Toutes choses étant égales par ailleurs, compte tenu du profil de clientèle différent selon les établissements de crédit, il s'ensuivrait une surreprésentation des « mauvais livrets » à La Banque Postale notamment.

(208) En tout état de cause, la Commission considère que les objections présentées par les autorités françaises sont dépourvues de portée pratique à partir du moment où la rémunération du SIEG d'accessibilité bancaire serait assise sur un ou plusieurs critères pertinents pour déterminer le surcoût net attribuable à cette activité. En d'autres termes, un établissement qui, de fait, n'accueillerait pas de « mauvais livrets », que ce soit dû à une politique délibérée de sa part, à une couverture géographique limitée ou au peu d'intérêt des publics en difficulté pour son enseigne, ne recevrait aucune compensation pour cette mission. A l'inverse, un établissement qui prendrait en charge une part importante de cette mission recevrait une compensation correspondante.

(209) Il n'appartient pas à la Commission de définir de manière précise la manière optimale de compenser le coût du SIEG d'accessibilité bancaire. Les autorités françaises n'ont quant à elles proposé aucune méthode de financement de ce SIEG, puisqu'elles ont choisi une approche fondée sur le calcul du coût global pour les finances publiques en cas de banalisation, sans entrer dans le détail de la répartition de ce coût entre opérateurs. Dès lors, le rôle de la Commission se limite, dans le cadre de la présente procédure, à vérifier qu'il existe des méthodes de compensation praticables et à évaluer si leur utilisation conduirait à un surcoût pour les finances publiques.

(210) Il convient d'examiner si l'on peut définir un ou plusieurs facteurs de coûts qui permettraient d'approcher le coût de gestion de l'accessibilité bancaire. Certaines pistes ont déjà été évoquées dans le cadre de rapports administratifs français¹⁵⁶. Certains intervenants ont aussi identifié une liste de critères envisageables : nombre de points de vente, nombre de livrets, nombres de livrets présentant un caractère social (à définir), nombre d'opérations réalisées, niveau moyen de l'encours par livret. Sur la base des informations communiquées, la Commission peut citer d'autres critères également envisageables, par exemple le nombre d'opérations d'intérêt général réalisées au guichet et le nombre d'agences en zone urbaine sensible.

(211) La Commission considère qu'un ou plusieurs de ces critères pourraient effectivement servir à déterminer le montant à compenser par établissement de crédit au titre de l'objectif d'accessibilité bancaire. Cela exigerait au départ un effort statistique afin de définir le ou les facteurs principaux de surcoût liés à

¹⁵⁶ Le rapport sur l'équilibre des fonds d'épargne, de MM. Nasse et Noyer, envisage un mode de rémunération correspondant mieux aux coûts de gestion des livrets, fondé notamment sur le nombre de livrets physiques et le nombre d'opérations physiques réalisé par chaque réseau (rapport du 29 janvier 2003, p. 60). Le Conseil de la concurrence considère également que l'Etat pourrait compenser financièrement l'existence de contraintes particulières auxquelles seraient soumis certains réseaux (avis n° 96-A-12 du 17 septembre 1996, p. 11).

l'utilisation intensive que font du livret A certaines personnes ayant des difficultés particulières d'accès aux services bancaires de base. Ensuite, un tel système pourrait être à la fois simple, objectif et transparent. Il n'exigerait pas de vérification poussée et complexe de la comptabilité analytique de chaque opérateur, un simple mécanisme de contrôle aléatoire et de sanction pouvant s'avérer suffisant.

- (212) A titre d'exemple, la Commission estime qu'il serait envisageable que le montant économisé grâce à la réduction du commissionnement au titre de la collecte pour financer le logement social soit réparti au prorata des opérations d'intérêt général effectuées au guichet dans chaque établissement. Ainsi, un opérateur donné pourrait, sur la base de sa comptabilité analytique, indiquer à la CDC avoir réalisé par exemple dix millions d'opérations d'intérêt général au guichet. Si l'ensemble des établissements ont effectué cinquante millions d'opérations de ce type, l'opérateur en question recevrait 20% de l'enveloppe économisée grâce à la réduction de la commission d'intermédiation. Un tel mécanisme, qui aurait en outre l'avantage de ne pas exiger d'établir le coût moyen de ce type d'opérations, permettrait d'être totalement neutre pour les finances publiques. Cela ne pénaliserait pas les opérateurs qui ont les moins bons livrets, puisque l'enveloppe disponible serait comprise entre 638 et 886 millions d'euros, soit, selon les estimations de la Commission, environ deux fois le coût net de la mission d'accessibilité assurée par La Banque Postale, seul opérateur auquel l'Etat a actuellement attribué une telle mission. Dans un objectif d'efficience dynamique, l'Etat pourrait aussi décider de progressivement diminuer le montant de cette enveloppe pour inciter les établissements de crédit à moderniser leurs relations avec les personnes concernées, sans remettre en cause l'objectif d'accessibilité bancaire¹⁵⁷. Ce faisant, une économie nette pour les finances publiques pourrait être réalisée à moyen terme.

9.7. Conclusion sur le risque d'écrémage

- (213) Faute d'éléments chiffrés fiables, il n'apparaît pas possible d'évaluer l'ampleur probable du risque d'écrémage. Toutefois, quelle que soit la répartition des « mauvais livrets » entre opérateurs en cas de banalisation, il est possible d'évaluer le coût du SIEG d'accessibilité bancaire, qui est donné pour constant par les autorités françaises, et de le comparer aux économies réalisées sur la commission assise sur l'encours. Il ressort de cette analyse qu'une banalisation qui remettrait en cause le système actuel de péréquation entre « bons » et « mauvais » livrets exigerait une remise à plat du mode de rémunération des missions d'intérêt général, en s'écartant d'une rémunération unique assise sur l'encours, sans pour autant conduire à un surcoût global pour les finances publiques. Les autorités françaises auraient par ailleurs un choix à faire entre

¹⁵⁷ Dans son rapport sur « Les comptes et la gestion de La Poste 1991-2002 », la Cour des comptes française a pu considérer que « *il n'est pas démontré que la totalité de ces pratiques [d'utilité sociale], qui sont issues pour une part d'un certain laxisme de gestion, doit impérativement être conservée, même si chaque initiative de La Poste, aussi justifiée techniquement et économiquement qu'elle puisse être, se heurte à des oppositions de principe des associations intéressées, et des personnels de La Poste. Des améliorations ont néanmoins pu être progressivement et prudemment introduites (modernisation du livret A avec la carte Postépargne [...]).* » Ainsi, un objectif à terme de développement de l'utilisation des distributeurs et de dématérialisation des livrets pourrait être poursuivi sans imposer ces évolutions aux utilisateurs.

l'attribution du SIEG d'accessibilité bancaire à un seul, plusieurs ou l'ensemble des établissements de crédit et déterminer comment mesurer le niveau de la compensation à octroyer. En tout état de cause, ces choix pourraient être effectués sans remise en cause du bon fonctionnement du SIEG d'accessibilité bancaire et à coût constant pour les finances publiques.

(214) Au regard des conditions détaillées par l'avocat général Léger pour l'application de la dérogation de l'article 86, paragraphe 2, du traité, la Commission considère que les autorités françaises n'ont pas démontré à suffisance que la deuxième condition était remplie par d'autres opérateurs que La Banque Postale, et que la cinquième condition n'est pas satisfaite.

(215) Dans ce contexte, il n'apparaît pas utile d'examiner la sixième condition relative au développement des échanges.

(216) Dès lors, la Commission considère qu'il existe d'autres moyens moins restrictifs pour la liberté d'établissement que l'octroi de droits spéciaux pour assurer un financement équilibré des deux SIEG en cause. Le SIEG de collecte de l'épargne en vue du financement du logement social pourrait être assuré par tous les établissements bancaires en contrepartie d'une commission assise sur l'encours qui serait plus faible qu'actuellement. Grâce à l'économie réalisée sur le financement du premier SIEG, le SIEG d'accessibilité bancaire pourrait être compensé, selon des critères à définir, à un, plusieurs ou l'ensemble des opérateurs. La compensation directe du SIEG d'accessibilité bancaire, même limitée à un seul établissement, constitue un moyen moins restrictif pour la liberté d'établissement et la concurrence que l'octroi d'un droit spécial pour mener à bien le SIEG¹⁵⁸, à condition qu'il n'y ait pas de surcompensation au bénéfice de l'opérateur en charge du service. Il convient d'ajouter que la suppression des droits spéciaux permettrait d'ouvrir à la concurrence un champ d'activité nouveau : au cas d'espèce, il apparaît en effet possible de distinguer entre une activité qui ne nécessite pas de protection particulière, la collecte de l'épargne en vue du financement du logement social, et une activité qui nécessite une intervention étatique, le SIEG d'accessibilité bancaire¹⁵⁹. Un tel système permettrait donc une distribution des livrets A et bleu par tous les établissements de crédit qui le souhaitent, ce qui supprimerait les entraves au libre établissement et à la concurrence et constatées.

(217) Les grandes lignes de cette analyse sont partagées par plusieurs rapports administratifs et parlementaires. En janvier 2003, le rapport Nasse-Noyer sur l'équilibre des fonds d'épargne soulignait en introduction qu' « *il n'est pas certain que les buts que s'assigne la politique de l'épargne réglementée soient atteints avec une efficacité plus grande ou un coût moindre que ce ne serait le cas si des moyens plus banals étaient mis en œuvre. (...) Notre conviction est que l'Etat devrait se fixer un objectif à long terme de reconfiguration profonde du dispositif. Du côté des dépôts, la banalisation des produits et de leur distribution paraît être l'objectif intermédiaire à atteindre* ». Le rapport d'information du

¹⁵⁸ Voir en ce sens l'arrêt de la Cour du 10 juillet 1984, affaire C-72/83 (Campus Oil), Rec.1984, p. 2727. Le Conseil de la concurrence s'est aussi récemment prononcé sur ce point (avis n° 05-A-08 du 31 mars 2005, points 64 et suivants).

¹⁵⁹ Arrêt Corbeau précité, point 19.

sénateur Lambert sur la situation et les perspectives du système bancaire français se prononçait pour sa part dès 1996 pour une banalisation de la distribution des livrets A et bleu, tout en tenant compte des objectifs d'accessibilité et de financement du logement social.

(218) La Commission considère que les raisons invoquées par les autorités françaises ne sont pas de nature à justifier une législation relative à la distribution des livrets A et bleu comportant des effets aussi restrictifs du libre établissement que celle en cause. Les droits spéciaux doivent donc être considérés comme contraires à l'article 86, paragraphe 1, du traité, lu en combinaison avec l'article 43 dudit traité sans que la dérogation de l'article 86, paragraphe 2, dudit traité ne justifie une exception à ces règles.

10. Restriction à la libre prestation de services

(219) Au surplus, l'analyse des effets restrictifs de la mesure nationale au regard de l'article 43 du traité est valable, *mutatis mutandis* et *a fortiori*, pour l'application de l'article 49 du traité.

(220) Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, l'article 49 impose en effet « la suppression de toute restriction, même si elle s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres Etats membres lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre Etat membre dans lequel il fournit légalement des services analogues ».¹⁶⁰

(221) Dans la mesure où il paraît improbable qu'un opérateur étranger puisse et veuille, depuis son Etat membre d'établissement, proposer aux consommateurs français le livret A ou bleu, les droits spéciaux en cause ne semblent pas constituer une restriction en soi à la libre prestation de services. Pour autant, ceux-ci constituent, au sens de la jurisprudence de la Cour, une restriction à la libre prestation de services, dans la mesure où ils ont pour effet de rendre moins attrayant pour des opérateurs établis dans la Communauté hors de France l'exercice de la libre prestation de produits d'épargne liquide bancaire aux particuliers en France. En effet, en raison des droits spéciaux octroyés aux établissements français précités, les prestataires de services établis dans d'autres Etats membres sont confrontés aux effets restrictifs directs et indirects de la mesure nationale examinés aux parties 4 à 6. La récolte en général de fonds auprès du public français, et donc la pénétration du marché français, est rendue plus difficile par de tels droits.

(222) Les effets des droits spéciaux sur l'exercice, par des opérateurs étrangers, de la libre prestation de produits d'épargne bancaire liquide aux particuliers en France, ainsi que les raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier la restriction en cause, étant les mêmes que ceux détaillés dans le cadre de l'examen de la mesure nationale au titre de l'article 43 du traité, il n'apparaît pas utile de distinguer l'analyse concernant la mise en oeuvre de l'article 49 du traité.

¹⁶⁰ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 3 octobre 2000, Aff C-58/98 (Josef Corsten) Rec.p. I-07919.

(223) Sur cette base, il peut être conclu que les droits spéciaux octroyés aux réseaux distributeurs constituent une infraction à l'article 49 du traité, qui interdit les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation.

11. Conclusion

(224) Si le traité peut autoriser le maintien de certains droits spéciaux qui seraient contraires à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, c'est à la condition, notamment, que ces droits soient indispensables à l'accomplissement d'une mission d'intérêt général. L'article 86, paragraphe 2, du traité peut en outre autoriser certaines restrictions de concurrence qui s'avèrent nécessaires à la préservation de l'équilibre financier d'un SIEG.

(225) En l'espèce, l'octroi de droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu à trois réseaux ne se justifie pas pour assurer le bon fonctionnement des SIEG concernés.

(226) Compte tenu de l'ancienneté et de la complexité du mécanisme en cause, la Commission considère que la mise en œuvre de la réforme ne peut être immédiate. Au cas d'espèce, un délai de neuf mois est approprié pour mener à bien ce changement,

A ARRETE LA PRESENTE DECISION :

Article premier

Les dispositions du Code Monétaire et Financier français qui réservent à trois établissements de crédit, La Banque Postale, les Caisses d'Épargne et de Prévoyance et le Crédit Mutuel, la distribution des livrets A et bleu sont incompatibles avec l'article 86, paragraphe 1, du traité en liaison avec les articles 43 et 49 dudit traité. L'article 86, paragraphe 2, du traité ne peut justifier le maintien des droits spéciaux en cause.

Article 2

La France met fin à l'infraction visée à l'article 1er dans un délai de neuf mois à compter de la date de notification de la présente décision. Elle informe la Commission des mesures prises à cet effet dans le même délai.

Article 3

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 10 Mai 2007.

Par la Commission

Neelie KROES
Membre de la Commission