DÉCISION DE LA COMMISSION

du 21 mars 2012

concernant la mesure SA.31479 (2011/C) (ex 2011/N) que le Royaume-Uni souhaite mettre en œuvre en faveur de Royal Mail Group

[notifiée sous le numéro C(2012) 1834]

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2012/542/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément à la/aux disposition(s) citée(s) ci-dessus ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 10 juin 2011, après des contacts informels (préalables à la notification) avec la Commission, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (le «Royaume-Uni») a notifié une série de mesures (voir la section 2.3) en faveur de Royal Mail Group («RMG»).

(2) Dans une lettre datée du 29 juillet 2011, la Commission a informé le Royaume-Uni de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité à l'encontre des mesures notifiées en cause.

(3) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.

(4) Par lettre datée du 9 août 2011, le Royaume-Uni a demandé une prolongation du délai de réponse jusqu'au 14 septembre 2011, ce qui a été accordé par la Commission dans une lettre du 11 août 2011. Le Royaume-Uni a présenté ses observations le 8 septembre 2011.

(5) La Commission a reçu les observations suivantes de la part des parties intéressées:

— 5 octobre 2011 UK Mail,

— 6 octobre 2011 Syndicat des travailleurs des communications,

— 6 octobre 2011 UPS,

— 7 octobre 2011 Deutsche Post,

— 7 octobre 2011 DX Group,

— 7 octobre 2011 Mail Competition Forum,

— 7 octobre 2011 TNT,

— 7 octobre 2011 Free FAIR Post Initiative,

— 9 octobre 2011 Secured Mail.

(6) Les commentaires reçus des parties intéressées ont été transmis au Royaume-Uni le 12 octobre 2011. Le Royaume-Uni a présenté ses observations sur les commentaires dans une lettre enregistrée le 16 novembre 2011.

(7) Le 22 août 2011, la Commission a envoyé une demande d'information au Royaume-Uni, à laquelle celui-ci a répondu par lettre datée du 14 septembre 2011.

(8) Le 20 septembre 2011 a eu lieu une réunion entre les autorités britanniques, RMG et ses banquiers, au cours de laquelle ces derniers ont donné des informations plus détaillées sur le plan de restructuration notifié.

(9) La Commission a organisé plusieurs autres réunions avec les autorités britanniques, le 12 octobre 2011, les 10 et 23 novembre 2011 et le 12 janvier 2012, afin d'examiner le dossier. Le Royaume-Uni a présenté plusieurs informations complémentaires par courrier électronique ou par lettre datés des 30 septembre 2011, 20 octobre 2011, 7, 11, 18, 20, 28 et 30 novembre 2011, 6 décembre 2011 et 14 février 2012.

(10) Le 17 février 2012, les autorités britanniques ont présenté les dernières mises à jour de la notification, ainsi que des éclaircissements concernant le plan de restructuration.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

2.1. Contexte: libéralisation du secteur postal britannique

(11) Le Royaume-Uni situe les mesures notifiées dans le contexte plus large de sa politique dans le domaine des services postaux, et souligne l'importance stratégique que revêt RMG pour assurer une offre de services postaux universels de manière permanente.

([1]) L'ouverture de la procédure a été annoncée au JO C 265 du 9.9.2011, p. 2.

([2]) Voir la note 1 de bas de page.

(12) La politique du gouvernement britannique est établie dans la loi sur les services postaux ([3]) («loi de 2011 sur les services postaux»), qui a reçu la sanction royale le 13 juin 2011. La loi met en œuvre les recommandations formulées dans le cadre d'une étude indépendante effectuée sous la direction de Richard Hooper («rapports Hooper») ([4]) et, en résumé:

i) elle autorise les investissements du secteur privé dans RMG en vue de l'introduction de disciplines commerciales et de nouveaux capitaux;

ii) elle autorise le transfert du déficit historique des retraites au gouvernement britannique, laissant la société avec un plus petit régime intégralement financé («la prise en charge des retraites»);

iii) elle établit clairement que Post Office Limited («POL», la branche détail de RMG) n'est pas à vendre et demeurera la propriété de l'État;

iv) elle ouvre la voie à la modernisation de la réglementation du secteur des services postaux; et

v) elle requiert un système d'actionnariat des employés qui détiendra au moins 10 % du capital de RMG lorsque le gouvernement britannique aura vendu la totalité de sa participation dans RMG.

2.2. **Bénéficiaires des mesures**

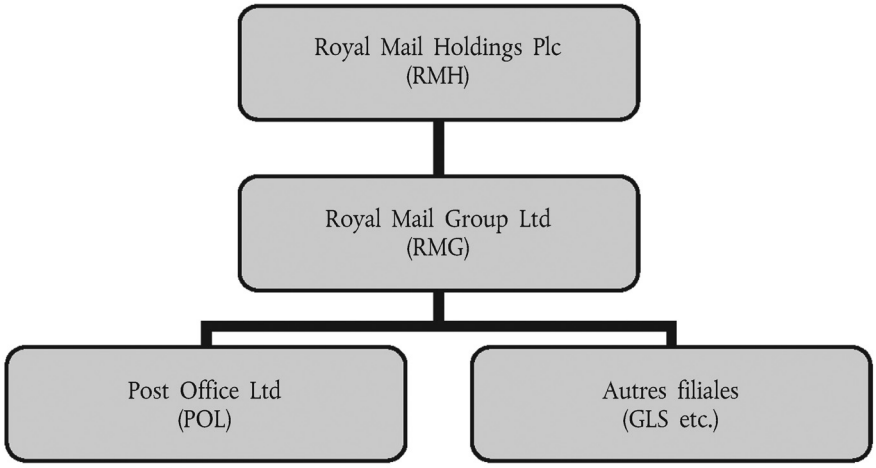
2.2.1. *Structure de Royal Mail Group*

(13) RMG appartient intégralement à l'État par l'intermédiaire de Royal Mail Holdings plc («RMH»). RMG est le principal opérateur postal du Royaume-Uni et a bénéficié d'un monopole légal sur certains services de base de la poste aux lettres jusqu'à fin 2005, lorsque les marchés postaux du Royaume-Uni ont été entièrement libéralisés. RMG se charge de la levée, du tri, du transport et de la distribution du courrier (lettres, paquets et colis) sous les marques «Royal Mail» et «Parcelforce Worldwide».

(14) Le réseau de bureaux de poste est géré par POL, qui appartient actuellement intégralement à RMG (et donc au gouvernement britannique). Bien que faisant partie du même groupe, RMG et POL sont des entités juridiques séparées. En accord avec les recommandations des rapports Hooper, il est proposé qu'après la réforme, POL reste la propriété intégrale de l'État et devienne une société sœur de RMG, sous le contrôle de RMH.

(15) RMG possède également d'autres filiales, notamment General Logistics System BV («GLS»), la branche européenne de livraison des colis de RMG, qui fournit des services de livraison des colis, de logistique et de courrier exprès dans toute l'Europe. Les filiales et partenaires du réseau GLS couvrent 36 pays d'Europe.

Diagramme n° 1: structure organisationnelle actuelle de RMG



2.2.2. *Royal Mail Group (RMG)*

(16) Depuis le 23 mars 2001, RMG est titulaire d'une licence de fourniture de services de la poste aux lettres au Royaume-Uni en vertu de la loi de 2000 sur les services postaux. Selon les conditions de sa licence, il est chargé d'exécuter l'obligation de service universel («OSU»). Ces arrangements mettent en œuvre les exigences de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ([5]) («directive sur les services postaux»). RMG est tenu par sa licence de négocier des accords commerciaux avec tous les opérateurs souhaitant accéder à son réseau national. Les nouveaux opérateurs accèdent généralement au marché par l'intermédiaire de tels accords sur l'accès avec RMG.

([3]) http://services.parliament.uk/bills/2010-12/postalservices.html.

([4]) «Modernise or Decline - Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom; an independent review of the UK postal services sector», 16 décembre 2008, disponible à l'adresse http://www.berr.gov.uk/files/file49389.pdf, mis à jour par le rapport Hooper de décembre 2008, «Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age», disponible à l'adresse (http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/business-sectors/docs/s/10-1143-saving-royal-mail-universal-postal-service.pdf).

([5]) JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.

(17) RMG est le seul titulaire d'une licence sur le marché postal britannique ayant des obligations de service universel. Les principaux aspects de l'OSU actuelle sont i) la distribution, tous les jours ouvrables, de paquets postaux (lettres, paquets et colis) pesant jusqu'à 20 kg au domicile ou dans les locaux de toute personne physique ou morale au Royaume-Uni (distribution obligatoire du lundi au samedi pour les lettres), ii) au moins une levée tous les jours ouvrables depuis chaque point d'accès et un service d'acheminement, de réception, de levée, de tri et de distribution des paquets postaux à des prix abordables déterminés selon un tarif uniforme, et iii) la prestation d'un service d'envoi recommandé à des prix déterminés selon un tarif uniforme.

(18) La licence de RMG impose un contrôle des prix dans le cadre de la prestation de services réglementés. Le contrôle des prix actuel a été défini en avril 2006 pour une période de quatre ans, mais il a été prolongé jusqu'en mars 2012.

(19) En outre, RMG est tenu par sa licence d'autoriser les clients et les autres entreprises postales à accéder à son réseau national de façon non discriminatoire et, dans la pratique, la plupart des concurrents de RMG ont accédé au marché à l'aide de l'accès des tiers au réseau en aval de RMG (par exemple, tri final du courrier et distribution sur le «dernier kilomètre» jusqu'aux clients).

(20) Dans la concurrence en matière d'accès en aval, l'opérateur tiers collecte et traite le courrier au moyen de son propre réseau, puis l'achemine vers les centres de tri de RMG où il est injecté dans le réseau de RMG pour le tri final et la distribution aux clients destinataires. Dans le cadre d'accords équivalents appelés «accords d'accès direct aux clients», les gros clients peuvent acheminer leur courrier préalablement trié jusqu'aux centres postaux de RMG pour une distribution en aval.

(21) Au Royaume-Uni, la concurrence pour les services de la poste aux lettres a résulté de l'accès en aval au réseau de RMG, et non pas de la concurrence de bout en bout entre RMG et les nouveaux arrivants. Depuis l'ouverture du marché en 2006, le volume des lettres que les autres opérateurs postaux britanniques injectent dans le réseau en aval de RMG a augmenté en moyenne de plus de 1 000 millions d'envois par an, et il représente maintenant plus de 45 % du marché du courrier intérieur adressé du Royaume-Uni. RMG devrait perdre encore plus de parts de marché au profit de ses concurrents au cours des prochaines années. Pour certains marchés à gros volume, les concurrents devraient obtenir des parts de marché de […] (*).

2.2.3. *Post Office Limited (POL)*

(22) POL, «la branche détail de RMG», est responsable du réseau d'environ 11 500 bureaux de poste. Juste un peu moins de 400 de ces derniers sont directement détenus et gérés par POL. Tous les autres sont détenus et exploités par des «sub-postmasters» ou des partenaires franchisés du secteur privé. POL a pour mission d'entretenir un réseau satisfaisant certains critères d'accès pour la population britannique (99 % de la population doit se trouver dans un rayon de 4,8 km d'un point de vente, etc).

(23) POL ne dispose actuellement d'aucun employé puisque tout le personnel qui travaille actuellement pour la société (à l'exception des travailleurs indépendants) est détaché par RMG. Environ 9 000 employés de RMG sont détachés et travaillent exclusivement pour POL.

(24) POL fournit des services de bureau de poste à RMG, tandis que RMG fournit des services partagés d'appui administratif à POL. En outre, plusieurs services partagés en place entre RMG et POL (par exemple, services de voiturage, sûreté des bâtiments, etc.) sont actuellement fournis au prix coûtant par RMG. La prestation de ces services fait actuellement l'objet d'un contrat de service entre RMG et POL, qui sera remplacé par une série de nouveaux contrats de service lorsque POL deviendra une société sœur de RMG.

(25) Outre ses activités de prestataire de services d'intérêt économique général («SIEG»), POL réalise certaines activités «commerciales» (telles que la vente de produits de téléphonie et d'assurance), par l'intermédiaire de son réseau mais aussi au moyen d'un circuit de vente directe par internet.

(26) Le 23 mars 2011, la Commission a autorisé l'octroi de 180 millions GBP d'aide publique à POL pour financer son réseau de bureaux de poste pendant un an à compter du 1er avril 2011 [6]. La Commission a également autorisé le maintien, sur la même période, des facilités de crédit existantes qui permettent au réseau des bureaux de poste de financer la prestation de services de manipulation de numéraire à ses guichets. La Commission a conclu que l'aide était compatible avec les règles de l'Union car elle ne surcompensait pas les coûts nets des missions de service universel confiées à POL.

(27) Le 24 janvier 2012, le Royaume-Uni a notifié une série de mesures en faveur du SIEG fourni par POL. Ces mesures sont essentiellement similaires à celles autorisées en 2011.

2.2.4. *Difficultés financières*

(28) Le Royaume-Uni considère que RMG est une entreprise en difficulté parce qu'il est actuellement confronté à de graves difficultés financières (sauf indication contraire, les résultats financiers rapportés désignent le résultat consolidé de RMG, y compris toutes ses filiales):

i) l'état de son bilan, notamment l'ampleur du déficit des pensions;

ii) ses problèmes de trésorerie prévus;

(*) Secret d'affaires.

[6] Décision C(2011) 1770 de la Commission. L'autorisation actuelle de ces mesures expire le 31 mars 2012.

iii) sa future incapacité à honorer ses dettes à leur échéance en l'absence des mesures notifiées;

iv) la baisse des revenus des activités de la poste aux lettres de RMG: entre l'exercice 2008/2009 et l'exercice 2010/2011, les revenus extérieurs ont chuté de 3,1 %. Pendant la même période, le volume du courrier intérieur adressé distribué a diminué de 11,7 %.

(29) Le bilan de RMG indique que la société a connu de graves difficultés financières à la fin de l'exercice 2010/2011: tant son fonds de roulement que son actif net d'exploitation étaient négatifs.

(30) Les prévisions présentées par le Royaume-Uni indiquent que RMG aura une marge de manœuvre monétaire négative […], c'est-à-dire qu'il ne disposera pas de fonds suffisants pour régler ses opérations quotidiennes, si les mesures notifiées ne sont pas mises en œuvre. Par conséquent, RMG sera également incapable de rembourser ses facilités de prêt existantes à leur échéance en […].

(31) Compte tenu de ces éléments, RMG éprouvera de grosses difficultés à s'acquitter de ses obligations de paiement d'ici […] et sera ensuite incapable d'entreprendre un programme de restructuration et de rétablir sa viabilité avec ses propres ressources. L'entreprise se retrouvera donc dans une situation où elle devra recourir à une aide d'État pour rétablir sa viabilité économique et assurer la disponibilité ininterrompue du service public.

2.3. **Mesures visées par l'enquête**

2.3.1. *Prise en charge des retraites*

(32) La loi de 2011 sur les services postaux prévoit que le Royaume-Uni assumera la responsabilité de certaines des dettes accumulées au titre du Royal Mail Pension Plan («RMPP»). La mesure proposée dégagera RMG de l'obligation de combler le déficit survenu dans le cadre de ce régime, le soulageant ainsi d'une charge financière importante.

(33) Selon le Royaume-Uni, la taille et la volatilité du RMPP sont disproportionnées par rapport aux affaires actuelles de RMG et se sont avérées gravement compromettre la capacité de RMG à affronter la concurrence sur le marché postal britannique libéralisé avec ses propres moyens. Le Royaume-Uni est d'avis qu'en reprenant certaines dettes du RMPP et en contribuant ainsi à rétablir la viabilité de RMG, il permettra à ce dernier, en tant que seul fournisseur de service universel du Royaume-Uni, de s'adapter à un environnement sectoriel libéralisé en se modernisant. En conséquence, la prise en charge des retraites éliminera l'un des principaux obstacles qui empêchent RMG d'attirer des capitaux du secteur privé.

(34) Outre le RMPP, RMG finance actuellement 3 autres systèmes de retraite: le Royal Mail Senior Executives Pension Plan («RMSEPP»), le Royal Mail Retirement Savings Plan («RMRSP») et le Royal Mail Defined Contribution Pension Plan («RMDCPP»). La mesure notifiée concerne exclusivement le RMPP et n'affectera pas les membres du RMSEPP, du RMRSP ou du RMDCPP.

Le RMPP

(35) Le RMPP est un régime d'assurance vieillesse destiné aux employés de RMG, y compris les employés détachés auprès de POL et travaillant exclusivement pour cette société. ([7]) Il s'agit d'un régime du secteur privé en ce sens qu'il opère en vertu de la loi britannique sur les pensions normale, telle qu'elle s'applique aux sociétés du secteur privé. Au 31 mars 2011, le RMPP comptait environ 436 000 membres, dont environ 130 000 étaient des employés en activité accumulant des prestations en vertu du régime (membres actifs), environ 118 000 étaient d'anciens employés ayant cessé leurs activités avant l'âge de la retraite et ne touchant pas encore de prestations de retraite (membres ayant quitté le régime mais possédant des droits acquis) et environ 188 000 étaient des retraités.

(36) Le RMPP est régi par le troisième acte de fiducie principal et son règlement, datés du 21 décembre 2009 et modifiés ultérieurement («l'acte de fiducie»). En ce qui concerne le régime, l'employeur principal est RMG et l'administrateur est une société, Royal Mail Pensions Trustees Limited («l'administrateur»). Outre l'acte de fiducie, les obligations de l'administrateur et de RMG dans le cadre du RMPP sont régies par la législation applicable aux régimes professionnels introduite par le ministère du travail et des retraites, principalement dans la loi sur les régimes de retraite de 1993, la loi sur les retraites de 1995 et la loi sur les retraites de 2004. Le RMPP relève de la compétence de l'organisme de réglementation des pensions britanniques.

(37) Le RMPP est un régime à prestations définies, c'est-à-dire que les prestations sont déterminées par rapport à une pension d'un montant objectif à un âge normal de départ à la retraite, liée au salaire annuel du membre et à la durée de son service auprès de l'employeur. À l'opposé, on trouve le régime à cotisations définies, où seul le niveau de cotisation requis de la part de l'employeur et/ou de l'employé est spécifié. Les cotisations sont investies et, lorsqu'un membre part à la retraite, la valeur des fonds accumulés sert à lui fournir un revenu à vie.

(38) Il existe deux types de régimes à prestations définies: le régime offrant des prestations liées au dernier salaire et le régime offrant des prestations liées à la carrière moyenne. Un régime offrant des prestations liées au dernier salaire accorde une pension basée sur une fraction indiquée ou un pourcentage indiqué du dernier salaire ouvrant droit à pension de l'employé pour chaque annuité. En revanche, le régime offrant des prestations liées à la carrière moyenne accorde une pension basée sur un pourcentage indiqué du salaire moyen de l'employé pour toute la durée de service ouvrant droit à la pension (généralement ajustée d'une manière déterminée pour tenir compte de l'inflation) pour chaque annuité.

([7]) Le RMPP et les autres régimes britanniques administrés par RMG ne couvrent pas les employés de GLS.

(39) Jusqu'en avril 2008, les prestations accumulées par les membres du RMPP étaient calculées selon la méthode du dernier salaire. Cependant, en avril 2008, RMG a mis en œuvre une réforme des pensions en modifiant le règlement du RMPP, et notamment en modifiant les prestations accumulées pour les services accomplis à partir du 1er avril 2008, de telle sorte que ces prestations sont désormais calculées selon la méthode du salaire moyen de carrière plutôt que selon la méthode du dernier salaire (cependant, les prestations relatives au service accumulé avant cette date continueront d'être liées au salaire du membre à la date de la cessation de ses fonctions). Parmi les autres réformes mises en œuvre le 1er avril 2008, on peut citer l'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les services accomplis à partir du 1er avril 2010 (il est toujours possible de toucher les prestations accumulées avant cette date à 60 ans sans qu'une réduction pour retraite anticipée ne soit appliquée) et la fermeture du RMPP aux nouveaux membres et adhérents à compter du 1er avril 2008. Pour les nouveaux membres et adhérents, le RMPP est remplacé depuis le 1er avril 2008 par un régime à cotisations définies, le RMDCPP.

Mesures déjà prises pour financer le déficit des pensions du RMPP

(40) Le Royaume-Uni signale que la capacité de RMG à modifier le RMPP au cours du temps a été très limitée, tant par la loi britannique sur les pensions générale que par des caractéristiques particulières du régime RMPP.

(41) En vertu de la législation britannique, RMG ne dispose d'aucun droit de veto à l'égard de son taux de cotisation au RMPP. L'employeur finançant le régime et l'administrateur du régime d'assurance vieillesse conviennent normalement du taux de cotisation, mais dans un contexte où, faute d'accord dans les 15 mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une revalorisation, les cotisations sont déterminées par l'organisme de réglementation des pensions britanniques, qui a été créé le 6 avril 2005 par la loi sur les retraites de 2004 pour assurer le respect de la législation relative aux pensions. L'organisme de réglementation des pensions a notamment clairement fait savoir que les régimes devraient disposer d'un certain niveau de solvabilité et que les administrateurs devraient demander à l'employeur finançant le régime de rembourser tout déficit à l'encontre de cet objectif de financement des provisions techniques «aussi rapidement que l'employeur peut raisonnablement se le permettre».

(42) Dans ce contexte, RMG a conclu un protocole d'accord avec l'administrateur en juin 2006 pour financer le déficit du RMPP sur 17 ans, en plus des annuités que verse RMG au RMPP pour financer le coût des prestations accumulées. Parmi les conditions, on peut citer l'ouverture des comptes séquestres représentant 1 milliard GBP garantis en faveur du RMPP qui ont fait l'objet de la décision 2009/613/CE de la Commission ([8]).

(43) Le 30 juin 2010, RMG a convenu avec l'administrateur d'un autre plan de redressement visant à financer le déficit du RMPP d'ici mars 2047 par le versement des cotisations annuelles suivantes:

i) du 1er avril 2009 au 31 mars 2047: paiements annuels de comblement du déficit de 282 millions GBP par an, augmentant en fonction de l'inflation des prix de détail;

ii) du 1er avril 2013 au 31 mars 2023: cotisations supplémentaires de 4 % des cotisations des membres.

(44) POL verse une part de 7 % des paiements de comblement du déficit. Cette part est calculée en fonction du nombre d'employés détachés auprès de POL par rapport au nombre total d'employés de RMG. La contribution annuelle de POL au déficit des pensions au cours de l'exercice 2010-2011 s'est élevée à 21 millions GBP.

Prise en charge du déficit des pensions

(45) Les autorités britanniques proposent de créer un nouveau régime légal de retraite qui constituera un engagement du gouvernement britannique et qui n'aura aucun lien juridique avec RMG ou le RMPP. Une partie déterminée des dettes accumulées et de l'actif détenu par le RMPP sera transférée au nouveau régime. Les prestations de retraite accumulées jusqu'au 31 mars 2012 devraient être transférées au régime. Les personnes concernées par cette proposition sont notamment les retraités actuels, les titulaires de droits à prestations différées et les membres actifs du RMPP.

(46) D'une manière générale, le nouveau régime d'assurance vieillesse devrait reprendre un passif de 32 200 millions GBP et un actif associé de 27 700 millions GBP (d'après les chiffres de l'évaluation actuarielle du 31 mars 2011), soit un déficit de 4 500 millions GBP. Après la prise en charge des retraites le 1er avril 2012, RMG continuera de verser uniquement les cotisations de retraite normales pour tous les membres du RMPP travaillant encore pour lui, et il demeurera donc uniquement responsable des nouveaux droits à pension acquis après mars 2012 (ci-après appelés «régime RMPP en cours»).

(47) Immédiatement après la prise en charge des retraites, le régime RMPP en cours comprendra environ un passif de 2 100 millions GBP ([9]) et un actif d'un montant correspondant, conservés par RMG. RMG continuera d'assumer tous les coûts des services futurs, y compris les dettes liées à toute obligation actuelle en vertu du RMPP de maintenir un lien permanent entre le dernier salaire et certaines améliorations (par exemple en matière de retraite anticipée) vis-à-vis des prestations de retraite historiques. Cela signifie qu'après la prise en charge des retraites, RMG supportera toujours le risque que les engagements historiques pris en faveur des titulaires de droits à prestations différées puissent augmenter en raison d'une hausse des salaires excédant la hausse des prix, puisque les prestations de retraite doivent être liées au niveau du

([8]) JO L 210 du 14.8.2009, p. 16.

([9]) Sur la base des estimations les plus récentes. Le montant précis dépendra des mouvements du marché jusqu'en mars 2012 et pourra être supérieur ou inférieur à ce montant.

dernier salaire actuel. RMG resterait également responsable du RMSEPP existant, qui présente un passif de 300 millions GBP et un déficit d'environ 30 millions GBP (tel qu'évalué le 31 mars 2011).

2.3.2. *Aide à la restructuration*

La restructuration de RMG

(48) Pour gérer ses difficultés financières, RMG a élaboré en juin 2011 un plan de restructuration concernant la période allant de 2008 à 2016.

(49) Les plans de RMG, qui sont essentiellement axés sur la réduction des coûts et la diversification des revenus, s'appuient sur les mesures de restructuration importantes que RMG a adoptées depuis 2002 (y compris la mise en œuvre de changements importants dans le RMPP) pour moderniser ses activités et réduire ses coûts. Le plan que RMG a élaboré en juin 2011 pour rétablir la viabilité de la société est divisé en cinq domaines essentiels:

i) la modernisation opérationnelle, qui concerne des changements apportés dans tous les domaines d'activité de RMG et entraîne des réductions de coûts importantes pour l'entreprise;

ii) les mesures de restructuration sociale et administrative;

iii) la transformation commerciale;

iv) l'investissement dans une nouvelle plateforme informatique;

v) les initiatives visant à produire des liquidités.

(50) Le plan de restructuration vise à rétablir la viabilité à long terme de RMG. Selon le Royaume-Uni, la faculté de supprimer les niveaux structurellement élevés de coûts fixes, d'améliorer l'environnement réglementaire global et de diversifier les revenus pour remplacer les revenus perdus en raison de la baisse des volumes de courrier favoriseront un RMG viable, capable d'attirer des investissements du secteur privé pour assurer son avenir à long terme.

Mesures de réduction de la dette

(51) Le Royaume-Uni fait valoir que le rétablissement de la viabilité à long terme de RMG est un objectif politique central pour obtenir une disponibilité universelle et une exécution efficace de l'OSU. Selon le Royaume-Uni, la prise en charge des retraites seule ne suffira pas à assurer la viabilité à long terme de RMG: même après la prise en charge du déficit, RMG ne pourra pas surmonter ses difficultés financières avec ses ressources propres ou avec des fonds obtenus de sources du marché.

(52) Dès lors, outre les mesures d'allégement relatives aux pensions, le Royaume-Uni a également notifié certaines mesures visant à consolider le bilan de RMG, notamment:

i) l'annulation d'un certain montant de la dette de RMG à l'égard du gouvernement britannique (ci-après «mesures de réduction de la dette»), qui devrait s'élever à 1 700 millions GBP (plus les intérêts courus); et

ii) la mise à la disposition de RMG de certaines sommes de la «réserve de Royal Mail» ([10]) par RMH au moyen d'un crédit renouvelable avec un prélèvement maximal de 200 millions GBP.

2.4. **Motifs de l'ouverture de l'enquête approfondie**

(53) Le Royaume-Uni a affirmé dans sa notification que la prise en charge des retraites pouvait être jugée compatible avec le marché intérieur en tant que coûts historiques de la période précédant la libéralisation, sur la base de la pratique de la Commission. En outre, il a fait valoir que les mesures proposées étaient conformes aux lignes directrices pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté ([11]) (les «lignes directrices au sauvetage et à la restructuration»). Le Royaume-Uni n'a pas invoqué l'article 106, paragraphe 2, du traité pour justifier les mesures notifiées durant la procédure.

(54) Dans sa décision d'ouvrir l'enquête formelle, la Commission a demandé si la prise en charge des retraites pouvait être jugée compatible à titre de compensation pour une charge exceptionnelle résultant de l'ancien statut de monopole public de RMG. En 2007, la Commission a effectivement approuvé une réforme française concernant le financement des retraites actuelles et futures des employés de La Poste bénéficiant du statut de fonctionnaire. ([12]) Cependant, alors que la décision de 2007 assurait que les coûts effectifs de sécurité sociale de La Poste étaient comparables à ceux des concurrents; il semblerait que la prise en charge de la totalité du déficit des pensions de RMG placerait ce dernier dans une position

([10]) RMG a investi dans des titres d'État ou des dépôts du National Loan Fund, considérés comme des actifs réalisables et souvent appelés «fonds d'État». À la suite des instructions données le 30 janvier 2003, RMG a placé cet actif dans une réserve spéciale («la réserve de Royal Mail») en vue de l'utiliser pour financer des mesures spécifiques conformément à certaines directives.

([11]) JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

([12]) Décision 2008/204/CE de la Commission du 10 octobre 2007 concernant les aides d'État accordées par la France en ce qui concerne la réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à La Poste (JO L 63 du 7.3.2008, p. 16).

plus favorable par rapport à une entreprise britannique moyenne. La Commission s'est donc demandé si cette prise en charge correspondait entièrement aux coûts historiques au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et si les règles du jeu seraient bien équitables une fois la prise en charge mise en œuvre.

(55) En outre, la Commission a également émis des réserves quant à la compatibilité du plan de restructuration avec les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, notamment en ce qui concerne la perspective d'un retour à la viabilité, l'étendue de la contribution de RMG et le niveau des mesures compensatoires.

(56) Selon la Commission, le Royaume-Uni n'a pas démontré de façon convaincante que le plan de restructuration initialement communiqué était conforme aux lignes directrices au sauvetage et à la restructuration. En particulier, la Commission doutait que le rôle de RMG en tant que seul fournisseur de service universel et les engagements résultant de son passé de monopole public puissent justifier une atténuation des conditions des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, et notamment des conditions garantissant que les distorsions de concurrence sont limitées et que le coût de la restructuration est diminué de la contribution propre de 50 % requise.

(57) La Commission a également considéré que la durée du plan de restructuration initial, de 2008 à 2016, était particulièrement longue et que les prévisions du plan de restructuration initial étaient sensibles à une modification des hypothèses, telles que les volumes totaux de courrier. La Commission a dès lors exprimé des doutes quant à la possibilité de rétablir la viabilité à long terme de RMG en mettant en œuvre le plan notifié et quant à la validité des prévisions de viabilité.

2.5. **Modification des mesures notifiées après l'ouverture de la procédure d'enquête formelle**

(58) Au cours des discussions avec la Commission dans le cadre de l'enquête formelle, le Royaume-Uni a renoncé à une partie de la réduction de la dette de 1 700 millions et a réduit les mesures de réduction de la dette notifiées à 1 089 millions GBP. En outre, le Royaume-Uni a également renoncé au mécanisme de crédit renouvelable de 200 millions GBP notifié. La Commission considère dès lors que ces mesures ne sont plus notifiées; seule l'est la mesure de réduction de la dette s'élevant à 1 089 millions GBP.

(59) En outre, au cours de l'enquête, le Royaume-Uni a présenté un plan de restructuration actualisé concernant une période de restructuration plus courte, de 2010 à 2015. Pendant cette période, RMG adoptera des mesures opérationnelles et industrielles visant à restructurer ses activités. Le plan visant à rétablir la viabilité de RMG peut être scindé en actions clés suivantes: la restructuration axée sur l'emploi, la restructuration structurelle visant à réduire sa capacité et la restructuration des systèmes informatiques.

Restructuration axée sur l'emploi

(60) La restructuration axée sur l'emploi est au centre des changements apportés par RMG pour garantir la fourniture à long terme d'un service universel financièrement viable au Royaume-Uni. RMG a déjà accompli des progrès et a l'intention de réduire encore considérablement ses effectifs grâce à un programme de licenciement volontaire et à l'érosion naturelle au cours de la période du plan. Cette mesure représente à elle seule environ un tiers du montant total des coûts de restructuration pertinents liés au plan, et réduira considérablement l'un des principaux coûts de RMG.

(61) Le plan de restructuration prévoit, au cours de la période de restructuration, une réduction de l'effectif de RMG au sein de UK Letters & Parcels and International (UKLPI) d'environ 160 000 personnes au début de l'année se terminant en mars 2011 à environ […] personnes en mars 2015. Cela représente une réduction totale d'environ […] au sein de UKLPI entre mars 2011 et mars 2015, ce qui représente l'équivalent d'approximativement […] par an. Cette restructuration axée sur l'emploi inclut une réduction de près de […] gestionnaires centraux (dont plus de 1 000 avaient déjà quitté leur poste en mars 2011). Des économies sur le coût de la main-d'œuvre de […] million(s) GBP en termes réels devraient être réalisées entre mars 2010 et mars 2015.

(62) Les changements relatifs au travail proposés affecteront pratiquement chaque partie des activités de RMG, par exemple:

i) la distribution et la levée en extérieur, qui sont des activités à forte intensité de main-d'œuvre et aux coûts fixes élevés, sont en cours de restructuration; la restructuration est axée sur la réalisation d'économies, y compris par World Class Mail (voir le considérant 68), découlant de ce système complet destiné à améliorer la sécurité, le service à la clientèle, la qualité et la productivité dans tous les bureaux de distribution;

ii) le traitement manuel à forte intensité de main d'œuvre est abandonné au profit du traitement automatisé, avec les conséquences que cela entraîne pour l'emploi;

iii) près de […] gestionnaires exerçant des fonctions centrales sont également destitués.

(63) Les éléments essentiels des coûts de restructuration des effectifs figurant dans le plan de restructuration de juin 2011 sont i) les indemnités de licenciement, ii) les frais de déplacement et de reclassement et iii) certains versements forfaitaires exceptionnels. Les indemnités de licenciement devraient atteindre environ […] million(s) GBP entre mars 2010 et mars 2015. Les frais de déplacement et de reclassement (versés aux membres du personnel qui ne sont pas licenciés mais qui doivent désormais travailler dans un autre établissement dans le cadre de

la restructuration de l'infrastructure de RMG, qui implique la fermeture de plusieurs centres postaux) représenteront un coût d'environ […] million(s) GBP d'ici 2014/2015. Les versements forfaitaires exceptionnels, qui sont nécessaires pour maintenir le rythme et la profondeur du changement car ils constituent un élément essentiel de l'accord de modernisation de 2010 avec le Syndicat des travailleurs des communications, s'élèvent à […] million(s) GBP. Ces paiements n'auraient pas été nécessaires dans le cadre d'une modernisation au rythme plus lent et plus traditionnel.

(64) Ensemble, ces éléments clés de la restructuration sociale représentent environ la moitié du montant total des coûts de restructuration pertinents pour la période comprise entre mars 2010 et mars 2015.

Restructuration structurelle visant à réduire la capacité

(65) Outre les mesures destinées à gérer la main d'œuvre de RMG, le plan de restructuration notifié inclut une restructuration structurelle visant à réduire la capacité de l'entreprise au cours de la période. Au total, la somme consacrée à la restructuration structurelle représente environ un tiers du montant total des coûts de restructuration pertinents pour la période comprise entre mars 2010 et mars 2015. En particulier, cet élément de la restructuration concerne la réduction importante du réseau de centres postaux, qui a une incidence correspondante sur l'emploi.

(66) La restructuration structurelle comprend également une automatisation et, surtout, de nouvelles méthodes de distribution destinées à permettre un allongement et un assouplissement des temps de distribution. Une fois de plus, cela a des répercussions importantes sur les effectifs et représente un élément clé de la restructuration.

(67) Le plan de restructuration comprend un programme ponctuel de rationalisation de la propriété qui diminue le nombre de centres postaux de 64 au début de l'exercice 2010/2011 à […] en mars 2015, réduisant considérablement l'empreinte de RMG et rationalisant ses opérations. Le plan de restructuration envisage donc la fermeture de […] centres postaux entre 2010/2011 et 2014/2015, ce qui correspond à une réduction de […] dans tout le réseau. Au cours de l'année allant de mars 2010 à mars 2011, 5 centres postaux ont été fermés en tout.

(68) Conjointement à cela, RMG introduit progressivement World Class Mail dans tous les centres postaux qui resteront ouverts. World Class Mail est un système complet destiné à améliorer la sécurité, le service à la clientèle, la qualité et la productivité, ainsi qu'à réduire les pannes. On atteint la performance World Class en faisant participer tous les employés à la lutte contre les pertes de temps et de ressources causées par une fiabilité, et une rentabilité des systèmes de traitement, inférieures aux normes. Tous les centres postaux feront partie de World Class Mail d'ici la fin de l'exercice 2011/2012, et le système est également progressivement introduit dans les bureaux de distribution.

(69) De plus, le déploiement de machines de tri intelligentes modifiera le tri automatisé et réduira les coûts associés au tri manuel. Ces machines sont bien plus rapides que les méthodes et équipements existants, que RMG utilise depuis près de 20 ans.

(70) En outre, le déploiement de l'ordonnancement des tournées, qui automatise le tri des lettres dans l'ordre de distribution, est en train d'être mis en œuvre. Il s'agit d'un élément essentiel de la restructuration, qui requiert l'acquisition et le déploiement de machines compactes de tri et d'ordonnancement et entraîne une modification des pratiques professionnelles des facteurs et factrices travaillant dans la distribution en particulier. L'ordonnancement automatisé des lettres réduit le tri manuel dans les bureaux de distribution (et les coûts associés), et permet donc de programmer plus efficacement les heures de début et de fin du travail du personnel chargé de la distribution. Pour RMG, l'ordonnancement des tournées représente un changement structurel du traitement du courrier qui renforcera sa productivité. RMG a ordonnancé 0 % du courrier en 2008; 1 % en 2009 et 50 % en août 2011.

(71) Le plan de restructuration de RMG inclut l'automatisation du tri des petits colis, qui est actuellement effectué manuellement. La société est en train de définir la meilleure solution à déployer pendant la période de restructuration.

(72) Enfin, les nouvelles méthodes de distribution permettent à RMG de passer des méthodes de distribution traditionnelles (à pied ou en vélo) à une distribution utilisant principalement des chariots sécurisés (soit manuels soit alimentés en énergie) et des camionnettes. Ces nouvelles méthodes représentent un changement majeur pour RMG, et le changement mis en œuvre, y compris les dépenses engagées, favorisera un allongement et un assouplissement des temps de distribution. Cela permettra à son tour à RMG de réduire le nombre de trajets de distribution et les frais de fonctionnement liés à la distribution en extérieur.

Restructuration des TIC

(73) La restructuration implique des investissements en capitaux vitaux dans les TIC au cours de la période du plan. Pour compléter les changements relatifs au travail, RMG introduit progressivement des appareils électroniques portatifs visant à remplacer les procédures sur support papier et donc à accroître le rendement. L'une des fonctions fondamentales de ces appareils consiste à mémoriser les signatures des clients qui accusent la réception d'envois suivis. Les appareils permettent à RMG de suivre les envois en temps réel. Cela élimine la nécessité d'un traitement supplémentaire des signatures et des accusés de réception sur papier lorsque le facteur ou la factrice a terminé la distribution.

(74) De plus, RMG réalisera d'autres investissements dans les domaines informatique et opérationnel, y compris des investissements importants dans plusieurs domaines essentiels:

i) l'amélioration des capacités d'établissement de rapports opérationnels;

ii) la modernisation des processus en rapport avec les ressources humaines;

iii) la lecture automatique des informations relatives aux adresses et l'utilisation de ces informations pour l'établissement de rapports sur le rendement;

iv) […]; et

v) […].

(75) Au total, les investissements dans les systèmes et la restructuration des TIC représentent environ un cinquième du montant total des coûts de restructuration pertinents pour la période comprise entre mars 2010 et mars 2015.

Conclusions

(76) Selon le Royaume-Uni, après la mise en œuvre des mesures concernant les retraites et la fin des mesures de restructuration, RMG devrait être en position:

i) de couvrir ses coûts, y compris les amortissements et les charges financières. La société aura notamment un flux de trésorerie net positif après paiement des intérêts et des impôts de […] million(s) GBP en mars 2015;

ii) d'obtenir une rémunération du capital qui lui permettra d'affronter la concurrence sur le marché avec ses propres moyens. La société réalisera notamment une rémunération positive des capitaux investis de […] en mars 2015; et

iii) de générer des liquidités à partir de ses activités sous-jacentes (ventes avant que l'actif ne soit prêt). La société disposera notamment d'un flux de trésorerie d'exploitation net positif de […] million(s) GBP.

(77) Cette conclusion s'applique également sur la base du scénario raisonnablement pessimiste (une diminution supplémentaire des volumes de […] au cours de la période du plan de restructuration) présenté à la Commission le 30 novembre 2011 dans le cadre de l'analyse de sensibilité. Selon un tel scénario pessimiste, en mars 2015 RMG serait en position:

i) de disposer d'un flux de trésorerie net positif après paiement des intérêts et des impôts de […] million(s) GBP en mars 2015;

ii) de réaliser une rémunération positive des capitaux investis de […] en mars 2015; et

iii) de disposer d'un flux de trésorerie d'exploitation net positif de […] million(s) GBP.

(78) Ces prévisions prouveraient la validité et la solidité de la restructuration proposée.

3. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS

(79) Un large éventail de tiers intéressés a présenté des observations concernant la décision d'ouverture. Il s'agit notamment des petits concurrents nationaux de RMG et de leurs associations sectorielles, de leurs plus grands homologues internationaux, de groupes de pression et d'un syndicat représentant la majorité du personnel de RMG.

Observations présentées par le Mail Competition Forum

(80) En tant qu'association sectorielle des petits opérateurs postaux du Royaume-Uni, le Mail Competition Forum («MCF»), met fortement l'accent sur l'importance d'un RMG solide et viable, s'agissant de la seule société capable de remplir l'obligation de service universel au Royaume-Uni. L'association s'inquiète néanmoins du risque qu'un RMG artificiellement consolidé ne puisse éjecter ses concurrents plus petits d'un marché déjà difficile au moyen d'une politique des prix déloyale, d'une compression des marges et d'un refus d'accorder l'accès aux infrastructures essentielles. Dans ce contexte, le MCF demande instamment que soient adoptées des mesures réglementaires ex ante de grande envergure afin de protéger les petits concurrents et de leur garantir l'accès au réseau de Royal Mail.

(81) MCF est d'accord avec l'évaluation du Royaume-Uni selon laquelle RMG est une entreprise en difficulté, et il admet que l'application des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration est le cadre qui convient pour évaluer les mesures proposées. En outre, il remarque que le Royaume-Uni ne tente pas de justifier l'aide au motif qu'elle est nécessaire pour soutenir un SIEG, mais il note que si la Commission autorise l'octroi d'une compensation de SIEG à RMG, cette compensation devra s'accompagner de garanties rigoureuses visant à protéger la concurrence.

(82) Le MCF estime que les mesures doivent être limitées au strict minimum nécessaire et conçues pour faire face au seul déficit des pensions. MCF s'oppose à toute mesure de redressement du bilan et à toute autre mesure visant à rendre l'entreprise plus attrayante aux yeux des investisseurs opérant dans une économie de marché. Dans ce contexte, MCF exprime son scepticisme quant à une privatisation de l'entreprise.

(83) Concernant la contribution propre de 50 % requise en vertu des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration pour les grandes entreprises, MCF demande instamment un respect rigoureux du seuil prescrit et recommande la cession d'actifs et l'abandon des activités déficitaires pour financer cette contribution.

(84) S'agissant des mesures compensatoires, le MCF estime que plusieurs mesures structurelles, fiscales et réglementaires de grande envergure sont nécessaires, y compris

une réforme de la loi britannique sur les services postaux afin d'éviter que RMG ne reçoive une aide supplémentaire ayant le même objet à l'avenir, une séparation structurelle complète des activités de détail et de réseau de l'entreprise et la fin de l'exemption de la TVA dont bénéficie RMG pour les services qui ne relèvent pas du service universel.

Observations présentées par Secured Mail

(85) Secured Mail mentionne l'importance de RMG pour l'exécution de l'OSU au Royaume-Uni. Dans le même temps, Secured Mail demande instamment à la Commission de garantir que RMG n'aura pas la possibilité d'exploiter sa nouvelle force de manière à mettre en danger le modèle économique des petits concurrents. Tout comme le Mail Competition Forum, Secured Mail insiste sur la nécessité d'une contribution propre suffisante financée par la cession d'actifs et l'abandon des activités déficitaires. En outre, Secured Mail souhaiterait voir une action réglementaire telle qu'une séparation des activités de réseau et de détail de RMG.

Observations présentées par UK Mail

(86) UK Mail, un petit concurrent national, remarque que, bien que l'entreprise soit généralement favorable à l'octroi d'une aide d'État à RMG en vue de préserver l'efficacité de l'exécution de l'OSU, les mesures d'aide ne doivent être autorisées que dans le strict respect des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

Observations présentées par DX

(87) DX, un autre petit concurrent national, exprime également des préoccupations concernant un renforcement incontrôlé de la position de RMG sur le marché britannique, et préconise des mesures compensatoires afin de compenser les éventuelles distorsions de concurrence.

Observations présentées par le Syndicat des travailleurs des communications

(88) Le Syndicat des travailleurs des communications («CWU») place les mesures dans le contexte des efforts plus larges de modernisation accomplis par RMG ces dernières années. CWU accueille favorablement les mesures d'aide mais exprime des préoccupations concernant le niveau de tension que le processus de restructuration fait peser sur la main-d'œuvre, et mentionne les modifications profondes et durables des conditions de travail générales des employés de Royal Mail. CWU demande à la Commission de limiter la restructuration au minimum en vue de circonscrire les effets négatifs sur les conditions de travail générales. CWU rejette une appréciation au regard des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration et est d'avis que la Commission devrait plutôt autoriser l'aide en tant compensation pour un service d'intérêt économique général. CWU pense qu'aucune contribution propre ne devrait être exigée de RMG et préconise une application généreuse des mesures d'aide en vue de rendre le processus de transition le plus harmonieux possible pour les employés de RMG.

Observations présentées par Free and FAIR Postal Initiative

(89) Le groupe de pression Free and FAIR Postal Initiative («FFPI») réserve un accueil généralement favorable aux mesures d'aides d'État en faveur de RMG et exprime uniquement des préoccupations concernant le retour à la viabilité de RMG prévu par le plan de restructuration. À la lumière du climat économique actuel, le groupe demande à connaître les perspectives de vente et regrette l'absence d'un plan de privatisation complet.

(90) En outre, FFPI souhaite souligner que toutes les exigences des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration doivent être respectées, notamment en ce qui concerne la contribution propre, que le FFPI espère substantielle (50 %), conformément aux lignes directrices au sauvetage et à la restructuration. En outre, FFPI considère que des mesures compensatoires ambitieuses devraient nécessairement inclure la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à l'exécution de l'OSU, et surtout des garanties concernant l'accès des concurrents au marché.

(91) FFPI fait en outre valoir qu'il rejette l'application d'un raisonnement fondé sur les coûts historiques en vertu des décisions *EDF* ([13]) et *La Poste* ([14]) dans cette affaire au motif de différences substantielles avec les faits propres à cette affaire, notamment en ce qui concerne les systèmes de retraite français et britanniques.

Observations présentées par Deutsche Post

(92) Deutsche Post situe la demande d'aide de RMG dans le contexte du processus de libéralisation du marché postal britannique et de l'exigence qui s'en suit pour l'opérateur auparavant détenteur d'un monopole de s'adapter aux conditions d'un marché postal concurrentiel et de moderniser ses pratiques commerciales en conséquence. Dans ce contexte, Deutsche Post demande instamment à la Commission de garantir une application uniforme de la législation dans tous les États membres à cet égard. Ensuite, Deutsche Post rejette le raisonnement avancé par le Royaume-Uni selon lequel RMG constitue un «cas exceptionnel» au sens des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration et exprime des doutes quant à l'applicabilité des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration à l'affaire.

(93) Dans ce contexte, Deutsche Post avance également que, sur la base de l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Combus ([15]), au cours de la privatisation d'un fournisseur de service universel anciennement détenu par l'État, la compensation publique des coûts de retraite - qui dépassent le niveau normalement assuré par les concurrents privés - ne constitue pas une aide. Deutsche Post fait valoir que la prise en charge du déficit des pensions de RMG devrait échapper à l'interdiction de l'article 107 du traité au motif que cette mesure vise à remédier à un désavantage structurel au sens de l'arrêt *Combus*.

([13]) Décision 2005/145/CE de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (JO L 49 du 22.2.2005, p. 9).
([14]) Voir la note 12 de bas de page.
([15]) Affaire T-157-01 *Danske Busvognmænd* contre *Commission* [2004], Rec. II-917.

(94) Deutsche Post considère également que la Commission est tenue de prendre en considération le fait que RMG a déjà reçu une compensation pour son déficit des pensions sous la forme d'une hausse du prix des timbres-poste.

Observations présentées par TNT

(95) TNT fait remarquer que l'aide ne devrait pas dépasser le plus petit montant strictement nécessaire pour sauver RMG de ses difficultés financières. Dans le même temps, TNT s'inquiète du fait que RMG pourrait utiliser sa nouvelle force pour restreindre indûment la concurrence sur le marché postal britannique dans une tentative de reprendre le contrôle du marché et de récupérer les parts de marché qu'il a perdues.

(96) Afin d'éviter une telle action, TNT réclame des mesures de grande envergure pour compenser l'aide d'État, y compris la garantie d'un accès futur au réseau, si possible au moyen d'un dégroupage, et la fin de l'exemption de la TVA afin de renforcer l'évolution de la concurrence dans les marchés de la distribution de bout en bout.

(97) Concernant le cadre juridique pertinent, TNT convient avec le Royaume-Uni que les mesures devraient être évaluées en tant qu'aide à la restructuration conformément aux lignes directrices au sauvetage et à la restructuration et rejette la notion d'une analyse au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité.

Observations présentées par UPS

(98) Dans sa déclaration, UPS estime que les mesures d'aide proposées peuvent avoir d'importantes répercussions sur le marché postal et produire des effets qui dépassent les marchés directement ciblés - sur les marchés des services de colis exprès, au Royaume-Uni et en Europe. Dans ce contexte, UPS émet des doutes quant à la façon dont les avantages pour RMG ont été calculés et quant à l'applicabilité des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration à cette affaire.

(99) En outre, UPS exprime des doutes quant à la compatibilité des mesures au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

(100) Concernant les mesures compensatoires, UPS fait valoir que les mesures requises doivent être proportionnelles aux distorsions de concurrence. UPS rejette ainsi la notion avancée par le Royaume-Uni, selon laquelle il convient de tenir compte de la charge que représente l'exécution de l'obligation de service public lors de l'appréciation des mesures au regard des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration. UPS met particulièrement l'accent sur la nécessité d'analyser et de prendre en considération les possibles répercussions sur les marchés voisins si les mesures consolident non seulement RMG mais également ses filiales, notamment GLS.

(101) Concernant le montant de l'aide, UPS souligne qu'il convient que le montant soit limité au strict minimum nécessaire et que RMG apporte une contribution propre importante. Dans ce contexte, UPS exprime des doutes quant à l'existence de circonstances exceptionnelles qui permettraient d'apporter une contribution propre inférieure à 50 %, comme suggéré par le Royaume-Uni. UPS pense en outre que si la Commission accepte le raisonnement du Royaume-Uni à cet égard, la contribution propre ne doit en aucun cas être inférieure 40 %, sur la base de la pratique décisionnelle adoptée par la Commission dans des décisions précédentes.

(102) S'agissant du raisonnement fondé sur les coûts historiques au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité, UPS signale que les mesures ne peuvent pas être justifiées sur la base d'un précédent (*La Poste*) ou par principe, mais qu'elles nécessitent un test complet de mise en balance, où les effets positifs de la mesure sont mis en balance avec la façon dont cette dernière perturbe la concurrence.

4. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BRITANNIQUES

4.1. Concernant l'existence d'une aide et les bénéficiaires de l'aide

(103) Le Royaume-Uni convient que les mesures de prise en charge des retraites et de réduction de la dette notifiées constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(104) Le Royaume-Uni maintient que le traitement fiscal du transfert des engagements nets de RMG au Royaume-Uni ne peut être considéré comme une aide puisque les engagements en matière de retraite actuellement inscrits dans la comptabilité de RMG représentent des montants qui n'ont pas encore été versés et qu'ils ne sont fiscalement déductibles qu'une fois le versement réellement effectué. RMG n'a donc réclamé aucun allégement fiscal pour les engagements inscrits dans sa comptabilité. Selon le Royaume-Uni, il serait injuste de demander à RMG de payer un impôt sur la reprise de provisions alors qu'il n'a jamais bénéficié en premier lieu d'allégement fiscal pour ces provisions ([16]).

(105) En réponse à l'allégation de la Commission dans la décision d'ouverture selon laquelle on ne sait pas avec certitude si POL profitera des mesures de réduction de la dette, le Royaume-Uni fait valoir que le financement et la comptabilité de POL sont isolés de ceux de RMG. Selon le Royaume-Uni, cet isolement est encore garanti par le fait que les entreprises sont séparées juridiquement.

4.2. Concernant la compatibilité de la prise en charge des retraites à titre de compensation pour des coûts de retraite historiques au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité

(106) Tout d'abord, le Royaume-Uni maintient qu'il existe des parallèles importants entre la présente affaire et l'affaire La Poste. Même si le Royaume-Uni reconnaît que les systèmes de retraite britanniques et français sont différents et que le régime de RMG n'a pas d'équivalent britannique particulier, cela ne signifie pas que le précédent de *La Poste* n'est pas applicable. Le Royaume-Uni est

([16]) En référence à la décision de la Commission dans l'affaire *British Energy* affaire n° C52/03, décision du 22 septembre 2004 (JO L 142 du 6.6.2005, p. 26).

convaincu qu'il existe suffisamment de similitudes entre les deux affaires pour mériter une application complète du précédent, les deux affaires impliquant un risque économique important, des responsabilités illimitées et un régime rigide.

(107) En outre, le Royaume-Uni considère que, bien qu'il existe des parallèles entre les dossiers, la solution proposée pour RMG n'est pas aussi ambitieuse ni aussi importante que celle concernant La Poste, puisque le Royaume-Uni ne prend en charge que les engagements historiques de RMG et que les engagements en matière de retraite assumés par le Royaume-Uni sont accompagnés de la majorité des actifs du régime d'assurance vieillesse RMPP, de telle sorte que l'aide en question est limitée au déficit plutôt qu'à la somme des engagements.

(108) Le Royaume-Uni fait également valoir que l'ampleur des engagements en matière de retraite de RMG est inhabituelle en raison d'une combinaison de facteurs, y compris l'ampleur des coûts liés à l'emploi assumés par RMG, les arrangements d'indexation et de retraite anticipée et les conditions de licenciement améliorées imposées par les conventions collectives conclues avec les syndicats. Le Royaume-Uni estime que ces engagements peuvent être considérés comme des «coûts échoués» au sens des précédentes décisions de la Commission concernant les engagements en matière de retraite dans le secteur de l'énergie. Cela signifie que le déficit des pensions devrait être considéré comme un investissement (social) irréversible, effectué avant la libéralisation du secteur, qui s'est avéré déficitaire dans les nouvelles conditions de libéralisation du secteur qui étaient impossibles à prévoir lors de la prise de la décision. Le Royaume-Uni base son raisonnement fondé sur les coûts échoués sur les facteurs suivants:

i) la forme et l'ampleur des engagements sont directement liées à l'héritage d'entreprise de la fonction publique et de monopole de RMG;

ii) le RMPP était moins difficile à gérer lorsqu'il se trouvait dans un environnement monopolistique; et

iii) la générosité des droits accordés aux membres, associée au grand nombre de membres actifs, de titulaires de droits à prestations différées et de membres retraités (un aspect inévitable étant donné l'OSU de RMG), entraîne des coûts de retraite supplémentaires que les concurrents de RMG n'ont pas à supporter.

(109) Au cours de l'enquête, le Royaume-Uni a également fourni des informations complémentaires concernant la nature anormale des engagements en matière de retraite de RMG qui seraient pris en charge dans le cadre des propositions du gouvernement britannique. Il a développé davantage l'analyse initiale réalisée par l'expert Towers Watson qui a examiné le niveau d'anormalité inhérent au RMPP.

(110) Cette analyse complémentaire a comparé le RMPP au régime à prestations définies moyen du secteur privé et, selon le Royaume-Uni, elle démontre qu'environ 6 900 millions GBP des engagements en matière de retraite du RMPP sont associés à des coûts anormalement élevés par rapport au régime moyen.

(111) Cela dépasse le niveau du déficit des pensions du RMPP de 4 500 millions GBP, sur une base comptable, en mars 2011. D'après le Royaume-Uni, cela suggère que tout le déficit des pensions du RMPP peut être considéré comme anormal.

4.3. **Concernant la compatibilité des mesures de réduction de la dette au regard des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration**

(112) Tout d'abord, le Royaume-Uni maintient que la Commission devrait appliquer les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration de façon à éviter un effet négatif sur la disponibilité du service universel au Royaume-Uni. En conséquence, le Royaume-Uni signale que RMG est indispensable à la disponibilité du service universel et soutient que les difficultés de l'entreprise mettent en danger non seulement la survie de RMG en tant qu'entreprise, mais aussi la disponibilité du service universel au Royaume-Uni. Le Royaume-Uni demande dès lors à la Commission de tenir compte de l'intention législative de l'article 106, paragraphe 2, du traité lors de l'appréciation des mesures au regard des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration. À l'appui de son argument, le Royaume-Uni cite la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle il convient d'appliquer les règles du traité en tenant compte de l'exécution efficace et de la disponibilité sans distorsion du service universel lorsque la capacité d'une entreprise à offrir un service essentiel est menacée, et en particulier lorsque la survie de l'entreprise qui offre ce service est en danger ([17]).

(113) Le Royaume-Uni estime qu'il convient de nuancer le critère de comptabilité des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration dans la mesure requise pour mettre en œuvre les mesures comme prévu dans le plan de restructuration, afin de préserver la capacité du gouvernement britannique à remplir ses obligations au regard de la directive sur les services postaux.

(114) En outre, le Royaume-Uni maintient que RMG doit être considéré comme une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, c'est-à-dire une entreprise qui, en l'absence d'une intervention de l'État, serait incapable d'obtenir, auprès de ses actionnaires ou des sources du marché, le capital nécessaire pour enrayer des pertes qui menacent sa survie même. À cet égard, le Royaume-Uni mentionne les graves difficultés financières auxquelles l'entreprise est confrontée en raison de la baisse de ses revenus, de l'ampleur de son déficit des pensions (qui est à l'origine d'un bilan très problématique) et des pénuries prévues dans ses positions de trésorerie.

([17]) *Commission* contre *France*, C-159/94, Rec. 1997, I-5815, point 59.

(115) Dans ses observations, le Royaume-Uni a fourni bien plus d'informations concernant le plan de restructuration. Il a notamment présenté:

i) une description plus détaillée des mesures opérationnelles et industrielles que RMG est en train de prendre pour restructurer ses activités, et à l'égard desquelles les mesures de restructuration notifiées par le Royaume-Uni apporteraient également un soutien financier;

ii) les éclaircissements donnés par le Royaume-Uni concernant la durée du plan de restructuration;

iii) une réassurance que le plan de restructuration garantit la viabilité future de RMG, même dans un scénario raisonnablement pessimiste;

iv) une clarification de la portée exacte de la contribution propre apportée par RMG en vue de sa restructuration.

(116) En ce qui concerne la durée du plan de restructuration, le Royaume-Uni fait valoir que la Commission devrait tenir compte du rythme auquel il est possible d'introduire le degré de restructuration opérationnelle nécessaire, en tenant compte de l'ampleur des opérations de RMG, de son environnement social et de son obligation de continuer à fournir le service universel, selon des normes de qualité définies, tout au long du processus.

(117) En ce qui concerne le retour à la viabilité à long terme et les possibilités concrètes de mise en application du plan de restructuration, le Royaume-Uni estime que le plan de restructuration démontre suffisamment que la viabilité de RMG sera rétablie avant la fin de la période de restructuration, conformément aux lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

(118) Sur la base de l'évaluation réalisée par ses conseillers financiers, le Royaume-Uni considère que la mise en application du plan de restructuration rétablira la viabilité de RMG avant la fin de l'exercice 2014/2015 (c'est-à-dire avant fin mars 2015). Dans la pratique, cela signifie qu'après la mise en œuvre de la prise en charge des retraites et la fin des mesures de restructuration qui sont concernées par les dispositions sur les aides d'État, le Royaume-Uni prévoit que RMG devrait être en position de supporter tous ses coûts, y compris les amortissements et les charges financières. En outre, la rémunération espérée du capital devrait permettre au RMG restructuré d'affronter la concurrence sur le marché avec ses propres moyens.

(119) En ce qui concerne l'exigence d'une contribution propre, le Royaume-Uni reste d'avis que les circonstances particulières de cette affaire justifient l'adoption d'une approche souple de la contribution propre.

(120) Le Royaume-Uni a néanmoins précisé de quelle manière RMG utilise également ses propres ressources pour financer les coûts associés à l'activité de restructuration exposée dans la section 2.5.

(121) Le Royaume-Uni considère que toute distorsion de concurrence liée aux mesures notifiées sera minimale. Il répète également que GLS, la filiale de RMG, n'est pas directement concernée par les mesures, et que les mesures n'auront donc aucun effet sur la concurrence sur les marchés européens des services de colis et de courrier exprès dans lesquels GLS opère.

(122) En ce qui concerne les mesures compensatoires, le Royaume-Uni maintient qu'il convient que la Commission établisse dans quelle mesure ce principe devrait être appliqué afin d'éviter toute action susceptible d'entraver, directement ou indirectement, l'exécution du service universel par RMG.

4.4. **Concernant les observations des tiers**

(123) En réponse aux communications des tiers, le Royaume-Uni aborde les questions soulevées de façon thématique.

(124) En réponse aux craintes concernant d'éventuelles répercussions sur les marchés voisins par l'intermédiaire de GLS, la filiale de RMG, le Royaume-Uni explique que GLS ne bénéficie pas des mesures d'aide proposées puisque les employés de GLS ne sont pas et n'ont jamais été membres du RMPP et que le régime d'assurance vieillesse de GLS n'a aucun lien avec le RMPP, ce qui rend les répercussions impossibles. En outre, le Royaume-Uni souligne que les mesures, quelle que soit la façon dont elles sont mises en œuvre, n'auront aucun effet sur les positions de trésorerie de GLS.

(125) En réponse aux observations remettant en cause le taux d'endettement lié aux cotisations de retraite obligatoires, le Royaume-Uni affirme que le volume du déficit était directement lié aux coûts historiques supportés et que le déficit de RMG devrait donc être entièrement pris en charge.

(126) S'agissant de la compatibilité générale des mesures avec les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, le Royaume-Uni considère que les mesures proposées entrent dans le cadre des lignes directrices. En outre, le Royaume-Uni confirme la position qu'il a exprimée dans la notification, selon laquelle la Commission devrait effectuer son appréciation des mesures proposées au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité, dans l'esprit de l'article 106, paragraphe 2, du traité.

(127) En réponse aux observations remettant en cause la viabilité à long terme de RMG après l'octroi de l'aide, le Royaume-Uni rejette les préoccupations des parties intéressées et soutient, en se fondant sur l'avis indépendant de ses conseillers économiques, qu'il est fermement convaincu que RMG rétablira sa viabilité et prospérera à long terme.

(128) Le Royaume-Uni rejette les observations alléguant que le montant de l'aide n'est pas limité au strict minimum nécessaire et que l'aide vise essentiellement à rendre RMG plus attrayant aux yeux d'investisseurs potentiels, en vue d'effectuer une privatisation réussie à l'avenir. Il explique que les mesures ont été spécialement conçues pour limiter les dépenses au strict minimum nécessaire de façon à assurer l'avenir du service universel et à rétablir la viabilité de RMG à cette fin.

(129) Le Royaume-Uni rejette en outre les allégations selon lesquelles les mesures entraîneraient une distorsion de concurrence indue, puisque les avantages qu'apporterait la survie de RMG aux consommateurs compenseraient largement le faible degré de distorsion du marché.

(130) En réponse aux observations concernant la contribution propre requise, le Royaume-Uni rejette les arguments présentés par les parties intéressées qui mettent en cause l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant un écart par rapport à la règle des 50 % de contribution propre prescrite dans les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration. Le Royaume-Uni maintient la position qu'il a exprimée dans la notification, à savoir que la Commission devrait tenir compte de l'héritage du service public de RMG et de sa charge de service public pour déterminer le niveau adéquat de contribution propre.

(131) En outre, le Royaume-Uni signale que la séparation de POL et RMG met déjà RMG dans une situation où il perdra des débouchés liés au développement de domaines connexes tels que les services bancaires aux particuliers et d'autres utilisations de l'infrastructure de POL.

(132) Le Royaume-Uni rejette également fermement les appels à céder sa société de colis exprès GLS en tant que mesure compensatoire, comme suggéré dans certaines observations des tiers. Le Royaume-Uni précise qu'il considère GLS comme un élément essentiel de la stratégie globale de RMG et qu'il estime que l'entreprise est essentielle pour parvenir à une viabilité à long terme. Dans ce contexte, le Royaume-Uni souhaite souligner que la diversification des activités d'une entreprise dans des domaines plus rentables est expressément reconnue par les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration (paragraphe 17) comme un élément essentiel du redressement d'une entreprise en difficulté. En outre, le Royaume-Uni estime qu'une cession de GLS menacerait la viabilité de RMG d'une manière qui compromettrait non seulement le plan de restructuration mais également la fourniture du service universel au Royaume-Uni.

(133) Le Royaume-Uni souligne sa position concernant l'applicabilité à la présente affaire du raisonnement fondé sur les coûts historiques conformément à la jurisprudence suivie par la Cour dans les affaires La Poste, EDF ([18]) et OTE ([19]). Le Royaume-Uni confirme sa position selon laquelle, en dépit des différences techniques qui séparent les systèmes de retraite du Royaume-Uni et de la France, il reste une analogie suffisante pour permettre d'appliquer un raisonnement fondé sur les coûts historiques à l'affaire présente.

(134) En réponse aux observations qui recommandaient d'évaluer les mesures au regard de l'article 106, paragraphe 2, du traité plutôt que d'après les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration conformément à l'article 107 du traité, le Royaume-Uni réaffirme à nouveau sa position selon laquelle cela ne constituerait pas une mesure appropriée pour RMG dans les circonstances présentes. Néanmoins, le Royaume-Uni estime que la Commission devrait garder l'article 106, paragraphe 2, du traité à l'esprit dans son application des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

(135) Concernant l'observation de Deutsche Post demandant à la Commission de décompter de la prise en charge des retraites tout produit déjà généré en faveur de RMG par rapport à ses engagements en matière de retraite sous la forme de prix plus élevés dans des domaines où les prix sont réglementés, le Royaume-Uni présente également les remarques suivantes. Le Royaume-Uni vise à réfuter cette ligne de raisonnement et exprime la conviction qu'il n'existe effectivement aucune double comptabilisation entre les prix réglementés et le déficit des pensions, en raison de la méthode et des arrangements réglementaires utilisés par RMG et grâce aux organismes de réglementation passés et présents qui se sont assurés que RMG ne recevrait pas à deux reprises des fonds ayant le même objectif.

(136) Le Royaume-Uni rejette l'observation de Deutsche Post selon laquelle l'appréciation de l'aide d'État accordée à d'anciens monopoles postaux devrait être entreprise selon un ensemble de critères identiques afin de garantir une application uniforme du droit de l'Union dans tous les États membres, et estime plutôt que la Commission devrait être libre d'évaluer chaque affaire sur la base des conditions qui lui sont propres et en tenant compte des particularités de chaque cas.

(137) Enfin, le Royaume-Uni présente des observations sur les nombreuses remarques et suggestions présentées par certains tiers et qui, selon le Royaume-Uni, relèvent d'une activité réglementaire plutôt que de l'affaire présente. Concernant ces questions telles que la séparation structurelle, la transparence, l'examen et la cessation de certaines activités, le Royaume-Uni souhaite souligner que de telles mesures sont de nature réglementaire et devraient être abordées avec l'organisme de réglementation national et dans l'enceinte qui convient, plutôt que dans le cadre d'une procédure d'aide d'État. De plus, le Royaume-Uni remarque que l'étendue de l'exemption de la TVA dont bénéficient les services postaux au Royaume-Uni a déjà été étudiée par la Cour de justice de l'Union européenne ([20]) et devrait être encore examinée par les autorités fiscales britanniques.

5. APPRÉCIATION

5.1. Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et bénéficiaires potentiels

(138) L'article 107, paragraphe 1, du traité prévoit que «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les

([18]) Voir les notes 12 et 13 de bas de page.

([19]) Décision 2008/722/CE de la Commission du 10 mai 2007 concernant l'aide d'État C 2/06 (anciennement n° 405/05) que la Grèce envisage d'accorder au régime de préretraite volontaire de l'OTE (JO L 243 du 11.9.2008, p. 7).

([20]) Affaire C-357/07, TNT Post UK [2009], Rec. I-3025.

aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions». Pour déterminer si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit procéder à l'évaluation des critères suivants: origine étatique de la mesure et utilisation de ressources publiques, octroi d'un avantage à certaines entreprises ou certains secteurs créant une distorsion de la concurrence et affectation des échanges entre les États membres.

5.1.1. *Ressources d'État*

(139) L'article 107, paragraphe 1, du traité vise les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État. Autrement dit, il faut que les mesures en cause apparaissent comme le résultat d'un comportement imputable à l'État ou qu'elles soient octroyées au moyen de ressources d'État.

(140) En ce qui concerne la prise en charge des retraites, la reprise par le Royaume-Uni de certains engagements en matière de retraite accumulés par RMG est financée par des ressources d'État et est imputable à l'État: le Royaume-Uni créera un nouveau régime légal d'assurance vieillesse qui constituera un engagement du gouvernement britannique et auquel certaines parties des dettes accumulées au titre du RMPP seront transférées.

(141) S'agissant des mesures de réduction de la dette, celles-ci sont clairement financées au moyen de ressources d'État et imputables à l'État: le Royaume-Uni effacera la dette du solde restant dû que RMG lui doit actuellement.

5.1.2. *Avantage sélectif*

(142) Afin d'apprécier si les mesures en cause comportent des éléments d'aide d'État, il convient de déterminer si ces mesures confèrent un avantage économique à RMG, lui permettant d'éviter de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres et empêchant ainsi que les forces en présence sur le marché ne produisent leurs conséquences normales. ([21])

(143) À cet égard, il convient en outre de garder à l'esprit que plusieurs des arrêts de la Cour de justice contredisent l'hypothèse selon laquelle la compensation d'un désavantage structurel exclurait la qualification d'aide. La Cour de justice a constamment indiqué que l'existence d'une aide devait être appréciée au regard des effets et non selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques. ([22]). La Cour a aussi soutenu que la notion d'aide recouvre les avantages consentis par les autorités publiques qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise. ([23]) La Cour a également clairement indiqué que les coûts liés à la rémunération de leurs employés grèvent, par leur nature, le budget des entreprises, indépendamment de la question de savoir si ces coûts découlent ou non d'obligations légales ou d'accords collectifs ([24]). Dans ce cadre, la Cour a estimé que le fait que des mesures étatiques visent à compenser des surcoûts ne peut pas les faire échapper à la qualification d'aide ([25]).

(144) La Commission considère que les engagements que les entreprises doivent assumer en vertu de la législation du travail ou de conventions collectives conclues avec les syndicats, par exemple en matière de coûts de retraite, font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses propres ressources ([26]). Ces coûts sont inhérents aux activités économiques de l'entreprise ([27]). À cet égard, peu importe si l'entreprise assume les coûts de retraite en finançant directement les pensions de ses anciens salariés ou en cotisant à un fonds de retraite qui utilise à son tour les cotisations recueillies pour financer les retraites des employés de la société. L'élément décisif est que, d'une manière ou d'une autre, les entreprises assument la totalité des coûts de retraite.

(145) En ce qui concerne la prise en charge des retraites, la Commission observe que cette prise en charge apportera un avantage financier à RMG étant donné les effets du déficit du RMPP sur RMG et les obligations que doit assumer RMG à l'égard du RMPP en vertu de la loi britannique sur les pensions. Ces obligations incluent le versement de cotisations, notamment pour combler le déficit, et se traduisent par le fait que le déficit est comptabilisé dans le bilan de RMG comme requis par la norme comptable internationale 19 (les normes comptables internationales sont ci-après appelées IAS - *International Accounting Standards*). Dès lors, la Commission constate que la reprise de certains engagements en matière de retraite accumulés par le Royaume-Uni

([21]) Par exemple, affaire C-301/87 *France* contre *Commission* [1990], Rec. I-307, point 41.

([22]) Affaire 173/73 *Italie* contre *Commission* [1974] Rec. 709, paragraphe 13; Affaire 310/85 *Deufil* contre *Commission* [1987], Rec. 901, point 8; Affaire C-241/94 *France* contre *Commission*, Rec. I-4551, point 20.

([23]) C-387/92 *Banco Exterior* [1994], Rec. I-877, point 13; arrêt précité dans l'affaire C-241/94, point 34

([24]) Affaire C-5/01 *Belgique* contre *Commission* [2002], Rec. I-1191, point 39

([25]) Affaire 30/59 *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* contre *Haute Autorité* [1961], Rec. 3, points 29 et 30; arrêt précité dans l'affaire C-173/73, points 12 et 13; arrêt précité dans l'affaire C-241/94, points 29 et 35; Affaire C-251/97 *France* contre *Commission* [1999], Rec. I-6639, points 40, 46 et 47; et affaires jointes C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P *Comitato Venezia vuole vivere* contre *Commission* [2011], Rec. I-0000, points 90 à 96.

([26]) Décision de *La Poste* (voir la note 12 de bas de page), considérant 141, et lignes directrices au sauvetage et à la restructuration (voir la note 11 de bas de page), considérant 63.

([27]) Affaire T-20/03 *Kahla* contre *Commission* [2008], Rec. II-2305, points 194 à 197. Voir également l'arrêt de la Cour de justice de l'AELE du 22 août 2011 dans l'affaire E-14/10, *Konkurrenten.no AS* contre *l'Autorité de surveillance AELE*, non encore publié, point 86.

dispensera RMG d'obligations financières que l'entreprise devrait normalement assumer et empêchera donc que les forces en présence sur le marché ne produisent leurs conséquences normales.

(146) En outre, la Commission fait remarquer que la prise en charge des retraites favorise non seulement RMG mais également sa filiale POL, car elle dégage cette dernière de l'obligation de contribuer au déficit des pensions qui lui incombe en vertu de ses accords de détachement avec RMG. En revanche, GLS n'est pas considéré comme bénéficiaire de la prise en charge des retraites compte tenu du fait que ses employés ne sont pas membres du RMPP et que son régime d'assurance vieillesse n'a aucun lien avec le RMPP.

(147) La Commission remarque également que les arguments visant à démontrer que les coûts de retraite assumés par RMG sont supérieurs à ceux de ses concurrents sont sans rapport avec l'objectif de déterminer si la prise en charge des retraites constitue une aide d'État. Cependant, leur niveau comparatif peut être pris en considération dans l'appréciation de la compatibilité de la prise en charge des retraites.

(148) La Commission considère dès lors que la prise en charge des retraites accorde un avantage sélectif à RMG et à POL au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(149) En ce qui concerne la non-imposition de la reprise des provisions constituées dans les comptes en raison du déficit des pensions, la Commission accepte l'argument du Royaume-Uni selon lequel cette non-imposition est justifiée parce que la constitution des provisions n'a pas pu être déduite de l'impôt. Les engagements en matière de retraite qui figurent actuellement dans la comptabilité de RMG représentent des montants impayés au titre du RMPP et, en vertu de la législation fiscale britannique, il n'est possible d'obtenir un allégement fiscal pour les cotisations de retraite que sur le moment et le lieu où ces cotisations sont versées. RMG n'a donc réclamé aucun allégement fiscal pour les engagements inscrits dans sa comptabilité à ce jour. Après le transfert de ces engagements vers le nouveau régime, RMG ne sera plus responsable du financement du RMPP et ne réclamera donc aucun allégement fiscal. Comme RMG ne pourra pas réclamer d'allégement fiscal vis-à-vis des obligations en matière de pension qui sont actuellement inscrites dans sa comptabilité, il ne s'attend pas non plus à supporter une charge fiscale sur la reprise des provisions comptables. Dès lors, la Commission constate que le traitement fiscal de la prise en charge des retraites ne constitue pas un avantage sélectif pour RMG et ne constitue donc pas une aide d'État.

(150) Pour ce qui est d'évaluer si les mesures de réduction de la dette accordent un avantage sélectif, la Commission évalue ce type de mesures en fonction du test du créancier privé. ([28]) Ce test vise à déterminer si, dans la même situation, un créancier privé aurait agi de la même manière afin de maximiser ses chances de recouvrer sa créance. Premièrement, la Commission observe que le Royaume-Uni n'a pas prétendu agir conformément au comportement d'un créancier privé par rapport aux mesures de réduction de la dette et qu'il n'a donc fourni à la Commission aucune information lui permettant d'effectuer un tel test. Deuxièmement, la Commission est d'avis qu'un créancier privé n'accepterait pas une réduction de sa créance sans demander des conventions ou au moins des accords supplémentaires concernant un réechelonnement du reste de sa créance afin de maximiser ses chances de remboursement de la dette après une restructuration réussie. Dès lors, la Commission constate que les mesures de réduction de la dette du plan de restructuration accordent un avantage sélectif à RMG au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

5.1.3. *Distorsion de concurrence et affectation des échanges au sein de l'Union*

(151) Lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide. Conformément à une jurisprudence constante ([29]), pour qu'une mesure fausse la concurrence et affecte le commerce entre les États membres, il suffit que le bénéficiaire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence sur le marché intérieur.

(152) Le marché postal britannique a été entièrement ouvert à la concurrence en 2006. Certains segments du marché étaient cependant déjà ouverts à la concurrence avant cette date (par exemple, la distribution de colis et la distribution d'envois en nombre dans le cas d'expéditions dépassant 4 000 envois et, de manière générale, tout service postal qui n'était pas réservé à une entreprise particulière). Dans ce contexte, il suffit de souligner que RMG est en concurrence avec des sociétés établies dans d'autres États membres (telles que Post NL ou Deutsche Post) et qu'il est lui-même actif dans des marchés à l'extérieur du Royaume-Uni par l'intermédiaire de sa filiale de colis exprès GLS. Dès lors, il est probable que les mesures en question entraînent une distorsion de concurrence et affectent les échanges entre les États membres.

5.1.4. *Conclusion concernant l'existence d'une aide*

(153) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que tant la prise en charge des retraites que les mesures de réduction de la dette du plan de restructuration constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

([28]) Affaire-342/96, *Espagne* contre *Commission (Fogasa)* [1999], Rec. I-2459, points 31 à 34; Affaire-256/97, *Déménagements-Manutention Transport (DMT)*, [1999], Rec. I-3913, point 24; Affaire T- 152/1999, *Hijos de Andres de Molina SA (HAMSA)* contre *Commission* [2002], Rec. II-3049, point 166.

([29]) Affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest* contre *Commission* [1998], Rec. II-717.

5.2. **Compatibilité de l'aide**

(154) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2, du traité et à l'article 107, paragraphe 3, points a) et b), du traité n'étant manifestement pas applicables, la Commission évaluera dans quelle mesure la prise en charge des retraites et la mesure de réduction de la dette peuvent s'avérer compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

(155) Le Royaume-Uni n'a pas invoqué l'article 106, paragraphe 2, du traité en tant que tel pour justifier la compatibilité de l'aide accordée à RMG.

5.2.1. *Compatibilité de la prise en charge des retraites à titre de compensation pour des coûts de retraite historiques au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité*

(156) La Commission examinera si la prise en charge des retraites peut être déclarée compatible conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, qui précise que sont compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(157) Selon la jurisprudence de la Cour, la Commission peut déclarer une aide compatible avec le marché intérieur lorsque cette aide contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ([30]), est nécessaire à la réalisation de cet objectif ([31]) et n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (proportionnalité).

(158) Les services postaux contribuent à la cohésion sociale, économique et territoriale de l'Union. L'ouverture progressive des services postaux à la concurrence, qui a commencé en 1998 au niveau de l'Union, a produit un accroissement de la qualité, une amélioration de l'efficacité et une meilleure réactivité aux besoins des utilisateurs. L'ouverture des marchés a permis la création d'un marché intérieur pour les services postaux. Elle a donc contribué à l'objectif d'établir un marché intérieur prévu à l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

(159) Cependant, au cours du processus de libéralisation, l'ancien opérateur peut subir un désavantage concurrentiel parce qu'il est écrasé par des «coûts historiques», c'est-à-dire des coûts qui sont liés à des engagements souscrits avant le début de l'ouverture des marchés et qui ne peuvent plus être honorés dans les mêmes conditions dans un environnement de marché concurrentiel parce que l'opérateur historique ne peut plus répercuter les coûts correspondants sur les consommateurs.

(160) La Commission a reconnu dans sa pratique décisionnelle que la transition progressive d'une situation où la concurrence était largement restreinte à une situation de concurrence véritable au niveau européen doit se faire dans des conditions économiques acceptables. ([32]) Elle a dès lors accepté dans plusieurs décisions que les États membres accordent une aide d'État pour dégager l'opérateur historique d'une partie de ses engagements en matière de retraite «historiques». ([33])

(161) Dans sa décision concernant l'aide d'État accordée à EDF ([34]), la Commission a déclaré compatible avec le marché commun l'aide d'État qui dégageait les entreprises d'un secteur particulier d'obligations spécifiques de retraite qui excédaient celles résultant du régime général des retraites et qui avaient été définies pendant une période de monopole. La Commission a indiqué que la situation d'EDF ne différait intrinsèquement pas de celle des «coûts échoués» dans le secteur de l'énergie ([35]) et que l'aide visant à compenser des coûts de retraite excessifs serait donc traitée de la même manière que la compensation pour coûts échoués. Dès lors, la Commission a déclaré que la même approche serait adoptée lors de l'analyse d'affaires similaires à l'avenir.

(162) Dans sa décision du 10 octobre 2007 concernant les aides d'État accordées à La Poste ([36]), la Commission a déclaré compatibles avec le marché commun les mesures d'aide qui déchargeaient La Poste d'obligations de pensions spécifiques à un secteur qui excédaient celles résultant du régime général des retraites et qui avaient été définies pendant une période de monopole. Ces engagements découlaient premièrement des cotisations de pension plus élevées payables pour les travailleurs ayant le statut de fonctionnaire et deuxièmement de l'obligation imposée à l'employeur d'assurer l'équilibre financier du régime de pension pour ces salariés.

([30]) Affaire T-162/06, *Kronoply* contre *Commission* [2009], Rec. II-1, notamment les points 65, 66, 74 et 75.

([31]) Affaire T-187/1999, *Agrana Zucker und Stärke* contre *Commission* [2001], Rec. II-1587, point 74; Affaire T-126/1999, *Graphischer Maschinenbau* contre *Commission* [2002], Rec. II-2427, points 41 à 43; Affaire C-390/06, *Nuova Agricast* [2008], Rec. I-2577, points 68 et 69.

([32]) Voir la communication de la Commission relative à la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués, lettre de la Commission SG (2001) D/290869 du 6 août 2001.

([33]) Décision 2005/145/CE relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (voir la note 13 de bas de page); décision 2008/204/CE concernant les aides d'État accordées par la France en ce qui concerne la réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à La Poste (voir la note 12 de bas de page); décision 2009/945/CE de la Commission concernant la réforme du mode de financement du régime de retraite de la RATP [aide d'État C 42/07 (ex n° 428/06)] que la France envisage de mettre à exécution en faveur de la RATP; décision de la Commission du 20 décembre 2011 dans l'affaire C 25/2008 concernant la réforme du mode de financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à France Télécom, non encore publiée.

([34]) Voir la note 13 de bas de page.

([35]) Voir également la communication de la Commission relative à la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués, adoptée par la Commission le 26 juillet 2001.

([36]) Voir la note 12 de bas de page.

(163) La Commission a constaté que les mesures étaient limitées à ce qui était strictement nécessaire pour établir des conditions égales en matière de contributions sociales et fiscales et que, de ce fait, elles favorisaient le développement et la concurrence et une libéralisation plus poussée du secteur postal. En établissant un parallèle avec la décision d'*EDF*, elle a en outre constaté que La Poste ne recrutait plus de fonctionnaires et que les futurs régimes de pension de La Poste étaient placés dans une situation comparable par rapport à ses concurrents en ce qui concerne les contributions sociales.

(164) Dans sa décision du 25 janvier 2012 concernant les subventions pour le financement des charges de retraites des fonctionnaires de Deutsche Post ([37]), la Commission a vérifié, conformément à sa décision de *La Poste*, si les cotisations sociales supportées par Deutsche Post étaient équivalentes à celles de ses concurrents privés. La Commission a constaté que, outre les subventions relatives aux retraites, Deutsche Post a également bénéficié de hausses du prix du timbre-poste destinées à financer les charges de retraites des fonctionnaires. Compte tenu de cet allégement supplémentaire, Deutsche Post avait effectivement supporté des contributions sociales nettement inférieures à celles de ses concurrents privés dans certains segments du marché. En conséquence, la Commission a déclaré les subventions relatives aux retraites partiellement incompatibles avec le marché intérieur et a ordonné à l'Allemagne de récupérer la partie incompatible de ces subventions.

(165) Dans sa décision du même jour dans l'affaire BPost ([38]), la Commission a constaté que l'aide d'État accordée à BPost pour la prise en charge des engagements en matière de retraite du personnel fonctionnaire était compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, puisqu'elle prenait uniquement en charge les coûts de retraite historiques de BPost sans placer la société dans une position préférentielle par rapport à ses concurrents en ce qui concerne les cotisations sociales. La Commission a vérifié que les cotisations sociales supportées par Belgian Post étaient équivalentes à celles de ses concurrents privés.

(166) Il existe certains parallèles entre l'affaire concernant RMG et la jurisprudence antérieure.

(167) Premièrement, toutes les affaires impliquent un risque économique important et des responsabilités illimitées: RMG supporte le risque économique d'un régime d'assurance vieillesse qui résulte de son héritage de monopole public. Les autres opérateurs postaux historiques supportaient un risque économique semblable avant d'être relevés de leurs engagements, et ils étaient tout aussi désavantagés par rapport à leurs concurrents. Toutes les affaires concernent des bénéficiaires qui se sont retrouvés dans des situations équivalentes parce que leur régime de retraite différait sensiblement de celui de leurs concurrents.

(168) Deuxièmement, comme dans les affaires précédentes, la Commission considère qu'en l'absence d'une intervention de l'État pour prendre en charge au moins une partie des engagements en matière de retraite de RMG, ce dernier ne sera pas capable d'affronter ses concurrents avec ses propres moyens. Après tout, laisser RMG avec son déficit des pensions reviendrait à le condamner à la banqueroute. Comme mentionné dans le considérant 29, les actifs opérationnels inscrits au bilan de RMG étaient négatifs à la fin de l'exercice 2010/2011. Même après une mise en œuvre réussie du plan de restructuration, RMG conserverait des engagements nets d'au moins 2 000 millions GBP en l'absence d'une prise en charge du déficit des pensions.

(169) Il existe néanmoins des facteurs qui différencient les affaires précédentes de la présente affaire.

(170) En premier lieu, les régimes de retraite du Royaume-Uni diffèrent considérablement de ceux des autres États membres. La plupart des régimes de retraite sont «dissociés» des régimes d'assurance vieillesse de l'État baptisés State Earnings Related Pension Scheme (régime public de retraite lié au revenu). La plupart des grands employeurs exploitent leurs propres régimes d'assurance vieillesse. Conformément à la loi britannique sur les pensions, ces régimes doivent procurer un droit à pension qui répond à certaines normes et les employeurs ont certaines obligations pour garantir l'approvisionnement suffisant de ces régimes. Selon les normes comptables actuelles (IAS), les employeurs doivent inscrire les déficits de ces régimes de pension dans leur bilan.

(171) À cet égard, le RMPP est en principe similaire aux fonds de pension des concurrents privés. La seule différence entre RMG et ses concurrents tient au fait que le niveau des engagements en matière de retraite – et donc le déficit du RMPP – est lié à des conditions qui ont été convenues pendant la période de monopole et conformément au statut des fonctionnaires.

(172) En outre, les conditions et le niveau des autres coûts sociaux (par exemple, les cotisations au régime d'assurance vieillesse de l'État et les cotisations aux assurances maladie et chômage) ne diffèrent pas entre les employés de RMG et ceux de ses concurrents privés.

(173) Enfin, RMG restera responsable pour tous les engagements nouvellement accumulés à l'avenir, ainsi que pour les nouveaux engagements liés à une hausse des prestations précédemment accumulées par les employés en activité résultant de futures augmentations salariales supérieures à l'inflation. Cela signifie que RMG continuera de supporter le même niveau de coûts de retraite pour les droits à pension nouvellement accumulés. La prise en

([37]) Non encore publié, voir le communiqué de presse IP/12/45 et le MEMO/12/37 du 25 janvier 2012.

([38]) Non encore publié, voir le communiqué de presse IP/12/45 et le MEMO/12/38 du 25 janvier 2012.

charge des retraites notifiée réduira donc exclusivement les engagements en matière de retraite historiques jusqu'à la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012, tandis que RMG restera entièrement responsable de tout déficit susceptible de découler des droits à pension nouvellement accumulés après la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012.

(174) Ces différences justifient un ajustement de l'approche adoptée dans les affaires précédentes pour évaluer la compatibilité de la mesure en question et pour prendre en considération les spécificités des régimes de retraite britanniques. Dans les affaires précédentes, on a utilisé les cotisations sociales obligatoires (par exemple, la cotisation aux assurances sociales pour la retraite, la maladie et le chômage) comme référence. Or, cela n'est pas approprié dans la présente affaire.

(175) Premièrement, comme RMG supporte – hormis les coûts de retraite – le même niveau de coûts que ses concurrents pour les autres assurances sociales (par exemple, les conditions de financement des assurances maladie et chômage ne sont pas différentes de celles des concurrents), l'appréciation doit être réalisée en fonction du financement des engagements en matière de retraite. Il convient de garantir que RMG est placé dans une situation équivalente à celle de ses concurrents en ce qui concerne leurs obligations à l'égard du financement des fonds de pension.

(176) Deuxièmement, dans les affaires précédentes, la Commission a approuvé un niveau d'aide tel que les futurs coûts sociaux de l'opérateur postal historique étaient plafonnés au niveau des taux de cotisations sociales de ses concurrents. La réforme du Royaume-Uni ne va pas aussi loin, mais elle laisse à RMG la pleine responsabilité financière de tout déficit résultant des droits à pension nouvellement accumulés. Dès lors, la comparaison doit être effectuée sur la base des engagements en matière de retraite accumulés par RMG à la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012.

(177) Troisièmement, il n'est pas évident de trouver une valeur de référence unique pour le niveau des coûts de retraite des concurrents, les prestations de retraite offertes par les fonds de pension différant d'une société à l'autre. Tous les fonds de retraite disposent de conventions particulières avec les entreprises d'affiliation. Il est tout au plus possible d'effectuer la comparaison sur la base d'une moyenne des fonds de pension comparables.

(178) Dès lors, la Commission évaluera si, par suite de la prise en charge des retraites, RMG sera placé dans une situation comparable par rapport à ses concurrents et à d'autres sociétés britanniques en ce qui concerne la responsabilité des déficits des pensions accumulés.

(179) Concernant l'observation de Deutsche Post selon laquelle l'appréciation devrait tenir compte de la mesure dans laquelle les coûts de retraite ont été répercutés par la hausse des prix réglementés des timbres-poste, la Commission a examiné les décisions de l'organisme de réglementation postal britannique en matière de tarification. La Commission constate que, dans le cas de RMG, les coûts de retraite ont été équitablement répartis entre les différents secteurs d'activité de RMG, selon des principes d'allocation des coûts généralement reconnus. Cela signifie que tant les services soumis à une réglementation des prix que les autres services en concurrence ont supporté une part appropriée du déficit des pensions. Il n'est donc pas vrai que, dans le cas de RMG, les prix réglementés ont financé une part disproportionnée des coûts de retraite au profit des secteurs d'activité non soumis à une réglementation des prix. L'organisme de réglementation postal britannique s'est assuré que tous les secteurs d'activité de RMG ont contribué de façon équitable et proportionnelle au financement du déficit du RMPP et qu'ils n'ont pas été placés dans une position plus favorable que les concurrents.

(180) La Commission évaluera d'abord l'argument du Royaume-Uni selon lequel le déficit actuel du RMPP peut être entièrement pris en charge car la somme des engagements liés aux droits particulièrement généreux que le RMPP a offert à ses membres est supérieure au déficit actuel.

(181) Le Royaume-Uni a présenté une étude pour étayer son argument selon lequel le déficit des pensions est lié à des engagements en matière de retraite anormalement élevés. Cette étude estime que le niveau des engagements anormalement élevés du régime Royal Mail s'élève à 12,7 milliards GBP par rapport aux engagements qui résulteraient d'un fonds de retraite offrant des prestations de retraite conformes au minimum légal. Les engagements anormalement élevés atteignent une somme de 6,9 milliards GBP par rapport aux engagements en matière de retraite britanniques moyens. Comme dans les deux cas, ces engagements seraient supérieurs au déficit actuel de 4,5 milliards GBP, le Royaume-Uni fait valoir qu'une prise en charge totale du déficit des pensions est justifiée.

(182) Premièrement, la Commission réfute la comparaison au minimum légal parce que les données présentées concernant les régimes d'assurance vieillesse britanniques moyens indiquent clairement que la majorité des régimes d'assurance vieillesse britanniques offrent des prestations largement supérieures au minimum légal.

(183) Deuxièmement, la Commission considère que la comparaison aux régimes d'assurance vieillesse moyens présentée doit être examinée avec un esprit critique parce que les différents éléments de la comparaison présentent différents degrés de qualité et de fiabilité.

(en milliards GBP)

		Coûts liés au régime d'assurance vieillesse moyen
1	Âge de départ à la retraite de 60 ans dans le cadre du RMPP, contre un âge moyen de départ à la retraite de 63,5 ans	3,5
2	Indemnités de licenciement	0,5
3	Réévaluation de la pension différée pour les employés ayant cessé leurs activités avant 1991	1,1
4	Augmentation des pensions versées pour des activités exercées avant 1997	1,9
	TOTAL	6,9

(184) Par rapport à l'âge de départ à la retraite de 60 ans dans le cadre du RMPP, l'âge moyen de départ à la retraite était de 63,5 ans pour les régimes du secteur privé du Royaume-Uni pour la période allant de 1990 à 2010. La différence de 3,5 milliards GBP entre les coûts de retraite est calculée d'après des données fiables.

(185) Les indemnités de licenciement de 0,5 milliard GBP au titre du RMPP sont une caractéristique inhabituelle pour les régimes du secteur privé et représentent des coûts de retraite allant au-delà de ceux des régimes généraux de pension de retraite.

(186) Pour les membres de régimes d'assurance vieillesse britanniques ayant quitté le service actif avant 1991, les régimes d'assurance vieillesse ne sont pas obligés d'accorder des augmentations liées à l'inflation sur toutes leurs prestations pour la période comprise entre la sortie de service et le départ à la retraite. Cependant, le RMPP accorde des augmentations liées à l'inflation sur toutes les prestations à ces membres. Le Royaume-Uni n'a pas été en mesure de fournir le nombre exact des régimes du secteur privé qui offrent également une réévaluation de la pension différée pour les personnes ayant quitté le service avant 1991, mais il assure à la Commission qu'une nette majorité des régimes n'accordent aucune réévaluation de ce type. Dans le calcul des engagements anormalement élevés de 1,1 milliard GBP, il est présumé sans justification suffisante que 75 % de tous les régimes du secteur privé n'offrent pas de prestations supplémentaires de ce type.

(187) Contrairement au RMPP, les autres régimes ne sont généralement pas tenus d'augmenter les pensions acquises avant 1997 une fois que le membre du régime concerné a commencé à percevoir ses prestations de retraite. Cependant, 36 % des régimes du secteur privé garantissent une hausse liée à l'inflation, comme le fait le RMPP. Les autres régimes du secteur privé ne garantissent pas une hausse de la même ampleur, mais il était courant dans le passé qu'une majorité de ces régimes décident à leur propre discrétion d'accorder des hausses proches des hausses garanties. L'expert du Royaume-Uni doute que cette pratique se poursuive à l'avenir puisqu'il est possible que les régimes privés, qui sont également déficitaires à l'heure actuelle, décident de réduire les augmentations discrétionnaires. Les coûts historiques calculés de 1,9 milliard GBP dépendent sensiblement des hypothèses relatives au comportement futur des régimes du secteur privé, et constituent donc l'estimation la moins fiable des quatre éléments des coûts historiques.

(188) Comme le Royaume-Uni le reconnaît lui-même, une analyse du coût historique par rapport à une valeur de référence moyenne se caractérise nécessairement par une certaine marge d'approximation étant donné la diversité des régimes d'assurance vieillesse britanniques et le manque de données de référence détaillées remontant à 20-30 ans. Bien que le Royaume-Uni considère que les estimations données pour les quatre éléments sont jugées raisonnables sur la base de l'expérience de son expert, il remarque néanmoins que le degré de confiance et le niveau des données de soutien externes varient effectivement selon les éléments.

(189) La Commission considère que les estimations données pour les coûts historiques concernant l'âge de la retraite et les indemnités de licenciement sont fiables parce qu'elles sont calculées d'après des données objectives. Par conséquent, la Commission remarque, en tant que résultat intermédiaire de son appréciation, que les données fournies par le Royaume-Uni sur l'anormalité des engagements en matière de retraite fourniraient des preuves suffisantes pour justifier une prise en charge (partielle) du déficit des pensions si tant est que l'aide était limitée aux coûts historiques résultant de ces deux éléments.

(190) Cependant, concernant les autres éléments, l'amplitude de l'anormalité dépend sensiblement des hypothèses avancées par l'expert. Bien que la Commission reconnaisse que le RMPP a offert des prestations plus généreuses que la moyenne des régimes du secteur privé, cela est difficile à quantifier avec précision.

(191) La Commission conclut donc que, bien que l'étude d'expert présentée se fonde sur des hypothèses raisonnables concernant l'anormalité résultant de l'âge de départ à la retraite anticipée et des indemnités de licenciement, elle manque de données (historiques) concernant les autres sources d'anormalité et ne peut donc être considérée comme suffisamment fiable pour justifier une prise en charge totale du déficit des pensions du RMPP.

(192) En outre, la Commission est d'avis qu'une prise en charge totale du déficit des pensions placerait RMG dans une position plus favorable par rapport à ses concurrents et à d'autres sociétés britanniques en ce qui concerne ses engagements en matière de retraite. En effet, si l'on observe le déficit des pensions inscrit au bilan des 100 sociétés du FTSE ([39]), on constate que la grande majorité des sociétés dont le profil comparable à celui de RMG supportent actuellement un déficit des pensions dû à l'augmentation de l'espérance de vie des membres des régimes d'assurance vieillesse et aux conditions défavorables qui règnent sur les marchés boursiers.

([39]) L'indice FTSE 100 est un indice boursier des 100 sociétés britanniques les plus capitalisées cotées à la bourse de Londres.

(193) Afin de surmonter ces difficultés en matière d'appréciation de la compatibilité de l'aide en question, la Commission a examiné le niveau moyen du déficit des pensions des sociétés dont le profil est similaire à celui de RMG.

(194) Le Royaume-Uni fait valoir que le rapport du déficit des pensions à l'EBITDA (*Earnings before interest, Tax, Depreciation, and Amortization* - revenus avant intérêts, impôts, dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations) fournit une mesure de la charge relative des engagements en matière de retraite et de la capacité d'une société à financer ces engagements. Le Royaume-Uni a présenté les dernières données comptables disponibles de 2011 sur le déficit des pensions et l'EBITDA des 100 sociétés du FTSE. La Commission considère qu'en moyenne, les 100 sociétés du FTSE présentent un déficit des pensions qui s'élève à [16 à 23 %] de l'EBITDA.

(195) En revanche, le déficit des pensions de RMG est largement supérieur à son EBITDA. Par exemple, mesuré par rapport à son EBITDA de 2011, le déficit des pensions de RM s'élève à plus de 12 fois son EBITDA. Comme les activités de la poste aux lettres sont à haute intensité de main d'œuvre, RMG est particulièrement exposé à une hausse du déficit des pensions résultant du système à prestations définies souscrit par RMG dans la période précédant la libéralisation. Par rapport à d'autres sociétés au profil similaire, RMG se trouve donc dans une situation financière plus défavorable en ce qui concerne sa capacité à combler son déficit des pensions à l'aide de ses recettes courantes.

(196) La Commission considère que le rapport du déficit des pensions à l'EBITDA fournit une référence raisonnable concernant le déficit des pensions généralement supporté par les sociétés britanniques dont le profil est comparable à celui de RMG. L'aide accordée pour prendre en charge les engagements en matière de retraite anormalement élevés de RMG peut donc être considérée comme compatible dans la mesure où, après l'octroi de l'aide, le passif inscrit au bilan de RMG sera comparable au déficit des pensions généralement inscrit au bilan d'une société britannique de taille similaire. Si l'on utilise comme groupe de référence les 100 sociétés du FTSE, qui présentent un passif moyen au titre du déficit des pensions de [16 à 23 %] de leur EBITDA, RMG devrait également conserver un passif au titre des pensions égal à [16 à 23 %] de son EBITDA. De cette manière, la prise en charge des retraites sera limitée aux coûts de retraite que les sociétés du secteur privé comparables n'ont généralement pas assumés.

(197) Le Royaume-Uni a calculé le rapport du déficit des pensions à l'EBITDA de RMG sur la base de l'EBITDA réalisé par RMG en 2011. Cependant, la Commission considère qu'il est erroné d'utiliser l'EBITDA de 2011 parce que ce dernier est particulièrement bas en raison des difficultés financières et opérationnelles de RMG.

(198) Afin d'évaluer le déficit des pensions, la Commission considère donc qu'il convient d'utiliser l'EBITDA moyen projeté sur la période comprise entre 2010 et 2015 pour tenir compte du fait que les profits de RMG devraient augmenter au cours des années à venir. Comme on estime que l'EBITDA moyen s'élève à […] million(s) GBP, le déficit des pensions que RMG devrait conserver à son bilan après la prise en charge des retraites s'élève à 150 millions GBP.

(199) Afin d'évaluer correctement les répercussions sur le bilan de RMG, des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires:

i) comme l'appréciation concerne le niveau total d'exposition d'une société à son déficit des pensions, le déficit de référence de 150 millions GBP doit être considéré comme incluant les déficits de tous les régimes d'assurance vieillesse que RMG finance actuellement;

ii) la valeur de référence de 150 millions GBP représente le passif total de RMG au titre des déficits des pensions historiques accumulés à la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012, conformément aux normes comptables internationales généralement reconnues.

Conclusions

(200) La Commission estime que, pour être considérée comme compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, la prise en charge des retraites doit être limitée de telle manière que RMG demeure responsable d'un déficit des pensions correspondant au niveau moyen du déficit des pensions qui figure sur le bilan des entreprises britanniques au profil comparable. Dès lors, si l'on prend comme repère le niveau moyen du déficit des pensions des 100 sociétés du FTSE, la prise en charge des retraites au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), à titre de compensation pour des coûts de retraite historiques doit être limitée de manière que RMG conserve, à la date de la prise en charge des retraites le 1er avril 2012, un passif de 150 millions GBP à son bilan au titre des déficits accumulés des régimes d'assurance vieillesse qu'il finance.

(201) En outre, la Commission remarque que, contrairement aux affaires précédentes, la prise en charge des retraites n'affectera pas les coûts de retraite courants de RMG puisque la prise en charge des retraites est limitée au déficit des pensions historique accumulé jusqu'à la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012. Comme le RMPP est fermé aux nouveaux membres depuis le 31 mars 2008 et que les membres actuellement actifs du RMPP ont accepté une réduction de leurs prestations de retraite, l'exposition de RMG aux risques liés aux prestations définies diminuera au fil du temps. La Commission considère donc que RMG ne devra recevoir aucune aide à l'avenir à titre de compensation pour des coûts historiques inhérents à des engagements en matière de retraite accumulés après le 31 mars 2012 pour les membres du RMPP.

(202) La Commission considère que la mise en œuvre de ces conditions garantira que la prise en charge des retraites ne placera pas RMG dans une position plus favorable par rapport à ses concurrents en ce qui concerne les engagements en matière de déficits des pensions accumulés et le paiement des coûts de retraite courants.

5.2.2. *Compatibilité des mesures de réduction de la dette au regard des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration*

(203) Conformément aux lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, pour qu'une aide soit compatible au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, elle doit respecter les critères de compatibilité énumérés à la section 3.2.2 de ces lignes directrices:

Éligibilité

(204) Les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration considèrent qu'une entreprise est en difficulté lorsqu'elle est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine. Les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration énumèrent également certains indices caractéristiques de ces entreprises, tels que l'endettement croissant ou l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net.

(205) Comme déjà exposé dans la section 3.4 de la décision d'ouverture, RMG est une entreprise en difficulté comme définie dans la section 2.1 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration parce qu'il présente les indices caractéristiques d'une telle entreprise: par exemple, un passif net négatif d'environ 3 000 millions GBP à son bilan de mars 2011, une baisse des revenus de 3 % entre 2008 et 2011, et un flux monétaire négatif avant intérêts d'environ […] million(s) GBP pendant l'exercice fiscal 2011/2012.

(206) Même si la prise en charge des retraites (que la Commission considère comme étant une aide compatible pour la compensation de coûts de retraite historiques conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité si tant est qu'elle soit limitée de manière que RMG conserve un passif de 150 millions GBP à son bilan) réduira le passif de RMG et améliorera son flux monétaire, les difficultés financières de RMG ne seront pas résolues. Même après la prise en charge des retraites, les flux monétaires avant intérêts prévus pour RMG restent négatifs ou seulement faiblement positifs. En tout état de cause, RMG n'aura pas les moyens de rembourser ses facilités de crédit de […] million(s) GBP à leur échéance en […]. De même, même si l'on s'attend à ce que le bilan présente un actif net de […] million(s) GBP après la prise en charge des retraites, RMG n'atteindra pas une cote de crédit suffisamment élevée pour pouvoir lever des fonds auprès des marchés financiers.

(207) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que RMG peut être considéré comme une «entreprise en difficulté» au sens des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration et qu'il peut donc faire l'objet d'une aide à la restructuration.

Plan de restructuration et retour à la viabilité

(208) Aux termes des points 34 à 37 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, l'octroi de l'aide doit être subordonné à la mise en œuvre d'un plan de restructuration validé par la Commission et envers lequel l'État membre lui-même s'est engagé. Le plan de restructuration doit comporter une analyse précise des problèmes qui ont entraîné les difficultés et doit proposer des méthodes pour le retour à la viabilité à long terme et à l'équilibre financier de la société dans un délai raisonnable. Il convient de veiller à ce que les mesures de restructuration conviennent pour résoudre les problèmes de la société et à ce qu'elles donnent à cette dernière la possibilité de progresser vers une nouvelle structure qui lui permettra de ne compter que sur ses propres moyens. L'amélioration de la viabilité doit résulter principalement de mesures internes.

(209) Le plan de restructuration doit également être d'une durée aussi courte que possible et reposer sur la base d'hypothèses réalistes concernant ses conditions d'exploitation futures. La rémunération du capital attendue doit être suffisante pour permettre à l'entreprise restructurée d'affronter la concurrence sur le marché avec ses propres moyens.

(210) Le plan de restructuration actualisé que le Royaume-Uni a présenté à la Commission concerne la période allant de 2010 à 2015.

(211) En effet, au cours de l'exercice fiscal 2010/2011, RMG a commencé à prendre des mesures significatives pour gérer ses problèmes d'inefficacité dans le cadre des activités de la poste aux lettres. En 2010, RMG a commencé à fermer davantage de centres postaux générateurs de pertes, à déployer de nouvelles machines pour automatiser ses activités de tri et à réorganiser ses bureaux de distribution conformément au programme de rationalisation «World Class Mail».

(212) En outre, en 2010, le Royaume-Uni a établi des contacts préalables à la notification avec la Commission, afin de donner des informations concernant les mesures de restructuration envisagées et le besoin d'aide à la restructuration.

(213) À partir de 2010, RMG a adopté d'importantes mesures de restructuration - tel que décrit dans le plan de restructuration - qui ont introduit un changement majeur dans les activités de la poste aux lettres de RMG. Ces mesures pallient les insuffisances des opérations de la poste aux lettres (sureffectif, manque d'automatisation, nombre trop élevé de centres de tri postal) par rapport à d'autres opérateurs postaux historiques européens qui ont déjà entrepris ces efforts de modernisation et assaini leur situation financière.

(214) La proposition de modernisation opérationnelle de RMG couvre des changements dans tous les domaines et entraîne des réductions de coûts importantes pour l'entreprise. La modernisation permettra de réaliser des économies au moyen de l'introduction d'une nouvelle technologie et de méthodes de travail plus efficaces, à mesure que RMG déploiera les opérations «World Class Mail» dans tout le réseau de la poste aux lettres afin d'accroître la productivité en généralisant les bonnes pratiques. La modernisation opérationnelle devrait entraîner des réductions de coûts annuelles de […] million(s) GBP (déduction faite des augmentations des salaires) d'ici 2014/2015, en raison d'une réduction des effectifs de […].

(215) La Commission conclut dès lors que le plan de restructuration actualisé prend dûment en compte les faiblesses des activités de la poste aux lettres de RMG et permet à RMG de progresser vers une nouvelle structure durable. L'amélioration de la rentabilité de RMG provient des mesures internes (par exemple, fermeture de centres de tri postal, rationalisation des processus internes et réduction importante des effectifs) qui renforcent la productivité de RMG dans un marché de la poste aux lettres en déclin.

(216) La Commission remarque en outre que, selon les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, le plan de restructuration doit garantir le retour de l'entreprise à la viabilité à long terme. Puisque le plan de restructuration indique que RMG atteindra déjà une rentabilité qui lui permettra d'assumer ses opérations d'ici la fin de l'exercice 2014/2015, en mars 2015, il ne sera donc pas nécessaire de lui accorder une aide supplémentaire après mars 2015.

(217) Le retour à la viabilité sera donc assuré au cours d'une période de restructuration de cinq ans, ce que la Commission considère comme un délai raisonnable ([40]). Dans le cas présent, il ne semble pas possible d'assurer le retour à la viabilité à long terme de RMG dans un délai plus court en raison de l'étendue de la restructuration - notamment un changement considérable des activités de RMG, une réduction de l'effectif et la fermeture d'un nombre considérable de centres postaux – associée à la nécessité d'assurer la prestation ininterrompue de l'OSU.

(218) En ce qui concerne les hypothèses concernant l'offre et la demande à venir sur les marchés concernés, la Commission remarque que le plan de restructuration suppose déjà dans le scénario de référence [voir le considérant 76] une diminution annuelle de la demande de lettres de […]. Compte tenu du remplacement des lettres classiques par les courriers électroniques, la Commission convient que les prévisions doivent miser sur une réduction importante du volume des lettres. Le Royaume-Uni a également fourni des projections financières concernant RMG dans le cadre d'un scénario plus pessimiste et d'un scénario plus optimiste: Avec le scénario pessimiste, la diminution annuelle des activités de la poste aux lettres atteindrait […] au lieu de […] par an, tandis que le scénario optimiste supposerait une diminution annuelle de seulement […]. La demande attendue diminuerait donc […] plus rapidement dans le scénario pessimiste et […] plus lentement dans le scénario optimiste que dans le scénario de référence. La Commission considère que ces projections brossent un tableau réaliste, avec un éventail suffisamment large de résultats (par exemple, après 10 ans, le volume des lettres attendu serait compris dans un intervalle de […] du volume actuellement géré par RMG).

(219) Selon le plan d'activités de référence, RMG prévoit d'atteindre le seuil de la rentabilité en […] et d'obtenir un rendement de […] % du capital investi après mars 2015. Par rapport aux opérateurs postaux historiques des autres États membres et aux opérateurs privés britanniques ([41]), le rendement escompté de RMG se situe dans l'intervalle des rendements que ces sociétés réalisent actuellement. Comme les mesures de restructuration amèneront RMG à un niveau d'efficacité opérationnelle comparable à celui des autres opérateurs postaux, il est raisonnable de s'attendre à ce que RMG dégage à long terme des bénéfices du même ordre que ceux de ses homologues.

(220) Concernant le scénario pessimiste, RMG devrait atteindre le seuil de la rentabilité au cours de l'exercice […] et atteindre à partir de là un niveau de rentabilité lui permettant de financer ses opérations et d'assurer un rendement de […] du capital investi à partir de 2015. RMG atteindra donc également la viabilité à long terme dans des conditions de marché moins favorables.

(221) À la lumière de ce qui précède, la Commission est d'avis que le plan de restructuration se fonde sur des prévisions réalistes. Les hypothèses présentées au sujet de l'évolution du marché sont plausibles, et les prévisions présentées dans le plan de restructuration en ce qui concerne l'évolution des résultats globaux de RMG paraissent donc crédibles.

(222) Après avoir analysé et vérifié le plan de restructuration actualisé, la Commission considère que le plan respecte les exigences des points 34 à 37 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, et notamment qu'il assurera le retour à la viabilité de RMG conformément aux lignes directrices.

Contribution propre et minimum nécessaire

(223) Conformément aux points 43 à 45 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, l'aide doit être limitée au strict minimum et les bénéficiaires doivent contribuer de manière importante au processus de restructuration, sur leurs propres ressources ou par un financement privé extérieur. Les lignes directrices disposent clairement que cette contribution importante au financement de la restructuration doit provenir de ressources propres, notamment par la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à la survie de l'entreprise ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché. Une telle contribution doit être réelle et doit être la plus élevée possible (au moins 50 % pour les grandes entreprises). La Commission considère que RMG est une grande entreprise au sens des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

([40]) Dans des affaires précédentes également, la Commission a accepté des périodes de restructuration de 5 ans ou plus, voir par exemple la décision de la Commission dans l'affaire *Austrian Airlines*, (JO L 59 du 9.3.2010, p. 1), en particulier le point 296 (période de restructuration de 6 ans).

([41]) Le Royaume-Uni a présenté des données de référence concernant la rentabilité d'autres opérateurs postaux au Royaume-Uni et en Europe.

(224) Dans la décision d'ouverture, la Commission a fait part de ses doutes concernant le niveau des coûts de restructuration nécessaires pour permettre la réalisation de la restructuration. Au cours de l'enquête, les autorités britanniques ont fourni une liste plus détaillée des coûts de restructuration:

(en millions GBP)

		2010/2015 Proposition du Royaume-Uni	2010/2015 Appréciation de la Commission
Coûts de restructuration des effectifs		[…]	[…]
— Indemnités de licenciement	[…]		
— Frais de déplacement et de reclassement	[…]		
— Versements forfaitaires exceptionnels	[…]		
Coûts de restructuration des capacités		[…]	[…]
— Réduction du nombre de centres postaux	[…]		
— Méthodes souples de distribution	[…]		
— Déploiement de l'ordonnancement des tournées	[…]		
— Autres opérations d'investissement	[…]		
— Machines de tri intelligentes	[…]		
— Tri des paquets	[…]		
Coûts de restructuration des TIC		[…]	[…]
Prise en charge du déficit des pensions		150	**150**
Coûts de restructuration exceptionnels assumés par Royal Mail en raison de sa séparation de Post Office Limited		[…]	**0**
Total		2 357	**2 179**

(225) À cet égard, la Commission remarque que tous les coûts ne peuvent automatiquement être considérés comme des coûts de restructuration. Selon la Commission, les coûts liés à la séparation de POL ne sont pas liés à la restructuration des activités de la poste aux lettres de RMG mais plutôt à la privatisation future de RMG et ne peuvent donc pas être acceptés en tant que coûts de restructuration éligibles.

(226) Cependant, la Commission accepte bien tous les coûts qui sont liés aux programmes de restructuration des effectifs, des capacités et des TIC comme éligibles parce qu'ils sont nécessaires pour permettre à RMG de ramener ses activités de la poste aux lettres aux normes sectorielles et d'obtenir un rendement suffisant de ses opérations de la poste aux lettres. En outre, la Commission accepte une prise en charge supplémentaire du solde du déficit des pensions en tant que coûts de restructuration financière éligibles pour le rétablissement de la viabilité à long terme.

(227) Les coûts de restructuration sont essentiellement liés aux activités de la poste aux lettres de RMG qui revêtent une importance vitale à la fois pour le maintien du service postal universel ainsi qu'au rôle de RMG en tant que fournisseur d'accès en aval pour les autres opérateurs postaux. Les coûts de restructuration des effectifs comme les coûts de restructuration des capacités concernent uniquement les efforts de modernisation des centres de tri et la distribution de lettres en aval (par exemple «sur le dernier kilomètre» jusqu'aux clients). Les deux facilités sont essentielles pour les concurrents qui confient leurs lettres aux centres de tri à des fins de distribution finale aux clients parce qu'ils ne possèdent pas eux-mêmes de réseau de distribution en aval.

(228) En particulier, les coûts de restructuration des effectifs inclut entre autres des indemnités de licenciement de […] million(s) GBP pour les départs de personnel liés à la fermeture de centres de tri et à la rationalisation de la distribution en extérieur; et […] million(s) GBP dus aux frais de déplacement et de reclassement pour le personnel qui a été conservé mais qui travaille maintenant sur un autre site.

(229) La restructuration des capacités consiste à automatiser les centres de tri et à introduire de nouvelles méthodes de distribution pour obtenir des opérations plus efficientes. Les principaux postes des coûts de restructuration des capacités sont notamment:

i) […] million(s) GBP pour le programme de rationalisation de la propriété réduisant le nombre de centres postaux de 64 en mars 2010 à […] en mars 2015;

ii) […] million(s) GBP pour la mise en œuvre de nouvelles méthodes de distribution plus souples;

iii) […] million(s) GBP pour l'achat de nouvelles machines de tri et d'ordonnancement des tournées.

(230) La Commission conclut dès lors que, compte tenu de l'exigence d'une contribution propre de 50 % pour les grandes sociétés, l'aide à la restructuration ne devrait pas dépasser la somme de 50 % de 2 179 millions GBP.

(231) Dans sa décision d'ouverture, la Commission a également demandé si RMG apporterait une contribution propre importante à la restructuration, comme requis par le point 44 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

(232) En réponse aux préoccupations soulevées par la Commission dans sa décision d'ouverture, les autorités britanniques ont donné plusieurs détails concernant les sommes envisagées en tant que contribution propre de RMG aux coûts de restructuration.

(233) Selon la toute dernière observation, RMG participera au financement des coûts des mesures de restructuration comprises en 2010 et 2015 en vendant des actifs et en utilisant les fonds supplémentaires liés au déblocage du compte séquestre de pensions de la façon qui suit:

(en millions GBP)

Vente d'actifs	[…]
Déblocage du compte séquestre de pensions	[…]
Contribution propre totale	1 090

(234) La vente d'éléments d'actif inclut la cession de participations dans d'autres sociétés ainsi que de propriétés immobilières qui ne sont pas indispensables à la survie de RMG. De plus, RMG a vendu ou vendra des biens immeubles, véhicules et équipements qui sont essentiels pour les opérations mais qui seront reloués. La liste complète inclut les éléments suivants:

i) vente de la participation de 20 % RMG dans Camelot plc, l'opérateur de la loterie nationale britannique, à un fonds de retraite canadien (OTPP) en juin 2010;

ii) cession de Romec Services Limited en avril 2011;

iii) vente, ou vente et cession-bail, de certains centres postaux et d'autres propriétés. Cela inclut la vente ou la vente et la cession-bail de sites londoniens, tels que […]. Dans le cadre du programme de vente et de cession-bail, RMG a cédé (ou cédera) son intérêt franc dans ces propriétés et a obtenu du nouveau franc tenancier un intérêt à bail lui permettant d'utiliser les propriétés;

iv) vente de terrains excédentaires; et

v) vente et cession-bail d'équipements et de véhicules.

(235) Bien que la valeur des ventes déjà conclues se fonde sur le produit réel de la cession (s'élevant à […] million(s) GBP), l'évaluation des ventes futures est prudente et se fonde sur l'expérience des récentes opérations de vente réalisées par RMG.

(236) D'autres moyens financiers seront générés par le déblocage du compte séquestre de pensions de RMG lors de la mise en œuvre de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012. Comme l'administrateur des fonds de pension n'exigera plus de garantie sur le compte séquestre, les fonds séquestres reviendront à RMG. À cette date, les fonds séquestres de RMG (150 millions GBP) devraient être majorés de […] million(s) GBP d'intérêts (donnant une valeur totale de […] million(s) GBP).

(237) Ayant vérifié que les mesures concernant la contribution propre de RMG ont déjà été mises en œuvre ou seront achevées en mars 2015 et que, comme confirmé par le Royaume-Uni, les prix de vente sont conformes au marché, la Commission peut convenir que la somme de 1 090 millions GBP constitue une contribution propre au plan de restructuration. En mettant la contribution propre en relation avec les coûts de restructuration éligibles, la Commission remarque que 50 % des coûts de restructuration sont financés par la contribution propre de RMG et que l'exigence d'une contribution propre fixée dans les lignes directrices au sauvetage et à la restructuration pour les grandes sociétés est respectée.

(238) Compte tenu de la contribution propre de RMG, la Commission conclut dès lors que l'aide apportée sous la forme de mesures de réduction de la dette de 1 089 millions GBP est limitée au strict minimum des coûts de restructuration nécessaires. Par rapport à la notification initiale concernant des mesures de réduction de la dette de 1 700 millions GBP et un mécanisme de crédit renouvelable supplémentaire de 200 millions GBP, l'aide à la restructuration sous la forme d'une réduction de la dette d'au maximum 1 089 millions GBP est à présent limitée à 50 % du coût de restructuration nécessaire pour la période allant de mars 2010 à mars 2015. La réduction importante du montant de l'aide par rapport à la notification initiale garantit que RMG ne disposera pas de liquidités excédentaires après l'achèvement du plan de restructuration, en mars 2015.

Prévention des distorsions indues (mesures compensatoires)

(239) Conformément aux points 38 à 42 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, il convient de prendre des mesures pour atténuer, dans toute la mesure du possible, tous les effets défavorables de l'aide sur les concurrents. L'aide ne doit pas entraîner de distorsion indue de la concurrence. Cela signifie généralement une limitation de la présence de l'entreprise sur les marchés sur lesquels elle opère à l'issue de la période de restructuration. La limitation ou la réduction forcée de la présence de l'entreprise sur le marché en cause constitue une mesure compensatoire au bénéfice de ses concurrents. La contrepartie doit être en proportion des effets de distorsion causés par l'aide, et notamment du poids relatif de l'entreprise sur le ou les marchés sur lesquels elle opère.

(240) Premièrement, la Commission observe qu'actuellement, d'après les conditions réglementaires existantes concernant l'accès à son réseau de distribution, RMG est un partenaire commercial indispensable pour les autres opérateurs postaux britanniques puisqu'il distribue les lettres de ses concurrents sur le «dernier kilomètre», jusqu'aux clients. RMG remplit donc une fonction essentielle pour le fonctionnement du marché postal britannique, qui est actuellement essentiellement fondé sur une concurrence en amont et non pas sur une concurrence de bout en bout. En outre, l'importance de RMG pour le secteur postal est clairement démontrée par les observations de ses concurrents, qui soulignent la nécessité d'un RMG sain et solide pour la distribution du courrier en aval et donc pour le maintien du service universel. La restructuration de RMG apportera donc des bénéfices économiques à tout le secteur postal britannique et permettra à tous les opérateurs postaux de fournir des services de meilleure qualité et plus efficaces.

(241) Dès lors, pour déterminer le niveau de mesures compensatoires requis, la Commission doit tenir compte du rôle particulier que joue RMG dans le secteur postal britannique, en tant que fournisseur de service universel et en tant que fournisseur d'accès pour tous les opérateurs postaux britanniques.

(242) À cet égard, il convient de souligner que l'aide à la restructuration considérablement réduite – par rapport aux mesures de restructuration initialement notifiées par le Royaume-Uni qui s'élevaient à plus de 1 700 millions GBP – servira principalement à assurer le fonctionnement du réseau en aval de RMG, qui est essentiel pour préserver la fourniture permanente des services postaux universels et pour garantir, le cas échéant conformément à l'article 38 de la loi sur les services postaux et aux conditions réglementaires ultérieures (voir ci-dessous), l'octroi de l'accès à son réseau de distribution.

(243) Comme expliqué dans le considérant 227, la mesure de réduction de la dette de 1 089 millions GBP appuie essentiellement la restructuration des activités en aval essentielles de RMG (par exemple, centres de tri et distribution sur le «dernier kilomètre»). Les coûts de restructuration des effectifs de […] million(s) GBP comme les coûts de restructuration des capacités de […] million(s) GBP concernent uniquement les activités en aval qui sont indispensables au service universel et aux activités de la poste aux lettres des concurrents. En outre, les coûts de restructuration restants sont essentiellement liés à ces activités en aval.

(244) Compte tenu du rôle clé que joue RMG dans la distribution du courrier en aval qui est vitale pour tous les opérateurs postaux britanniques, la restructuration de RMG semble avoir un effet de distorsion limité sur la structure actuelle du secteur postal britannique. La restructuration du réseau en aval de RMG favorisera un service plus efficace et accessible, tant pour le grand public que pour les autres opérateurs postaux britanniques qui doivent pouvoir compter sur l'accès au réseau en aval de RMG comme défini par les dispositions réglementaires pertinentes.

(245) La Commission a vérifié que les autres opérateurs postaux britanniques continueront d'avoir accès au réseau en aval de RMG. L'organisme de réglementation compétent (*Office of Communications - Ofcom*) a proposé d'imposer des conditions d'accès à RMG pour la prochaine période réglementaire de sept ans qui commence le 1er avril 2012, exigeant notamment le respect des conditions suivantes ([42]):

i) RMG accorde l'accès aux autres opérateurs postaux sur demande raisonnable et offre cet accès dans des conditions équitables et raisonnables;

([42]) Notification légale de propositions visant à imposer une condition réglementaire conformément à la loi de 2011 sur les services postaux; voir l'annexe 12 de la consultation d'Ofcom intitulée *Review of regulatory conditions – postal regulation* (Examen des conditions réglementaires – réglementation postale), publiée le 13 décembre 2011.

ii) RMG ne pratique aucune discrimination indue ([43]);

iii) RMG ne tire aucun avantage commercial inéquitable du fait qu'il autorise l'accès au réseau et n'utilise pas dans son propre intérêt les informations qu'il détient du fait de l'autorisation d'accès;

iv) RMG définit les prix d'accès de façon à maintenir un niveau minimal de marge entre les prix d'accès et les services de détail analogues pour éviter d'empêcher les autres opérateurs postaux d'entrer en concurrence avec RMG au moyen d'une compression des marges.

(246) La Commission considère que ces conditions limiteront efficacement l'exercice d'un pouvoir de marché par RMG et préserveront de façon adéquate l'accès des concurrents au réseau en aval de RMG. Elles garantiront donc que les autres opérateurs postaux britanniques pourront entrer en concurrence avec RMG sur les marchés en amont en comptant sur leurs propres forces et qu'ils pourront maintenir voire même développer leur forte présence sur le marché en amont. La Commission considère donc que ces conditions peuvent être considérées comme une mesure compensatoire appropriée limitant les effets négatifs de l'aide sur les concurrents de RMG.

(247) À cet égard, la Commission note que […] Ofcom prendra une décision concernant les conditions obligatoires d'accès pour les sept prochaines années, comme indiqué dans ses propositions.

(248) Comme l'aide à la restructuration est essentiellement limitée aux activités en aval, tant dans l'intérêt général que dans celui des autres opérateurs postaux britanniques, et qu'elle ne renforce pas la position de RMG sur les autres marchés de la poste aux lettres en amont ou sur les marchés des colis exprès, la Commission considère que l'aide à la restructuration entraînera des effets de distorsion limités pour les concurrents.

(249) Deuxièmement, le plan de restructuration implique une réduction importante de l'emploi, en raison de l'évolution technique et de l'automatisation renforcée du secteur postal. À cet égard, la Commission remarque qu'elle réserve en général un accueil favorable aux aides d'État visant à couvrir les coûts sociaux d'une restructuration. Selon le point 64 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, la Commission n'a pas d'objection a priori à l'égard de ces aides lorsqu'elles sont accordées à des entreprises en difficulté: les avantages économiques qu'elles procurent vont, en effet, bien au-delà des intérêts de l'entreprise concernée, étant donné qu'elles facilitent les changements structurels et atténuent les problèmes.

(250) La Commission fait remarquer qu'une grande partie des coûts de restructuration est liée à des indemnités de licenciement ainsi qu'à des frais de déplacement et de reclassement fondés sur des accords conclus avec le syndicat. D'autre part, l'aide qui sera accordée pour financer ces coûts salariaux profitera non seulement à RMG, mais également aux employés licenciés. La Commission considère donc que cette aide à la restructuration axée sur l'emploi facilite les changements structurels et atténue les problèmes.

(251) Troisièmement, la Commission remarque que RMG cédera POL. Compte tenu de la future privatisation de RMG et donc de la détention de RMG et POL par des propriétaires différents, RMG perdra le contrôle direct qu'il exerce sur les opérations de détail de POL et sa position sur le marché sera affaiblie. Il convient notamment de noter que l'accord conclu entre RMG et POL est limité à 10 ans […].

(252) Contrairement à ce qui se passe actuellement, RMG ne disposera plus d'un réseau de détail sous son contrôle direct et devra, comme n'importe lequel de ses concurrents, négocier et passer un contrat concernant ses activités de détail avec un tiers indépendant [comparable par exemple au réseau de points de service de DHL, qui est constitué de détaillants indépendants (par exemple, les magasins WHSmith et Staples)]. Dès lors, RMG sera placé sur un pied d'égalité par rapport à ses concurrents et ne bénéficiera plus de la propriété d'un réseau de détail à part entière. En particulier, RMG ne pourra plus décider des autres services et produits (par exemple, services bancaires) que POL proposera, ce qui signifie que RMG perdra son influence sur les autres marchés. La Commission considère donc que la cession de POL limitera la présence de RMG sur le marché postal britannique et qu'elle peut être considérée comme une mesure limitant l'effet de l'aide à la restructuration sur les concurrents de RMG.

(253) Compte tenu des effets positifs qu'un réseau en aval de RMG plus efficace produira pour le grand public, qui doit pouvoir compter sur RMG en tant que fournisseur universel de service postal, et pour tous les opérateurs postaux britanniques, qui doivent accéder au réseau en aval de RMG pour que leur courrier soit distribué à leurs clients, compte tenu du fait qu'une part considérable des coûts de restructuration profite aux employés licenciés et compte tenu de la cession de POL, la Commission considère que les distorsions de concurrence résultant de l'aide à la restructuration sont plutôt limitées, de telle sorte qu'aucune autre mesure compensatoire n'est nécessaire.

([43]) RMG peut être réputé pratiquer une discrimination indue s'il favorise injustement une activité qu'il effectue de manière à infliger un désavantage concurrentiel aux autres opérateurs postaux.

Critère de non-récurrence

(254) Enfin, le critère de non-récurrence qui figure aux points 72 et suivants des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration est respecté puisque RMG n'a bénéficié d'aucune aide au sauvetage et à la restructuration par le passé.

Mise en œuvre et contrôle

(255) Selon le point 47 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration, RMG doit mettre pleinement en œuvre son plan de restructuration et le Royaume-Uni s'est engagé au respect de cette obligation. La Commission devra être informée des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan de restructuration conformément aux points 49 et 50 des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration.

Conclusion sur l'aide à la restructuration

(256) La Commission constate que le plan de restructuration de RMG sur 5 ans, de 2010 à 2015, respecte les conditions des lignes directrices au sauvetage et à la restructuration et que les mesures de réduction de la dette s'élevant à 1 089 millions GBP constituent une aide à la restructuration qui est compatible avec l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité.

6. **CONCLUSION**

(257) Conformément à la pratique précédente, la Commission ne peut autoriser une aide à titre de compensation pour des coûts de retraite historiques que dans la mesure où le bénéficiaire n'est pas placé dans une position plus favorable par rapport à ses concurrents en ce qui concerne les obligations générales relatives à la cotisation aux assurances sociales.

(258) En raison de la particularité de la présente affaire, la Commission a adapté son appréciation de la compatibilité de l'aide à titre de compensation pour des coûts de retraite historiques et a comparé le déficit des pensions actuel de RMG au déficit des pensions qui figure en moyenne sur le bilan des entreprises britanniques de taille comparable.

(259) La Commission considère que la prise en charge des retraites constitue une aide d'État compatible à titre de compensation des coûts de retraite historiques au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sous réserve des deux conditions suivantes:

i) à la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012, RMG conservera à son bilan un passif de 150 millions GBP, ce qui correspond au niveau moyen du déficit des pensions des sociétés britanniques comparables;

ii) RMG ne recevra aucune aide à titre de compensation pour des coûts historiques pour des engagements en matière de retraite accumulés après le 31 mars 2012 pour les membres du RMPP.

(260) Concernant l'aide à la restructuration notifiée, la Commission considère que le plan de restructuration actualisé concernant la période comprise entre 2010 et 2015 est approprié et suffisant pour gérer les difficultés de RMG et pour rétablir sa viabilité à long terme. La Commission considère que la contribution propre de RMG aux coûts de restructuration limite l'aide à un strict minimum de 1 089 millions GBP. Compte tenu des répercussions positives de la restructuration sur l'efficacité de l'ensemble du secteur postal britannique, compte tenu de la position unique de RMG en tant que fournisseur de service universel, compte tenu de sa séparation de POL et du fait que l'aide à la restructuration favorise, dans une large mesure, la réduction nécessaire des effectifs de RMG, la Commission est d'avis que l'aide de 1 089 millions GBP ne crée pas d'effets de distorsion disproportionnés par rapport aux effets positifs qu'entraînera la restructuration fructueuse de RMG,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les mesures notifiées concernant la prise en charge des retraites que le Royaume-Uni prévoit de mettre en œuvre en faveur de Royal Mail Group constituent une aide qui est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à condition que les conditions prévues aux paragraphes 2 et 3 soient respectées.

2. À la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012, Royal Mail Group conservera un passif de 150 millions GBP à son bilan pour les déficits accumulés résultant des régimes d'assurance vieillesse qu'il a financés.

3. Le Royaume-Uni n'accorde aucune aide d'État à Royal Mail Group à titre de compensation pour des coûts historiques liés à des engagements en matière de retraite nouvellement accumulés pour les membres du Royal Mail Pension Plan après la date de la prise en charge des retraites, le 1er avril 2012.

Article 2

Les mesures de réduction de la dette que le Royaume-Uni prévoit de mettre en œuvre en faveur de Royal Mail Group, qui s'élèvent à 1 089 millions GBP, constituent une aide qui est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, à condition que le plan de restructuration notifié à la Commission soit pleinement mis en œuvre.

Article 3

Le Royaume-Uni présente à la Commission des rapports annuels concernant la mise en œuvre du plan de restructuration. Le premier rapport est soumis dans un délai d'un an à compter de la notification de la présente décision au Royaume-Uni. Les rapports ultérieurs sont soumis dans un délai d'un an à compter du rapport précédent, jusqu'à la fin du plan de restructuration.

Article 4

Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 21 mars 2012.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président