



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23/7/2003

C(2003)2508 fin

Objet : Aide d'Etat N 763/02 – Belgique

Augmentation de capital de €297,5M de La Poste SA/NV.

Son Excellence,

1. Procédure

- 1) Par lettre en date du 3 décembre 2002 enregistrée le 5 décembre 2002, les autorités belges ont notifié à la Commission un projet d'augmentation de capital de La Poste SA/NV, ci-après « La Poste ».
- 2) Une première réunion avec les autorités belges a eu lieu le 12 décembre 2002 suivie d'une première demande de renseignements le 23 décembre 2002 à laquelle les autorités belges ont répondu par lettre en date du 28 janvier 2003, enregistrée le 31 janvier 2003.
- 3) Une seconde réunion avec les autorités belges a eu lieu le 6 février 2003 suivie d'une seconde demande de renseignements par lettre en date du 3 mars 2003 à laquelle les autorités belges ont répondu par lettre datée du 3 avril 2003 et enregistrée le 7 avril 2003.
- 4) Une troisième réunion avec les autorités belges a eu lieu le 3 avril 2003. Une troisième lettre a été adressée le 5 mai 2003 à laquelle les autorités belges ont répondu par lettre en date du 6 juin 2003, enregistrée le 13 juin 2003.

Son Excellence Monsieur Louis MICHEL
Ministre des Affaires étrangères
Rue des Petits Carmes, 15
B - 1000 BRUXELLES

2. Contexte et description des mesures

2.1. La Poste

- 5) Le 1.10.1992, La Poste a succédé à la Régie des Postes, régie sous la supervision directe du ministre ayant le service des postes dans ses attributions. Elle est alors devenue une entreprise publique autonome conformément à la loi du 21.3.1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ci après, « loi sur les entreprises publiques autonomes »). La Régie des Postes avait elle-même été créée au titre de la loi du 6.7.1971 (ci après, « loi sur la Régie des Postes »). La Régie, personne de droit public soumise aux dispositions de la loi du 16.3.1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, a été chargée de toutes les attributions dévolues à l'administration des Postes par la loi du 26.12.1956 sur le service des Postes et des chèques postaux (ci-après, « loi sur le service des Postes »), dans les conditions que cette loi détermine ainsi que de toutes les opérations qui se rapportent à son objet ou qui sont de nature à faciliter la réalisation de celui-ci.
- 6) Au moment du passage du statut de régie à celui d'entreprise autonome, passage qui se situait au début du processus de déréglementation postale, les activités concurrentielles, au sens qu'en a donné la directive 97/67, représentaient 3,5% du chiffre d'affaires de La Poste. Le fonds de renouvellement de la Régie qui se chiffrait à €107M et dont l'objet était d'une part de financer le renouvellement des installations, outillage, approvisionnements ainsi que les dépenses de reconstruction des bâtiments et d'autre part d'amortir les dépenses d'établissement devenues improductives a été intégré au capital constitué du solde actif/passif au moment de la constitution de la Régie. Ce fonds de renouvellement avait été alimenté par un prélèvement annuel à charge du compte d'exploitation, calculé de façon à représenter l'amortissement normal des installations, de l'outillage et des bâtiments. Les charges du passé (pré-retraites et reliquat de congé) ont alors, à l'exception des droits à la retraite acquis entre 1972 et 1992, été dûment actées au bilan sous forme de provision exceptionnelle qui s'est inscrite en excès de €22M par rapport au fonds de renouvellement. Cette provision a été portée en déduction du capital en conformité avec les termes du contrat de gestion. Aucune dette financière ne figurait et n'avait figuré au passif de la Régie et n'a donc été transférée.
- 7) Dans son rapport sur le bilan de clôture de l'ancienne régie et de situation d'entrée de la nouvelle entreprise autonome¹, le Comité de surveillance, composé de conseillers de la Cour des comptes et chargé de la comptabilité de la régie, a certifié, à la demande de l'Etat, partie prenante du contrat de gestion, la conformité du transfert aux articles 145, 146 et 147 de la loi sur les entreprises publiques autonomes. Selon ces articles, l'actif et le passif de la régie doivent être transférés, et ce dans la continuité juridique vis-à-vis des tiers. Entre autres, les immeubles mis à la disposition de La Poste, appartenant à l'Etat et affectés, à la date de l'entrée en vigueur de la loi, à l'exploitation des services de la poste aux lettres et des services financiers postaux, ont continué à être affectés à cet usage. La Poste a pris à sa charge les titres établis au nom de l'Etat en vue notamment de la prise en location ou concession de biens mis à la disposition de la régie. Le Comité a constaté que les charges du passé avaient été dûment actées à l'exception des

¹ Rapport au 30.09.92 du Comité de surveillance de la Régie des Postes destiné à l'Etat en sa qualité de partie prenante au contrat de gestion.

droits acquis à la retraite pour la période comprise entre 1972 et 1992. Une Commission composée de deux représentants du Ministre des Finances, de deux représentants du Ministre des Travaux publics et de deux représentants et présidée par un magistrat, conseiller à la Cour des comptes, avait arrêté la situation active et passive de la Régie lors de sa création et donc le solde vis-à-vis du Trésor selon les mêmes principes que le Comité de surveillance à la clôture finale du bilan de l'ancienne régie.

- 8) Le 22.3. 2000, La Poste a été transformée en société anonyme de droit public en application de l'article 38 de la loi sur les entreprises publiques autonomes. Pour ce faire, elle a dû effectuer un amortissement exceptionnel de €80M afin de mettre en conformité la durée des amortissements sur biens immobiliers avec les règles de comptabilité des sociétés anonymes (durée d'amortissement réduite de 50 à 30 ans). Ernst & Young Réviseurs d'entreprise S.C.C. a certifié, conformément aux exigences de la loi sur les entreprises publiques autonomes, que l'état résumant la situation active et passive arrêtée au 31.12.1999 donne une image fidèle complète et sincère de la situation financière de l'entreprise conformément aux principes comptables et que les fonds propres tels que repris dans l'état ne sont pas inférieurs au montant du capital social après transformation².
- 9) La Poste, opérateur du service universel postal, exerce ses activités dans le cadre de la loi sur les entreprises autonomes, telle que modifiée par l'arrêté royal du 9.6.1999 transposant les obligations découlant de la directive 97/67/CE du 15.12.1997 du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (ci-après la directive 97/67) et par l'arrêté royal du 7.10.2002 transposant les articles 1.1 et 1.2 de la directive modifiée 2002/39/CE du 10.6.2002 (ci-après, la directive 02/39). L'objet social de La Poste est défini à l'article 140 et les missions de service public à l'article 141 de la loi. Les autorités belges ont choisi jusqu'à présent d'adopter la taille maximale pour le secteur réservé. Le 1.1.2003, la limite supérieure de poids est passée de 350 gr à 100 gr ; elle ne s'applique pas si le prix est égal à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide. Le 1.1.2006, elle doit se réduire à 50 gr et à deux fois et demie le tarif de base. Enfin, le 1.1.2009 est défini provisoirement comme la date de l'achèvement du marché intérieur pour les services postaux, ce qui devra être confirmé (ou modifié) par procédure de co-décision.
- 10) Les missions de service public de La Poste sont déterminées par la loi. Les tâches de service public, leur tarification, les règles de conduite vis-à-vis des usagers, la fixation, le calcul et le mode de paiement des subventions éventuelles sont définis obligatoirement dans des conventions entre La Poste et l'Etat, intitulées « contrats de gestion ».
- 11) Trois contrats de gestion se sont succédé à partir du 1.10.1992 (arrêté royal du 14.9.1992); du 1.1.1997 (arrêté royal du 10.1.1997) et du 24.9.2002 (arrêté royal du 4.9.2002) - ce dernier pour une période de cinq ans.
- 12) En vertu de l'article 26 de la loi sur les entreprises publiques autonomes, le conseil d'administration de La Poste doit établir chaque année un plan d'entreprise fixant les objectifs et la stratégie à moyen terme. Les éléments du plan d'entreprise qui concernent l'exécution des

² Annexe 7 de la notification

tâches de service public sont communiqués pour information à la commission paritaire auprès de La Poste. Ils sont soumis à l'approbation du ministre dont relève La Poste pour évaluation au regard du contrat de gestion.

- 13) Les dispositions concrètes quant au plan d'entreprise annuel sont contenues à l'article 9 du premier contrat de gestion, à l'article 6 du second contrat et à l'article 26 du troisième contrat. Il s'agit essentiellement des objectifs stratégiques pour les cinq années du plan; de la stratégie et du plan financier de soutènement de ces objectifs et de précisions en matière de tâches à effectuer pour le service public.
- 14) Les obligations de service public de La Poste, autres que les obligations de service universel postal définies dans les directives européennes, sont classées en trois catégories :
 - a) tâches de service public à exécuter obligatoirement par La Poste. Celles-ci incluent la tenue des comptes chèques ; l'obligation de recevoir des dépôts, d'effectuer des versements sur comptes courants et d'opérer les paiements sur ces comptes par chèques et virements ; d'effectuer les versements/paiements pour le compte d'autres institutions financières et d'opérer le recouvrement pour comptes de tiers des quittances de toute nature. Pour le courrier, cela inclut la distribution de la presse à tarifs réduits, la distribution des imprimés électoraux, etc....
 - b) tâches de service public confiées exclusivement à La Poste incluant l'émission et le paiement des mandats et le paiement des pensions à domicile (formule de remplacement à l'étude en fonction du danger pour les facteurs), le paiement des jetons de présence lors des élections, l'impression, la vente, le remboursement, le remplacement et l'échange des permis de pêche, etc....
 - c) tâches d'intérêt général assumées contractuellement, comme le rôle social des facteurs envers les isolés et les démunis, l'impression et la livraison du courrier électronique, la mise à disposition dans les bureaux de poste d'une infrastructure appropriée permettant par le biais de l'Internet de faciliter les relations entre les citoyens et l'administration, ainsi que d'autres tâches en matière notamment de perception des amendes administratives, de distribution de formulaires administratifs, etc....
- 15) Depuis la transformation de l'ancienne régie en entreprise publique autonome, la comptabilité analytique constitue un élément clé du fonctionnement de l'entreprise. L'article 27.1. de la loi sur les entreprises publiques autonomes impose une séparation des comptes entre activités de service public et activités purement concurrentielles. La Poste a ainsi été la première parmi les opérateurs postaux de service universel à mettre en place une telle séparation. L'approche adoptée a été celle des coûts complets. La séparation des comptes qui étaient, pour le premier contrat de gestion, agrégés en quatre catégories – service public et service concurrentiel d'une part, service postal et financier d'autre part - a été appliquée aux services individuels au sein de chaque catégorie dès le début du deuxième contrat de gestion. Elle a été adaptée aux exigences de l'article 14 de la directive 97/67 transposée en droit belge. Sur avis du régulateur, l'Institut Belge des Services Postaux et Télécommunications (IBPT), un consultant, le Bureau Van Dijk Ingénieurs Conseils en Gestion, a été choisi par appel d'offre du ministère de tutelle. Dans son rapport daté du 13.11.2001, le régulateur a certifié la conformité de la méthode adoptée avec

l'article 14 de la directive 97/67 transposé dans l'article 144 *quinquies* de la loi sur les entreprises publiques autonomes.

- 16) Par delà le maintien d'au moins un bureau par commune selon les exigences de la loi sur les entreprises publiques autonomes en matière de point de contact postal, La Poste doit également, pour faire face à ses obligations de SIEG, maintenir un réseau de bureaux dont la configuration répond à des critères sociaux de facilité d'accès pour les usagers. Le troisième contrat de gestion indique que la densité actuelle du réseau de bureaux de poste et de points de service satisfait aux besoins de proximité liés à l'exécution du service public. Un instrument de mesure doit être mis en place par La Poste et l'IBPT pour vérifier l'adéquation de la densité du réseau aux missions de La Poste considérées dans leur évolution. Une approbation des autorités communales est requise pour remplacer un bureau de poste - lorsque c'est le seul dans la commune - par un point de service postal. De même, tout projet de fermeture d'un bureau de poste situé à plus de 5 km d'un autre bureau de poste ou point de service postal doit être soumis à l'Etat pour concertation.

- 17) Les règles de compensation du coût additionnel net des SIEG, compensation qui s'applique à des activités et non à des obligations comme celle de maintenir un réseau de bureaux non optimal économiquement ont évolué avec chaque contrat de gestion :
 - a) compensation forfaitaire pour le premier contrat
 - b) compensation plafonnée sur base inférieure au prix de revient pour certains SIEG et s'appliquant à certains seulement des autres SIEG dont le prix de revient est inférieur à la tarification aux usagers pour le deuxième contrat (non-compensation de certains services financiers publics dont l'objet est d'offrir des moyens de paiement à ceux qui ne sont pas bancarisés).
 - c) compensation s'appliquant à un plus grand nombre de SIEG - mais non à tous - calculée sur la différence entre le prix de revient et le prix de vente pour le troisième contrat.

- 18) Les règles de tarification de ceux des SIEG dont le prix est fixé au-dessous du prix de revient pour des raisons d'intérêt général sont déterminées dans le contrat de gestion..
 - a) La distribution des quotidiens et écrits périodiques et sa tarification font l'objet d'une convention particulière entre l'Etat, les éditeurs et La Poste conformément à l'article 3 (e), de la loi du 26.12 1956 et à l'article 14 de l'arrêté royal du 1.21.1970 portant réglementation des modalités de distribution des quotidiens.
 - b) La distribution des imprimés électoraux, adressés ou non, fait l'objet d'un tarif imposé par l'article 41 de l'arrêté royal du 12.1.1970.
 - c) L'impression et la vente de timbres de licence pour le compte de la Commission administrative mixte belgo-luxembourgeoise donne lieu à une petite commission négociée entre la Commission et La Poste selon un accord entre eux mais n'était pas tarifée à l'utilisateur. La Poste versait les montants reçus au titre du timbre de la licence sur le compte de la Commission belgo-luxembourgeoise. Ce produit n'existe plus depuis l'introduction de l'euro.
 - d) La comptabilisation des fonds et titres des amendes routières fait l'objet d'une petite commission négociée entre La Poste et le ministère concerné. Les amendes sont versées sur le compte du Ministère. Le recours à ce service n'est pas tarifé par La Poste aux usagers.

e) Le mécanisme est semblable pour le débit de timbres fiscaux et d'amendes. Le prix est la valeur du timbre et de l'amende. La Poste verse les montants reçus sur le compte du Ministère concerné. La Poste reçoit une petite commission du Ministère, selon un accord entre eux. Le recours à ce service n'est pas tarifé par La Poste aux usagers.

f) L'impression, la vente, le remboursement, le remplacement et l'échange des permis de pêche. Pour ceci, la tarification à l'utilisateur doit être inférieure au prix de revient et varie selon les régions. Le tarif payable à La Poste, tarif qui est inférieur au prix de revient, est de €1,5. Ce tarif est pour moitié à la charge des usagers et pour moitié à celle des régions en Wallonie et à Bruxelles alors qu'il est à la charge totale des usagers en Flandres.

g) Les assignations des pensions, service de paiement à domicile gratuit pour les usagers, font l'objet d'une compensation de l'Office National des Pensions, comme convenue entre l'Office et La Poste. L'Office National des Pensions est un organe du Ministère des Finances. Le solde entre la compensation par l'Office et le prix de revient est facturé à l'Etat.

h) Enfin les autres services qui sont rendus à l'Etat sont facturés à leur prix de revient sur la base de la comptabilité séparée, services consistant en la tenue de compte pour l'Etat et en d'autres services tels que l'envoi postal de convocations pour prendre part aux élections.

19) Les services financiers que La Poste doit offrir à la population au titre de la loi sur le service des Postes pour assurer le lien entre le monde non bancarisé et bancarisé tels que la réception des dépôts, les versements en compte, les mandats-poste, ont fait l'objet d'une tarification dans l'arrêté du 12.1.70. Il est inhérent à ce service qui vise le monde non-bancarisé que les tarifs restent abordables. Il ressort de ceci qu'une proposition d'augmentation tarifaire visant la couverture totale des coûts réels, comme ils résultent de la comptabilité séparée, ne serait pas acceptée par le Conseil d'administration de La Poste. Il est à noter que le Commissaire de gouvernement est membre dudit Conseil et doit veiller explicitement au respect de la législation et du contrat de gestion, particulièrement en ce qui concerne les missions de service public de La Poste. Cette sous-tarification inhérente au service public se traduit dans la comptabilité séparée par des coûts qui sont [...] * fois supérieurs aux revenus tirés de la tarification aux usagers.

20) La méthode analytique traditionnelle, d'abord élémentaire, a été progressivement perfectionnée pour faire place à une comptabilité imputant les coûts par activités (« activity-based costing » ou « ABC ») mise en place en 1999 et développée conjointement par PwC et La Poste. L'approche ABC est particulièrement adaptée aux entreprises multi-produits de réseau et de distribution. Alors que la méthode traditionnelle de comptabilité ventile les coûts indirects sur la base de statistiques générées par les différentes activités, la comptabilité analytique ABC s'effectue à partir de trois bases : les ressources (par exemple les charges de personnel), les activités (par exemple la levée du courrier, le tri et la distribution) et les objets de coût, à savoir les services de La Poste. Dans ce système, le coût d'un produit commercial résulte de l'addition des coûts des différentes activités qui contribuent à ce produit. Le coût de chaque activité résulte lui-même des ressources qui lui sont allouées.

* Secret d'affaires

- 21) En 2001 et 2002, les compensations de l'Etat représentaient [...] % du chiffre d'affaires de La Poste. Pour l'année 2000 qui est représentative de la période couverte par le second contrat de gestion, [...] % de ces compensations étaient destinés à la distribution de la presse et [...] % au paiement des pensions à domicile.
- 22) Pour ce qui est des activités concurrentielles de La Poste, les activités non filialisées représentaient en 2001 [...] % du chiffre d'affaires consolidé. Les activités postales filialisées qui n'offrent que des services concurrentiels en représentaient [...] %. La part du revenu de La Banque de La Poste et des Assurances de La Poste, lesquelles ne sont pas incluses dans le périmètre de la consolidation, se chiffrait à [...] % de ce chiffre d'affaires.
- 23) Sont non filialisés: le service de changement d'adresse aux usagers (que La Poste doit fournir et qui est proche *de facto* dans sa conception et sa tarification d'un SIEG), la philatélie, le colis-express [...], le courrier non adressé distribué individuellement, le « back office » et « front office » des services financiers concurrentiels et la distribution à travers le réseau de bureaux des produits concurrentiels postaux, comme le dépôt de colis-express et des produits « partenaires », comme les billets de loterie.
- 24) Le solde net des développements/acquisitions/cessions depuis 1992 est de [...]. Ces opérations ont été concentrées entre 1995 et 1998 pour le secteur financier et entre 1999-2001 pour le secteur postal. L'objectif de La Poste est de filialiser la plupart des activités concurrentielles « filialisables » dans un avenir rapproché. Les relations avec les filiales sont à « arms'length ».
- 25) Le principe retenu pour l'accès aux maillons du réseau postal se caractérise par l'application de conditions et de tarifs similaires pour les filiales de La Poste et les entreprises concurrentes. En 2001, la Commission a imposé une amende à La Poste pour infraction à l'article 82 (CE) sous forme de ventes liées entre service public et services concurrentiels³.
- 26) Pour les activités liées à la Banque et aux Assurances de La Poste (back office et distribution par le réseau de La Poste), les commissions et honoraires de La Poste qui sont négociés commercialement entre La Poste et ses partenaires financiers se situent de fait à un niveau de rémunération comparable au reste du marché. Pour les deux produits-phares – comptes à vue et comptes/livrets d'épargne - la part de marché de La Poste en termes d'encours était respectivement de 2,32% et 1,77 %, et en termes de nombre de comptes, de 9,55% et 2,68% selon les statistiques de l'Association belge des banques de 2001. La distribution de l'épargne réglementée, telle que l'exemption du précompte mobilier sur intérêt jusqu'à un certain montant, est banalisée.

2.2. La Poste et le marché postal

- 27) La Poste est nettement plus concentrée sur l'activité courrier que les grands opérateurs européens de service universel postal : 84% de son chiffre d'affaires consolidé dont 12% en international et [...] % au travers des filiales avec seulement 4% en colis express, 4% en activité

³ JOCE L 061, 02/03/2002, pp 32-53

financières et 2% en activités « retail ». Depuis sa transformation en entreprise autonome, elle a dégagé un solde déficitaire cumulatif de €100M. (voir tableaux 1 A et 1 B en annexe 1). Cette sous-performance se manifeste en particulier par la proportion élevée des coûts de main d'œuvre (78%) dans les coûts totaux : La Poste employait 40.000 E.T.P. (équivalents temps plein) au 31.12.2001, dont les 4/5e relèvent du régime statutaire. La sous-performance se traduit également dans les résultats comparatifs des activités courrier en 2001: marge opérationnelle de 1,3% pour le service postal traditionnel essentiellement de courrier contre 19,6% pour la division courrier de TPG, l'opérateur néerlandais, et 16,7% pour la division courrier de Deutsche Post World Net. En termes de tarif, La Poste figure parmi les opérateurs européens opérant plutôt en dessous de la moyenne de prix pratiqués en particulier pour le courrier individuel trans-frontière, surtout lorsque ce prix du timbre est rapporté aux coûts de main d'œuvre. Même après l'augmentation du prix du timbre liée au lancement du service de première classe Prior, le prix nominal de ce timbre se maintient dans la moyenne européenne.

- 28) Le marché postal belge est relativement plus ouvert que celui d'autres Etats membres. Ainsi, 12% seulement du courrier non adressé est entre les mains de La Poste (le reste étant entre les mains de BD, filiale de TPG) et 18% du colis-express (le reste étant entre les mains des opérateurs internationaux). La Poste ne détient plus qu'entre 60 et 80% du courrier international sortant.
- 29) Des progrès substantiels ont été effectués récemment en termes de qualité. La Poste est passée en 2002 de la neuvième à la troisième position parmi les opérateurs européens pour le délai de livraison moyen d'envoi individuel de lettres de première classe dans les autres pays de l'Union européenne en J+3 grâce à une amélioration de performance sur tous les trajets et à la réduction du nombre de trajets en dessous de la performance à 4% (meilleur score européen) selon l'instrument de mesure UNEX (EN 13850) utilisé par l'International Postal Corporation (IPC). De même dans la distribution domestique du courrier interne, 82,7% des lettres sont distribuées en J+ 1 au lieu de 74,9% l'année précédente selon l'instrument de mesure Belex (EN 13850) utilisé par l'IBPT et que La Poste a été un des deux premiers opérateurs de service universel postal à mettre en place conformément aux exigences européennes. Enfin dans le sondage d'opinion Eurobaromètre 53 de la Commission européenne sur les Européens et les services d'intérêt général - sondage effectué à partir d'enquêtes effectuées en avril et mai 2000 - il apparaît que les citoyens belges se montrent plutôt plus satisfaits de la qualité du service postal (et moins insatisfaits pour ceux qui sont insatisfaits) que la moyenne de l'Union européenne⁴.
- 30) Selon La Poste, les revenus des activités de distribution par les bureaux sont en hausse depuis le début 2003 en accord avec le plan d'entreprise. Enfin, après la mise en place de la nouvelle direction depuis janvier 2002, le plan social se met progressivement en route avec le départ de [...] E.T.P. en 2002, mais ceci avec un décalage par rapport aux prévisions d'origine.

2.3. La notification

⁴ Les Européens et les services d'intérêt général » –Eurobaromètre 53 - Etude réalisée par l'INRA à la demande de la DG Santé et protection des consommateurs – octobre 2000 - http://www.europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/sur15_fr.pdf

- 31) La notification porte sur l'augmentation du capital de La Poste pour une valeur de €297,5M, apport devant être effectué sous forme de souscription à une augmentation de capital, directement ou via la Société Fédérale de Participation (SFP). L'apport sera rémunéré par des actions représentatives du capital et dont les droits sont identiques à ceux des actions déjà émises. Les dispositions générales concernant les augmentations de capital figurent dans les articles 39 et 40 de la loi sur les entreprises publiques autonomes et les dispositions spécifiques à La Poste dans l'article 147.2.
- 32) Le principe d'un apport de l'Etat a été décidé par le Conseil des Ministres le 1.4.1999. Cette décision, qui a fait l'objet d'un avenant⁵ au second contrat de gestion, était subordonnée à l'établissement d'un plan d'entreprise approuvé par les organes de gestion de l'entreprise et qui soit coordonné avec le plan social. Par dérogation au préambule du deuxième contrat de gestion, ces deux documents devaient remplacer, à titre exceptionnel, le plan d'entreprise que La Poste devait établir conformément à l'article 6 du contrat de gestion.
- 33) L'accord cadre et le protocole additionnel avec les organisations syndicales ont été conclus les 21.12.2000 et 7.5.2002. A la suite du changement d'administrateur délégué en janvier 2002, le plan d'entreprise d'origine a été fondamentalement remanié. Il a été approuvé, dans sa nouvelle forme, par le Conseil d'administration le 28.6.2002. Celui-ci a été soumis à la Commission dans la notification initiale. Le Gouvernement a confirmé le 8.10.2002 son accord à procéder à l'augmentation de capital.
- 34) Suite aux résultats de l'année 2002, des comptes prévisionnels révisés, soulignant les changements intervenus en fonction de l'évolution des affaires en 2002 et début 2003, ont été soumis le 13.6.2003 comme compléments d'information dans la troisième réponse à la Commission. Ce sont ces prévisions qui sont présentées dans la décision.
- 35) L'objet du plan social est d'une part de redimensionner et de redéployer l'effectif compte tenu des améliorations de productivité liées aux initiatives opérationnelles et d'autre part de devenir un employeur attractif, entre autres par une amélioration de la rémunération des agents débutants. Le plan social comprend deux volets dont le coût total non actualisé pour la période d'application s'élève à [...].
- a) une réduction d'effectifs sous forme de congés préalables à la retraite (un mécanisme proche du régime légal de pré-pension dont La Poste ne peut bénéficier) proposés au personnel statutaire âgé de 57 à 59 ans inclus et disposant de 30 années d'ancienneté en 2001, 2002, 2003 et 2004
 - b) un ensemble d'autres mesures visant à améliorer les conditions de travail et la productivité du personnel (prime liée aux initiatives d'amélioration opérationnelle, indemnités de réaffectation, apurement du reliquat de congés et d'heures supplémentaires, augmentation du salaire des jeunes facteurs, réduction du temps de travail à partir de 2005).
 - c) des mesures visant à réduire l'absentéisme.
- 36) Comme le personnel statutaire ne bénéficie pas d'allocations de chômage, contrairement aux salariés du secteur privé, La Poste ne peut bénéficier du régime de prépension de droit commun dont les règles de fonctionnement sont définies dans la convention collective n° 17 du

⁵ Arrêté royal du 16.3.2000 portant approbation du premier avenant au deuxième contrat de gestion

19.12.1974 et dont le montant mensuel est compris entre 70 et 75% du dernier traitement. Ces montants sont donc à la charge de La Poste, et non de la sécurité sociale, ce qui aurait été le cas pour une entreprise privée bénéficiant du régime de droit commun. Une provision de €297,7M destinée à couvrir les coûts de réduction d'effectifs a été effectuée en 2000.

- 37) Le plan d'entreprise mise, d'une part, sur le fort potentiel de La Poste en gain de productivité et de réduction des coûts et, d'autre part, sur les compétences de l'entreprise en matière de gestion du courrier, de transactions financières et de partenariat en « joint ventures ». Le développement des nouvelles activités, essentiellement par le biais des filiales existantes, se fonde sur ces compétences. Les investissements convenus doivent améliorer la rentabilité de l'entreprise et la qualité du service à la clientèle pour lui permettre de faire face à la concurrence accrue, à la déréglementation et à la substitution électronique du courrier physique. Le plan a été conçu avec l'ensemble des responsables stratégiques et opérationnels de La Poste SA et de ses filiales, responsables qui sont donc directement impliqués dans la réalisation des objectifs. Les projections ne prennent pas en compte les résultats de la Banque de La Poste et des Assurances de La Poste, mais incluent les rémunérations que La Poste reçoit pour les activités qu'elle effectue pour la Banque de La Poste et les assurances de La Poste.
- 38) Le montant des investissements à effectuer entre nouveaux centres de tri, automatisation du réseau, mise en place d'outils informatiques sophistiqués pour la gestion de capacité du réseau et de logistique du courrier, de rénovation de l'immobilier se chiffre à [...] (valeur 2003-2007 non actualisée). [...] % de ces investissements sont destinés aux activités concurrentielles, dont [...] % aux seules filiales. Outre ces investissements, La Poste prévoit un renouvellement complet de son parc informatique. A cette fin, le groupement d'intérêt économique Operando a été créé entre La Poste, IBM, Alcatel et Getronix, entreprise à laquelle La Poste louera son matériel informatique, ce qui aura pour effet de réduire les immobilisations tout en accroissant les coûts variables.
- 39) Une partie substantielle des investissements [...] % est destinée à maintenir la continuité du service public à un niveau de qualité suffisant : centres de tri avec automatisation jusqu'au niveau des tournées, logiciel d'organisation des tournées au niveau des bureaux de poste, informatisation et suivi des envois recommandés, instrument de mesure Belex (voir §29).
- 40) Trois scénarios ont été présentés à la Commission. Ces scénarios prennent en compte les développements récents (résultats pour 2002 et début 2003). Ils sont fondés sur des hypothèses différentes en matière de volume postal et de part de marché par catégories (courrier adressé, courrier non adressé, courrier administratif, courrier ordinaire, périodiques). Ces variations de volume de courrier ont un effet déterminant sur la rentabilité d'une entreprise aussi concentrée sur le courrier que La Poste.
- 41) Le scénario le plus probable prévoit une réduction globale de volume pour la période 2002-2007 de 11,5% (combinaison d'une réduction de volume de [...] % et d'une réduction de part de marché de [...] %). Seul parmi les opérateurs de service universel européens TPG a adopté des hypothèses plus pessimistes que La Poste pour les prévisions à cinq ans selon le rapport de l'IPC⁶. Le scénario le plus optimiste, scénario adopté par plus de la moitié des principaux

⁶ Mail volumes – the start of an inevitable decline – Market update – IPC – janvier 2003

opérateurs postaux mondiaux de service universel, est fondé sur une légère diminution de volume de [...] % (volume : [...] %, part de marché : [...] %, ceci par suite d'une hypothèse d'augmentation de part de marché pour les catégories de courrier n'entrant pas dans le secteur réservé actuel) et le plus pessimiste, semblable à celui de TPG, sur une réduction de [...] % (volume : [...] %, part de marché: [...] %).

42) Le plan d'entreprise de chacune des filiales et les prévisions de revenu du réseau de bureaux ont également été repris et modifiés en fonction des développements récents. Mais ni les filiales dont les bénéficiaires dégagés ont un impact significatif sur le rendement global, ni le réseau de bureau ne font l'objet de tests de sensibilité.

43) Les principales hypothèses adoptées sont les suivantes :

- a) financement [...] avec coût du capital de [...]: intérêt sans risques de [...], risque du marché de [...] et β^7 de [...].
- b) un taux d'impôt sur les sociétés de 33,99% appliqué à La Poste SA à partir de l'émergence de profits [...]
- c) un taux de croissance de la marge nette d'autofinancement (cash flow) de [...] pour La Poste SA8 et de [...] pour les filiales de 2008 à 2012
- d) actif net initial basé [...]
- e) une valeur terminale basée sur la marge brute d'autofinancement 2012/ (coût du capital – taux de croissance de perpétuité de [...])⁹

44) Sur ces bases et celles du plan d'entreprise, la marge opérationnelle de La Poste SA devrait être en 2007 de [...] % selon le scénario le plus probable, de [...] % selon le scénario le plus optimiste et de [...] % pour le scénario le plus pessimiste. Pour les filiales, la marge opérationnelle prévue pour 2007 est de [...] % avec concentration des deux tiers des bénéfices sur deux filiales dont l'une est déjà bénéficiaire et en développement constant et l'autre en est à un stade moins avancé. Il s'agit de gestion externalisée, physique et électronique, de courrier, activité qui est au cœur des compétences de La Poste. Au sein du scénario le plus probable, la part du chiffre d'affaires des activités filialisées double presque en 5 ans en passant à [...] %.

45) Le taux de rendement interne global pour La Poste est de [...] % pour le scénario le plus probable, [...] % pour le scénario le plus pessimiste et [...] % pour le plus optimiste par rapport au coût du capital de [...].

2.4. Position des autorités belges

46) La recapitalisation de €297,5M a été approuvée par les autorités belges dans une optique d'investisseur de marché. La mesure a fait l'objet d'une notification uniquement pour des raisons de sécurité juridique.

⁷ [...] – β = élasticité aux fluctuations du marché

⁸ le taux de croissance est appliqué sur la base du cash flow de 2007 augmenté du coût des pré-retraites, qui ne sera plus supporté après 2007

⁹ [...]

- 47) L'argumentaire des autorités belges est structuré comme suit.
- 48) L'apport s'inscrit dans un programme cohérent de mesures d'augmentation de productivité de La Poste dans le cadre de l'ouverture des marchés postaux, et vise à renforcer les fonds propres de La Poste. A ce propos, les motivations de l'Etat belge ne diffèrent pas de celles de toute société holding du secteur privé souhaitant renforcer ses fonds propres et fondant sa décision sur des perspectives de rentabilité.
- 49) Dans le cas d'espèce, avec un taux de rendement interne de [...] selon le scénario le plus probable qui est nettement supérieur au coût du capital de [...] %, l'Etat peut compter sur un retour sur investissement comparable à celui qu'exigerait un investisseur privé agissant selon les lois du marché. Ceci est d'autant plus vrai que les orientations stratégiques de La Poste dont les sources de revenu sont relativement stables sont de se recentrer d'une part sur ses activités traditionnelles et d'autre part sur des initiatives de croissance à faible intensité capitalistique. Ces nouvelles initiatives se situent dans des domaines où elle est bien positionnée et les perspectives de croissance sont réelles. Selon les projections effectuées, le résultat d'exploitation consolidé de La Poste devrait passer de négatif en 2002 à un montant de [...] en 2007. Les autorités belges indiquent qu'un taux de rendement semblable a été jugé suffisant par la Commission dans le secteur bancaire¹⁰ qui a un profil de risque plus élevé que le secteur postal¹¹.
- 50) Le fait que La Poste soit le prestataire du service universel ne s'oppose pas à l'application du critère d'investisseur avisé en économie de marché. En effet, des investisseurs privés ont choisi d'investir dans le capital d'entreprises prestataires de service universel, que ce soit dans les télécommunications (par exemple Telecom Italia, Belgacom ou Telefonica) ou dans le domaine postal. Deux opérateurs postaux parmi les plus grands d'Europe, TPG et DPWN, sont cotés en bourse et continuent d'assumer des fonctions de service universel. De plus, il découle de la logique même des services postaux que les investisseurs publics ne soient pas les seuls présents dans le domaine postal. La directive 97/67 permet en effet aux Etats membres d'imposer aux investisseurs privés souhaitant des licences en vue de fournir des services postaux commerciaux, de s'engager à devenir prestataires du service universel (article 9). La fourniture de ce service n'est donc pas incompatible avec les intérêts des investisseurs en économie de marché.
- 51) Les autorités belges constatent également que depuis sa création en entreprise publique autonome en 1992, La Poste a dû supporter des coûts bien plus élevés que ceux des entreprises privées. Tout d'abord, le coût net des obligations de SIEG imposées par l'Etat à La Poste n'est que partiellement compensé par les contributions étatiques. Le seul plafonnement des remboursements des SIEG bénéficiant d'une compensation a occasionné pour La Poste une perte de [...] pour la période 1997-2002 (voir tableau en annexe 2). La prestation des services financiers d'intérêt économique général qui n'ont pas reçu de compensation durant le deuxième contrat de gestion a occasionné une perte de [...] pour les mêmes années (voir tableau en annexe

¹⁰ Une rémunération de 12% des investissements a par exemple été jugée suffisante dans le secteur bancaire, voir décisions *Crédit Lyonnais* (26.7.1995, JOCE L308 du 21.12.1995, p.92) et *Westdeutsche Landesbank-Girozentrale* (8 juillet 1999, JOCE L150 du 23.6.2000, p.1)

¹¹ D'après les analystes financiers de Petercam, le β des grandes banques belges oscille entre 1,07 et 1,47. En revanche le β de TPG ou de DPWN est de 1 (source : CSFB : rapport TNT Post Groep, 14.8.2001)

2). Ces services permettent d'assurer le lien entre les personnes ne disposant pas de compte en banque et le système bancaire : ils ne sont offerts par aucune banque en Belgique. Ils ont été conférés à La Poste à l'origine par la loi sur le service des Postes qui a été reprise par les contrats de gestion successifs.

- 52) Ensuite, le régime statutaire des 4/5e des employés de La Poste entraîne des surcoûts importants, en particulier pour les pensions et les prépensions. Le fait que La Poste ait dû payer les prestations de retraite du personnel entre 1992 et 1997 au lieu des cotisations comme dans le régime général a entraîné un surcoût de [...]. Pour mener à bien sa modernisation face à la libéralisation, la Poste met en œuvre des mesures de prépension dont elle supporte la totalité des coûts. Par rapport au régime général, le surcoût des prépensions est de [...] entre 1993 et 2001 et de [...] entre 2002 et 2007.
- 53) Le processus décisionnel au sein des autorités belges, du fait des élections législatives fédérales du 18.5.2003, est entré dans « les affaires prudentes » à partir du 8.4.2003 et dans les « affaires prudentes » à partir du 18.5.2003. Le nouveau gouvernement pourrait être formé entre le 12/07/2003 et le 23/07/2003.

2.5. Autres mesures

- 54) Avant de procéder à l'appréciation de la mesure notifiée, la Commission s'est assurée que La Poste n'a pas bénéficié depuis sa transformation en entreprise publique autonome de mesures d'aide incompatibles avec le marché commun, et ce sur la base de la comptabilité séparée et d'un examen des mesures législatives s'appliquant à La Poste. Elle a identifié six mesures qui seraient susceptibles d'être qualifiées d'aides d'Etat. Au cours de cet examen, elle a également constaté des sous-compensations de coût net additionnel de SIEG.

2.5.1 Mesure 1 - Exemption d'impôt sur les sociétés

- 55) Selon l'article 15 de la loi du 6.7.1971, « La Poste est assimilée à l'Etat pour l'application des lois relatives aux taxes, droits, redevances et impôts au profit de l'Etat, des provinces et des communes ». Lors de sa transformation en personne morale, La Poste a continué à être assujettie à l'impôt sur les personnes morales selon les mêmes modalités que l'Etat, ce qui signifie qu'elle n'est pas assujettie à l'impôt sur les sociétés en raison des missions de service public qui lui sont conférées.

2.5.2. Mesure 2 – Extournement de la provision pour retraites en 1997

- 56) Une provision pour retraites d'un montant équivalent à €100M aux fins de couvrir en partie les prestations de retraite des employés pour leurs droits acquis de 1972 à 1992 a été constituée, conformément à l'article 11 du premier contrat de gestion immédiatement après le passage de La Poste au statut d'entreprise autonome. Conformément au même article, des biens et droits immobiliers affectés à l'exploitation des services de la poste aux lettres et des services financiers et qui sont nécessaires au maintien d'une infrastructure de base garantissant la mission de service public sur l'ensemble du territoire ont été cédés à La Poste en contrepartie.

Par suite de l'alignement du régime de retraites des postiers statutaires sur le régime général en 1997, cette provision a été extournée et transférée dans une réserve de réévaluation. Cet extournement, s'il implique un transfert de ressource d'Etat ou constitue un avantage pour La Poste, pourrait constituer une aide d'Etat.

2.5.3. Mesure 3 – Bénéfice de la garantie de l'Etat

57) La loi sur les entreprises publiques autonomes indique dans son article 12 que les entreprises peuvent ou non choisir de faire appel à l'Etat pour les emprunts qu'elles contractent. L'existence d'un plein droit à la garantie, si tel est le cas, pourrait constituer une aide d'Etat. De plus, l'utilisation de la garantie d'Etat pour un emprunt qui finance les activités concurrentielles pourrait représenter une aide d'Etat incompatible si la prime versée est inférieure à celle qui aurait été versée dans des conditions de marché, et ceci *a fortiori* si aucune prime n'est versée. Enfin, si la valeur de l'avantage accordé par une garantie visant à financer des activités de service public entraîne une surcompensation éventuelle, cela pourrait également constituer une aide d'Etat.

2.5.4. Mesure 4 – Exemption du précompte immobilier

58) La Poste bénéficie toujours d'une exemption de droit commun pour ceux des biens immobiliers dont elle est propriétaire et qui satisfont à des critères stricts d'affectation à un service public, ce en vertu de l'article 253 du Code des Impôts sur les revenus.

59) Pour bénéficier de l'exonération du précompte immobilier, les biens immobiliers doivent avoir le caractère de domaines nationaux, être improductifs par eux-mêmes et être affectés à un service public. Pour ses biens immobiliers qui ne remplissent pas ces trois conditions simultanément, La Poste est soumise au précompte immobilier. Cette situation se présente lorsqu'un bien immobilier est donné en location à un tiers ou est mis à la disposition d'un membre du personnel, en cas de location du toit à un opérateur de mobilophonie ou lorsqu'il s'agit d'un terrain non bâti.

2.5.5. Mesure 5 – Surcompensation des services financiers d'intérêt général

60) Au vu de la comptabilité séparée pour le premier contrat de gestion, il apparaît une surcompensation de [...] des services publics, surcompensation attribuable aux services publics financiers mais légèrement réduite par une petite sous-compensation des services publics postaux.

2.5.6. Mesure 6 – Augmentations de capital non notifiées effectuées en 1997

61) En décembre 1996, L'Etat a décidé de verser FB 2 milliards à La Poste (€49,6M) par le biais d'une augmentation de capital effectuée en mars 1997. Cette augmentation de capital a été ratifiée par un arrêté royal du 23.12.1996. Une seconde augmentation de capital de FB 500M (€12,4M) a été autorisée par un arrêté royal du 5.12.1997 et effectuée le 23.12.1997. Ces deux augmentations de capital se chiffrant au total à €62M n'ont pas été notifiées à la Commission.

- 62) L'Etat a procédé à la première augmentation de capital pour compenser La Poste de la réduction de la compensation au titre des SIEG d'un montant équivalent à la compensation de service financier pour l'exercice 1996 par rapport à ce qui était convenu dans le premier contrat de gestion. La seconde augmentation de capital résulte également d'une insuffisance complémentaire de compensation pour le même exercice 1996. Un montant de FB 500M au titre de la compensation des services financiers était censé avoir été payé, mais ne l'avait en fait pas été.
- 63) L'analyse de La Poste a été exposée en détail dans une lettre en date du 16.7.1997 adressée par l'administrateur délégué au ministre de tutelle¹². «Il est apparu toutefois que, lors des liquidations trimestrielles (...), une divergence a surgi quant au montant de la dernière trimestrialité de La Poste. La rémunération annuelle globale étant de FB 12,8 milliards, il a été conclu que la quatrième trimestrialité ne serait que de l'ordre de FB 12,8 :4 = FB 3,2 milliards alors que, compte tenu des montants réellement liquidés par La Poste, soit FB 9,1 milliards pour les trois premiers trimestres, le solde dû à notre entreprise s'élevait à 3,7 milliards, soit 0,5 milliard en plus. La Cour des comptes a par ailleurs constaté et signalé cette même différence lors de son examen du budget de l'Etat ».
- 64) Le Collège des commissaires a, lui, constaté la différence négative de compensation lors de son examen des comptes de La Poste relatifs à l'année 1997¹³.
- 65) Dans les deux cas, l'option de l'augmentation de capital plutôt que de versement d'une subvention a été retenue pour des raisons budgétaires. Les deux augmentations de capital sont destinées à financer l'équipement nécessaire à La Poste pour accomplir ses tâches de service public, en particulier la réalisation de centres de tri industriels et l'informatisation des bureaux de poste. Des rapports semestriels réguliers ont été établis constatant que les fonds avaient été attribués en conformité avec chacun des arrêtés.

3. Appréciation

- 66) La Commission doit apprécier les six mesures identifiées avant de se prononcer sur la compatibilité avec le Traité de l'augmentation de capital notifiée. En effet, même si la Commission estimait que la mesure notifiée constitue en soi une intervention de l'Etat à des conditions qu'un investisseur avisé de marché aurait retenues, sa légalité ne pourrait être parfaitement établie que pour autant que chacune des six autres mesures, soit seules, soit combinées, n'est pas elle-même et auparavant incompatible avec le marché commun.
- 67) Pour qu'une mesure soit considérée comme une aide d'Etat, même si ce n'est que potentiellement, elle doit remplir les conditions cumulées de l'article 87 (1) CE qui ont été explicitées dans la jurisprudence communautaire. La mesure doit:
- a) être imputable à l'Etat
 - b) être accordée au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit

¹² Annexe 1 de la deuxième réponse

¹³ Annexe 2 de la deuxième réponse

- c) affecter potentiellement les échanges entre les Etats membres
- d) et fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions.

68) Si certaines des mesures considérées constituent potentiellement des aides d'Etat, il conviendra dans un second temps d'apprécier si elles sont compatibles avec le marché commun particulièrement pour une entreprise à laquelle a été confié un SIEG.

3.1. Appréciation de la nature potentielle d'aide d'Etat des mesures autres que l'augmentation de capital notifiée

3.1.1. Mesure 1 : Exemption d'impôt sur les sociétés (voir 2.5.1)

69) Il convient donc d'examiner les effets de l'exemption de l'impôt sur les sociétés pour la période examinée.

70) Pour les exercices fiscaux de 1992 à 2002, La Poste a dégagé une perte nette cumulée de €238,4M. La Poste n'aurait donc pas payé d'impôt sur les sociétés du fait des pertes enregistrées, et ce d'autant plus que la politique fiscale de l'entreprise est fonction de son régime d'imposition. Le régime appliqué pourrait même s'avérer défavorable à La Poste, car elle ne pouvait ni appliquer en déduction les pertes fiscales subies, ni imputer les précomptes payés.

71) A des fins d'exhaustivité, il convient également de signaler que les filiales sont soumises au régime d'imposition général.

72) L'une au moins des conditions nécessaires pour qualifier la mesure d'aide au sens de l'article 87 (1) CE fait donc défaut puisque celle-ci n'a pas entraîné de transfert de ressources d'Etat à La Poste durant la période considérée. Cette exemption ne préjuge pas d'autres actions de la Commission à l'avenir en ce qui concerne le maintien de cette exemption.

3.1.2. Mesure 2 – Extournement de la provision pour retraites en 1997 (voir 2.5.2)

73) Afin de déterminer si cette mesure peut être qualifiée d'aide d'Etat, il convient d'examiner si certains actifs ont été transférés de la régie vers l'entreprise publique autonome en 1992, pour financer la contrepartie de la provision extournée en faveur de La Poste.

74) Le dernier rapport du Comité de surveillance de La Poste en tant que régie portant sur la clôture des comptes indique que « les charges du passé résultant de l'arrêt n° 521 du 31.3.1987 déterminant à la Régie des postes les conditions d'octroi d'une mise en disponibilité pour convenance personnelle précédant la pension de retraite, ainsi que celles inhérentes à l'important reliquat de congés et repos, se trouvent dûment actées au bilan, après leur

comptabilisation comme charges exceptionnelles et le transfert subséquent de réserves disponibles »¹⁴ (voir §63)

75) « Par contre, l'obligation de La Poste de rembourser à l'Etat les pensions des agents en vertu des services qu'ils ont effectués entre le 1.1.1972 et le 30.9.1992 ne se trouve pas exprimée dans les comptes. Certes l'article 11.1 du contrat de gestion prévoit que la contre-valeur de certains biens immeubles sera constituée en provisions pour ces pensions, mais il est évident qu'en l'occurrence, les importances respectives des actifs et passifs ne se couvriront pas et, d'autre part, on est en droit de se demander comment la cession de biens immeubles, dont l'aliénation est à exclure puisqu'ils sont nécessaires à l'exploitation postale, pourrait bien générer les liquidités qui seront nécessaires pour faire face aux dépenses qu'ils devraient permettre d'assumer. Or ces dépenses très importantes qui se produiront à l'avenir sont une véritable charge du passé qui est reportée sur l'exploitation future de l'entreprise »¹⁵.

76) La contrepartie de la provision extournée de €100M était constituée d'immeubles nécessaires au service public, et non d'actifs supplémentaires dédiés. Etant utilisés à des fins de service public, ces immeubles dédiés ne pouvaient faire l'objet d'une cession. A la suite du passage du régime des retraites des postiers statutaires au régime général, les dépenses futures de retraite prévues ont cessé de peser sur l'entreprise, ce qui a entraîné l'extournement de la provision - qui n'avait fait l'objet d'aucun prélèvement depuis sa constitution - et son transfert à une réserve de plus-value. Cette évolution place La Poste dans les mêmes conditions qu'une entreprise commerciale.

77) Comme l'extournement de la provision n'a pas procuré d'avantage à La Poste, au moins l'une des conditions nécessaire à l'existence d'une aide d'Etat au sens de l'article 87 (1) CE fait donc défaut.

3.1.3. *Mesure 3 : Bénéfice de la garantie de l'Etat (voir 2.5.3)*

78) Plusieurs éléments pourraient contribuer à l'existence d'une aide d'Etat: une garantie de plein droit, l'utilisation d'une garantie d'Etat pour un emprunt à des fins de service public garantie dont la valeur pourrait contribuer à une surcompensation de service public, -une différence du niveau de la prime par rapport à une prime de marché dans le cas du financement d'activités concurrentielles.

79) L'article 12.2 de la loi sur les entreprises publiques autonomes indique que, si les emprunts qu'elle contractait bénéficiaient de plein droit de la garantie de l'Etat par ou en vertu d'une autre loi, cette entreprise autonome, y compris sous son statut de société anonyme de droit public, pourrait faire appel ou non à la garantie de l'Etat. L'article 11 ancien de la loi du 6.12.1971 portant création de la Régie des Postes autorisait la Régie à emprunter sous la garantie de l'Etat à court, moyen ou long terme, moyennant l'accord du Ministre des Finances. Par ailleurs, l'arrêté royal n° 517 du 31.3.1987 impose toujours aux organismes qui sont globalement garantis par l'Etat, sans qu'une alternative ne leur soit laissée, de payer annuellement au Trésor une prime de 0,25%. Or, l'article 11 ancien de la loi sur la Régie des postes a été abrogé par

¹⁴ Rapport du Comité de surveillance de la Régie des Poste au 30 septembre 1992 signé le 14 mai 1993, p.2

¹⁵ Voir note supra

l'article 151.1.10 de la loi sur les entreprises publiques autonomes. La Poste ne bénéficie donc pas d'office de la garantie d'Etat.

80) Si elle utilise la garantie de l'Etat, elle doit, selon l'arrêté royal n° 547 du 31.3.1987 toujours en vigueur, verser la prime de garantie à l'Etat. Dans le cas d'espèce, La Poste depuis sa transformation en entreprise n'a pas fait appel à la possibilité qui lui est offerte d'utiliser la garantie de l'Etat pour emprunter.

81) Comme La Poste n'a pas fait usage de la possibilité qui lui est offerte d'utiliser la garantie de l'Etat, laquelle ne s'exerce pas de plein droit, il n'y a donc pas d'avantage accordé à La Poste et au moins une des conditions nécessaires à l'existence d'une aide au sens de l'article 87 (1) CE fait par conséquent défaut.

3.1.4. Mesure 4: Exemption du précompte immobilier (voir 2.5.4)

82) L'exemption de droit commun du précompte immobilier est une mesure sélective dont bénéficie La Poste au titre du Code des Impôts sur les revenus en faveur des biens immobiliers dont elle est propriétaire, et qui satisfont à des critères stricts d'affectation à un service public. Cette exemption représente un renoncement par l'Etat à des ressources fiscales et donc un transfert de ressources d'Etat. Elle affecte potentiellement les échanges entre les Etats membres et elle confère *a priori* un avantage potentiel à l'opérateur postal évalué par La Poste pour l'année 2000 à [...].

83) L'exemption du précompte immobilier est donc susceptible de constituer potentiellement une aide au sens de l'article 87 (1) CE.

3.1.5. Mesure 5– Surcompensation constatée des services publics au cours du premier contrat de gestion (voir 2.5.5)

84) Au vu de la comptabilité séparée pour le premier contrat de gestion, une surcompensation de [...] des services publics est apparue et ceci en tenant compte de la réduction de la compensation de l'Etat selon les règles du contrat de gestion en 1996 (voir sous section 3.1.6 ci-dessous). Compte tenu de l'agrégation des résultats de la comptabilité analytique dans le premier contrat de gestion en service public financier et service public postal, cette surcompensation peut n'être que surévaluée car les sous-compensations des services financiers postaux dont le tarif est maintenu au-dessous du prix de revient sont réduites de la marge positive des services publics facturés selon les principes de prix abordable, mais au-dessus de leur prix de revient.

85) Il est aussi apparu qu'une somme de €12,5M qui avait été comptabilisée au titre de la compensation des services publics postaux n'avait pas de fait été versée (voir §63). La sous-compensation réelle pour le premier contrat de gestion s'établit donc à [...].

86) Les règles de compensation des services publics confiés à La Poste ont été fixées dans le premier contrat de gestion sur une base essentiellement forfaitaire en vue de couvrir les coûts nets effectifs résultant de l'exercice de SEIG, conformément à l'article 3.2.4 de la loi sur les

entreprises publiques autonomes. Le premier contrat de gestion prévoyait une compensation essentiellement forfaitaire, dont les montants correspondent aux coûts nets effectifs constatés lors de l'exercice 1991 pour les SEIG tarifés au dessous de leur prix de revient, conformément à la loi sur la Régie des Postes. L'exercice 1991 est le dernier exercice complet précédant l'application de la loi sur les entreprises publiques autonomes à La Poste

- 87) L'article 10.2 du contrat de gestion détermine la couverture par l'Etat des charges relatives à la poste aux lettres et stipule que « pour l'entièreté de la période couverte par le présent contrat, la rémunération actuelle est fixée à un montant de FB 4,8 milliards (€120M). En outre, un montant supplémentaire sera alloué pour les années 1993 à 1996, à raison de FB850M pour l'année 1993 (€21,25M) et FB650M (€16,25M) pour les années 1994-96 ».
- 88) L'article 10.4. détermine le mode de calcul de la participation de l'Etat pour la couverture des charges relatives à la poste financière et stipule que « la rémunération annuelle des missions de service public de la poste financière est fixée à FB 10 milliards (€250M) ».
- 89) Cette fixation de montants forfaitaires permettait de contenir les compensations sur la base des données existantes et de fixer des règles de jeu claires pour La Poste. Compte tenu de la complexité de la mise en place d'une comptabilité analytique fiable dans une organisation qui fonctionnait jusqu'alors essentiellement en comptabilité budgétaire et qui a les spécificités de La Poste (entreprise multi-produits délivrant ses services à partir de réseaux logistiques et de distribution), l'arrangement stipulé par le premier contrat de gestion était proportionné, réaliste et aisé à mettre en œuvre. La comptabilité séparée qui faisait l'objet d'améliorations dans sa fiabilité permettait par ailleurs de constater sur une base annuelle l'adéquation entre compensation et coût additionnel du service public sans qu'il soit légalement possible de faire varier les compensations à la hausse ou à la baisse. C'est cette comptabilité séparée qui a permis à la Commission de faire le constat de surcompensation.
- 90) Toute surcompensation payée par l'Etat à La Poste au titre de la compensation des coûts nets additionnels des SIEG dont elle a été chargée constitue potentiellement une aide d'Etat au titre de l'article 87 (1) CE puisqu'il y a transfert de ressources d'Etat, que la mesure peut avoir un effet sur les échanges entre les Etats membres et qu'elle confère potentiellement un avantage à La Poste.

3.1.6. Mesure 6 – Augmentations de capital non notifiées en 1997 (voir 2.5.6)

- 91) Les deux augmentations de capital non notifiées à la Commission constituent potentiellement des aides d'Etat au sens de l'article 87 (1) CE en ce qu'elles ont été décidées par l'Etat, constituent un transfert de ressources d'Etat, ont un effet potentiel sur le commerce intra-communautaire et faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant La Poste.

3.2. Analyse des trois aides d'Etat potentielles au regard des compensations de service public

- 92) Les trois dernières mesures – l'exemption du précompte immobilier, la compensation des services publics financiers, les augmentations de capital non notifiées – constituent potentiellement des aides d'Etat dès lors qu'on les examine séparément. Il convient d'examiner si ces mesures dans leur globalité constituent une aide en faveur de La Poste.
- 93) En raison de leur nature, ces aides ne sont pas compatibles en vertu de l'article 87 (2) CE. Ce ne sont ni des aides à caractère social, ni des aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles.
- 94) Egalement en raison de leur nature, ces aides ne peuvent pas être compatibles en vertu de l'article 87 (3) CE. Ces aides ne sont ni destinées à favoriser le développement économique de certaines régions défavorisées, ni à promouvoir le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, ni à promouvoir la culture ou la préservation du patrimoine.
- 95) Le caractère d'aide de ces mesures peut, par contre, être apprécié en vertu de l'article 86 (2) CE. En effet, des tâches spécifiques d'intérêt économique général reflétant les missions de service public de La Poste lui ont été conférées par l'Etat au travers de chacun des contrats de gestion. Selon la jurisprudence la plus récente, si les compensations étatiques n'excèdent pas le coût net additionnel des services d'intérêt économique général, aucun avantage n'est conféré à La Poste et de telles mesures ne constituent pas des aides. *A contrario*, si les compensations excèdent le coût net additionnel, la surcompensation constitue alors une aide incompatible.
- 96) Pour apprécier s'il y a ou non proportionnalité, tous les éléments de sur- ou de sous-compensation des services d'intérêt économique général doivent être pris en compte.
- 97) La surcompensation résultant de l'excès de compensation du service public au cours du premier contrat de gestion et des augmentations de capital non notifiées de 1997 s'élève au plus à [...].
- 98) La sous-compensation des activités de SIEG pour le deuxième contrat de gestion se divise en deux composantes évaluées sur la base de la comptabilité séparée. La première composante est relative à l'absence de compensation de certains services d'intérêt économique général et se chiffre à [...]. La deuxième sous-compensation résulte du plafonnement fixé à €220M annuellement (avec indexation sur l'inflation) de la compensation des autres SIEG et s'élève à [...] (voir sections 2.5.5, 2.5.6, tableau en annexe 2).
- 99) Avant prise en compte de l'avantage conféré par l'exemption de précompte immobilier, la sous-compensation du coût net additionnel des autres SIEG se monte à [...] (voir tableau en annexe 2).
- 100) Or l'avantage conféré par l'exemption du précompte immobilier, même s'il s'appliquait entièrement aux activités de service public, s'élèverait à un montant total de [...]. La sous-compensation minimale actualisée du coût net additionnel des services d'intérêt économique général sur base nominale s'élève donc à [...]. En termes d'excès et d'insuffisance de compensation nette annuelle, la situation se présente comme suit :

- a) [...] jusqu'à la fin 1993
- b) [...] en 1994 et 1995
- c) [...] fin 1995
- d) [...] débutant en 1996
- e) [...] à partir de 1996
- f) [...] en fin de premier trimestre 1998
- g) [...] à partir de 1998
- h) cumul d'un déficit net de sous-compensation se montant à [...] fois le maximum de surcompensation [...] (voir tableau ci-dessous).

Solde annuel du coût net additionnel des SIEG

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Annuel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Cumul	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Source : comptabilité séparée dans les comptes annuels

- 101) L'actualisation au 1.1.2003 sur la base des taux d'intérêt (composés) de référence de la Commission des sur-compensations et sous-compensations annuelles indique que la sous-compensation nette pour les coûts additionnels des SIEG actualisée au 1.1. 2003 s'élève à plus de [...].
- 102) Aucun avantage n'est donc conféré à La Poste par les compensations reçues de l'Etat pour l'accomplissement de ses missions de service public car les coûts nets additionnels des SIEG dépassent l'ensemble des compensations reçues d'au moins [...]. Les trois mesures examinées ne constituent donc pas, sous la jurisprudence la plus récente, des aides d'Etat au sens de l'article 87 (1) CE.
- 103) Par ailleurs, quand bien même on considèrerait que la compensation des coûts nets des SEIG constitue une aide, celle-ci serait compatible au titre de l'article 86 (2) CE du fait que les services ont été dûment conférés à La Poste sans surcompensation de leur coût net additionnel et sans qu'il ne soit porté atteinte à l'intérêt communautaire.

3.3. Analyse de l'apport en capital

- 104) Pour les mêmes raisons, la sous-compensation historique du coût net additionnel des activités de SEIG à hauteur d'au moins [...] étant supérieure à l'apport en capital notifié de €297,5M par l'Etat, celui-ci ne constitue pas en soi une aide d'Etat car il ne confère pas d'avantage à La Poste ou constitue une aide d'Etat compatible.
- 105) Dans la mesure où l'apport en capital notifié est ainsi compatible avec le marché commun, il n'est pas nécessaire que la Commission analyse si la décision de l'Etat d'apporter le capital considéré correspond au comportement qu'aurait eu un investisseur avisé de marché.

4. Décision

- 106) La Commission a décidé de ne pas soulever d'objections car aucune mesure ne comprend d'éléments d'aide d'Etat.
- 107) L'exonération antérieure de l'impôt sur les sociétés, l'extournement de la provision de prépension et la possibilité d'utilisation de la garantie de l'Etat par La Poste ne constituent pas des aides d'Etat au sens de l'article 87 (1) CE en ce que les mesures n'ont pas entraîné d'avantage pour La Poste ou de transfert de ressources d'Etat.
- 108) La mesure notifiée, la surcompensation des services d'intérêt économique financiers pendant le premier contrat de gestion, les deux augmentations de capital de 1997 et l'exonération du précompte immobilier pour les biens immobiliers affectés au service public ne comportent pas d'éléments d'aide, selon la jurisprudence la plus récente, puisque la valeur des compensations accordées est inférieure au coût net additionnel de service public lié à ces mesures.
- 109) Toutefois, même si les quatre mesures considérées au paragraphe précédent constituaient des aides, elles seraient compatibles avec le marché commun au titre de l'article 86 (2) CE, car elles ne comportent pas de surcompensation du coût net additionnel des services d'intérêt économique général et ne portent pas atteinte à l'intérêt communautaire.
- 110) Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet :
« http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/ »

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Direction H – Aides d'Etat II
B-1049 BRUXELLES
Fax : + 32 2 296.95.80

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Mario Monti
Membre de la Commission

ANNEXE 1

Résultats

Tableau 1A : premier contrat de gestion comptes d'exploitation en €M**

€M**	1992*	1993	1994	1995	1996
C A	379,3	1492	1594	1623,8	1642,6
Coûts	370,8	1494,7	1555,2	1579,6	1644,7
Rés d'expl	8.5	-2.7	38,7	44,2	-2,1
Bén net	13.6	12.7	26	8.5	-18,5

*dernier trimestre de l'année après transformation de la régie en entreprise autonome

Tableau 1B : deuxième contrat de gestion

€M**	1997	1998	1999	2000	2001	2002
C A	1681,2	1723,7	1779,1	1815,0	1848,7	1859
Coûts	1614,1	1618,4	1745,6	1736,7	1825,1	1900
Dt pers	1285,0	1285,8	1286,1	1307,0	1405,2	1450
Rés d'expl	67,1	105,3	33,5	78,3	23,6	-41
Bén net	-9,4	159,3	-7,1	-277,2	38.4	-47

Source : Rapports et comptes annuels non consolidés de La Poste

** conversion des francs belges au taux final de conversion à l'euro

ANNEXE 2

Coûts nets additionnels des services d'intérêt économique général

de 1992 à 2002 en €M** sur base nominale Augmentations de capital (1997)	+ 62,0	Coût net additionnel des services d'intérêt économique général non remboursés	[...]
surcompensation des services d'intérêt économique général (1992-96) premier contrat de gestion	[...]	Coût net additionnel des services d'intérêt économique général en excédent du plafond remboursable	[...]
Total	[...]		[...]
Sous-compensation du coût net additionnel des services d'intérêt économique général avant imputation du précompte immobilier	[...]		
Exonération précompte immobilier ([...] sur 10,25 années) ***	[...]		
Sous-compensation minimale du coût net additionnel des services d'intérêt économique général	[...]		

** conversion des francs belges en euros sur la base du taux définitif

*** sur la base de l'estimation pour l'année 2000 appliquée à chaque année

Source : calcul basé sur la méthodologie de séparation des comptes en vigueur pour les exercices respectifs