II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 25 janvier 2012

concernant la mesure SA.14588 (C 20/09) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post – La Poste (à présent «bpost»)

[notifiée sous le numéro C(2012) 178]

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

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

(2012/321/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa [1],

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [2] et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

1.1. DÉCISION DE LA COMMISSION DE 2003 ANNULÉE PAR LE TRIBUNAL

(1) Le 3 décembre 2002, les autorités belges ont notifié [3] à la Commission une augmentation de capital en faveur de l'opérateur postal belge De Post – La Poste [ci-après «DPLP», à présent «bpost» [4]]. Au terme d'un examen préliminaire, la Commission a décidé, le 23 juillet 2003 [5], de ne pas soulever d'objection à l'égard de la mesure notifiée. Dans sa décision, la Commission a établi que cet apport de capitaux, de même que les autres mesures en faveur de DPLP recensées lors de l'enquête préliminaire, n'avait pas entraîné de surcompensation des coûts nets supportés par l'entreprise dans l'exécution de ses missions de service public de 1992 à 2002.

(2) Le 27 novembre 2003, la décision de la Commission a été attaquée devant le Tribunal par Deutsche Post AG et sa filiale belge, DHL International [6]. Le 10 février 2009, le Tribunal a annulé la décision de la Commission, concluant que cette dernière avait décidé de ne pas soulever d'objection malgré l'existence de difficultés sérieuses qui auraient dû l'amener à engager une procédure formelle d'examen.

(3) En avril 2009, la Belgique a introduit un pourvoi [7] (C-148/09) auprès de la Cour de justice contre l'annulation, par le Tribunal, de la décision de la Commission du 23 juillet 2003 de ne pas soulever d'objections.

(4) Le 22 septembre 2011, la Cour a rejeté le pourvoi formé par la Belgique, constatant que le Tribunal avait annulé à raison la décision de la Commission de 2003.

1.2. PLAINTE CONCERNANT L'AIDE À LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

(5) En 2005, plusieurs distributeurs de presse privés belges ont déposé une plainte [8], au titre des règles relatives tant aux ententes qu'aux aides d'État, à l'encontre d'un accord portant sur la distribution de la presse, conclu entre les autorités belges et DPLP. Cet accord confie à DPLP la mission de service public de distribution de la presse dans toute la Belgique et fixe les tarifs de ce service

[1] À compter du 1er décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»). Dans les deux cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE.

[2] JO C 176 du 29.7.2009, p. 17.

[3] Affaire N 763/02.

[4] À compter du 1er septembre 2010 [http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/bpost/intro/index.html].

[5] C(2003) 2508 final, JO C 241 du 8.10.2003, p. 13.

[6] Arrêt du 10 février 2009 dans l'affaire T-388/03, Deutsche Post et DHL International/Commission, (Recueil 2009, p. II-199).

[7] Arrêt du 22 septembre 2011 dans l'affaire C-148/09 P, Belgique/Deutsche Post AG et DHL International, non encore publié au Recueil.

[8] Affaire no CP 218/2005.

ainsi que la compensation à laquelle DPLP a droit en raison des coûts additionnels qu'implique l'exécution de cette mission. La plainte porte principalement sur les tarifs des services proposés par DPLP, dont les plaignants affirment qu'ils sont si bas qu'ils excluent effectivement toute velléité de concurrence.

(6) En ce qui concerne les règles applicables aux aides d'État, les services de la Commission ont rejeté la plainte, l'examen préliminaire ayant permis de constater l'absence de surcompensation des coûts nets additionnels induits par ce service public. En mai 2009, toutefois, les plaignants ont contesté cette position préliminaire, fourni un complément d'information et demandé à la Commission de procéder à une enquête approfondie.

1.3. QUATRIÈME «CONTRAT DE GESTION» (2005-2010)

(7) L'examen de la plainte concernant la compensation octroyée pour la distribution de la presse a permis à la Commission de découvrir qu'en 2005, la Belgique avait conclu avec DPLP un «contrat de gestion», non notifié, qui prévoyait le versement d'une compensation de services d'intérêt économique général (SIEG). La Commission a donc ouvert une procédure d'office ([1]) et adressé une demande de renseignements à la Belgique en avril 2007.

(8) En décembre 2007, les autorités belges ont répondu qu'elles estimaient que la compensation du SIEG ne constituait pas une aide d'État puisque chacune des quatre conditions énoncées dans l'arrêt Altmark ([2]) était remplie. Elles ont communiqué ultérieurement des informations sur le quatrième contrat de gestion, et plus particulièrement sur le système de comptabilité analytique utilisé aux fins du calcul de la compensation versée par l'État.

(9) Par la suite, les mesures visées par la procédure d'office et les plaintes ont été incluses dans la procédure formelle d'examen C20/09 ouverte le 23 juillet 2009.

1.4. DÉCISION D'OUVERTURE

(10) Compte tenu de l'annulation de la décision de la Commission du 23 juillet 2003 par le Tribunal, et après avoir examiné les renseignements communiqués par les autorités belges concernant les mesures en cause, la Commission a décidé, le 13 juillet 2009, d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE ([3]).

(11) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*. La Commission a invité les intéressés à lui faire part de leurs observations.

([1]) Affaire n° CP 100/2007.
([2]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Recueil 2003, p. I-07747).
([3]) JO C 176 du 29.7.2009, p. 17.

1.5. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVERTURE

(12) Les autorités belges ont fait part de leurs observations le 13 août 2009 et les ont complétées par d'autres observations les 10 septembre 2009, 12 octobre 2009, 23 avril 2010, 26 avril 2010, 19 octobre 2010, 19 novembre 2010, 21 décembre 2010, 18 janvier 2011, 17 février 2011, 2 mars 2011, 29 mars 2011, 11 avril 2011, 10 mai 2011, 27 mai 2011, 14 juin 2011, 10 août 2011, 26 août 2011, 7 octobre 2011, 14 décembre 2011, 19 décembre 2011, 20 décembre 2011 et 26 décembre 2011. Elles ont indiqué qu'elles avaient formé un pourvoi le 22 avril 2009 contre l'arrêt du Tribunal du 10 février 2009 et ont apporté des précisions concernant la compensation de services publics et d'autres mesures ad hoc en faveur de DPLP.

1.6. OBSERVATIONS DE TIERS CONCERNANT LA DÉCISION D'OUVERTURE ET OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT LES OBSERVATIONS DES TIERS

(13) Deutsche Post AG et DHL International NV/SA ont présenté des observations le 28 août 2009.

(14) La Vlaamse Federatie van Persverspreiders (ci-après «VFP», la fédération flamande des diffuseurs de presse) et Prodipresse (Union des professionnels de la diffusion de la presse) ont présenté leurs observations le 28 août 2009.

(15) Le Belgische Distributiedienst BVBA (ci-après «BD», un concurrent de DPLP sur le marché de la distribution de la presse) a présenté ses observations le 28 août 2009.

(16) L'Association belge des éditeurs de journaux ASBL a présenté ses observations le 28 août 2009.

2. **DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE**

2.1. STATUT JURIDIQUE ET ACTIVITÉS DE DPLP

(17) La Poste belge était une régie d'État («Régie des postes») jusqu'en 1992, lorsqu'elle a été constituée en personne morale distincte («entreprise publique autonome»). En 2000, elle a changé de statut juridique pour devenir une «société anonyme de droit public».

(18) En 2010, DPLP a réalisé un produit d'exploitation de 2 318 millions d'EUR et un bénéfice d'exploitation de 319 millions d'EUR. Fin 2010, elle occupait 33 616 personnes. À titre comparatif, elle comptait 42 000 salariés en 2002. Les coûts de personnel représentent 65 % de ses coûts d'exploitation totaux.

(19) Une participation minoritaire de 50 % moins une part est détenue par l'investisseur privé CVC Capital Partners. L'État belge est actionnaire majoritaire.

2.2. SYNTHÈSE DES MESURES PUBLIQUES EN CAUSE

2.2.1. **Missions de service public au cours de la période 1992-2010**

(20) DPLP a été chargée de missions de service public par la loi postale ([1]) et quatre contrats de gestion successifs durant l'ensemble de la période visée par l'enquête, soit de 1992 à 2010.

2.2.1.1. *Obligations de service public définies dans les contrats de gestion*

(21) Les contrats de gestion énoncent les règles et modalités d'exécution des tâches entreprises par DPLP dans le cadre de l'exécution de ses activités d'intérêt public et fixent l'intervention financière de l'État belge.

(22) Depuis sa constitution en 1992, DPLP a signé avec l'État belge quatre contrats de gestion couvrant les périodes suivantes ([2]):

1) premier contrat: du 14.9.1992 au 31.12.1996;

2) deuxième contrat: du 1.1.1997 au 23.9.2002;

3) troisième contrat: du 24.9.2002 au 23.9.2005;

4) quatrième contrat: du 24.9.2005 au 23.9.2010; contrat prorogé dans l'attente du nouveau contrat.

(23) Les contrats de gestion établissent la liste des missions de service public. Les missions de service public prévues par l'État belge dans l'actuel contrat de gestion sont les suivantes ([3]):

Services postaux

i) Service postal universel

ii) Distribution des quotidiens

iii) Distribution des périodiques

iv) Distribution des imprimés électoraux

v) Tarifs spéciaux pour les associations sans but lucratif

vi) Envois de la poste aux lettres soumis au régime de franchise postale (correspondance royale et autres correspondances spéciales)

vii) Services postaux internationaux

viii) Colis internationaux

Services financiers

ix) Réception de dépôts en espèces sur un compte courant postal

x) Émission de mandats-poste

xi) Paiement à domicile des pensions de retraite et de survie et des allocations aux personnes handicapées

xii) Paiement des jetons de présence lors des élections

xiii) Comptabilisation des fonds et titres des amendes routières

xiv) Services relatifs aux permis de pêche

Vente de timbres-poste

xv) Vente de timbres-poste

Autres services publics

xvi) Rôle social du facteur

xvii) Information adéquate du public

xviii) Impression et livraison de courrier électronique

xix) Services de certification des messages

xx) Prestations effectuées pour les comptables de l'État

xxi) Débit de timbres fiscaux et d'amendes

xxii) Coopération dans la distribution des paquets de bulletins de vote

2.2.2. **Mesures publiques visées par l'enquête**

(24) De 1992 à 2010, DPLP a bénéficié d'un soutien public sous la forme de différentes mesures:

1) prise en charge des retraites: à la suite de la réforme du système de retraites opérée en 1997, l'État a libéré DPLP de ses engagements accumulés au titre des retraites pour un montant de 3,8 milliards d'EUR;

2) compensation annuelle des coûts d'exécution des obligations de service public ([4]), pour un montant total de 5,2 milliards d'EUR sur la période 1992-2010;

3) apports de capitaux: deux en 1997 (62 millions d'EUR), un en 2003 (297,5 millions d'EUR) et un en 2006 (40 millions d'EUR);

4) exonérations fiscales: exonération de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt foncier et d'autres impôts indirects et locaux;

([1]) Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

([2]) Aux fins de la présente décision, l'appréciation de la Commission se rapporte aux quatre contrats de gestion, sauf indication contraire.

([3]) Chapitre 2 («Tâches de service public») du quatrième contrat de gestion, articles 2 à 8. Disponible à l'adresse suivante: http://www.bpost.be/site/fr/docs/corporate_governance/4e_contratgestion_fr.pdf. Dans les trois premiers contrats de gestion, les tâches de service public confiées à DPLP sont pour l'essentiel identiques, en dépit de différences mineures concernant le libellé et le regroupement des tâches.

([4]) Voir le considérant 33.

5) transfert d'immeubles: en 1992, 63 immeubles d'une valeur de 112,2 millions d'EUR ont été transférés à DPLP;

6) garantie accordée par l'État en 2004, contre une prime de 0,25 %, pour un prêt de 100 millions d'EUR.

2.2.2.1. *Prise en charge des retraites*

(25) En 1992, la Régie des postes a été transformée par loi en une entreprise publique autonome (EPA) dénommée «De Post-La Poste». DPLP, en sa qualité de successeur légal de la Régie des postes, a repris les actifs et le personnel de cette dernière. Ce changement a marqué une rupture importante en ce qui concerne le modèle d'entreprise:

1) contrairement à la Régie des postes, gérée par et sous l'autorité et la direction du ministre compétent, DPLP était désormais gérée par son conseil d'administration et son comité de gestion, le gouvernement ne conservant qu'un pouvoir de supervision aux fins du respect de la loi et du contrat de gestion ([1]);

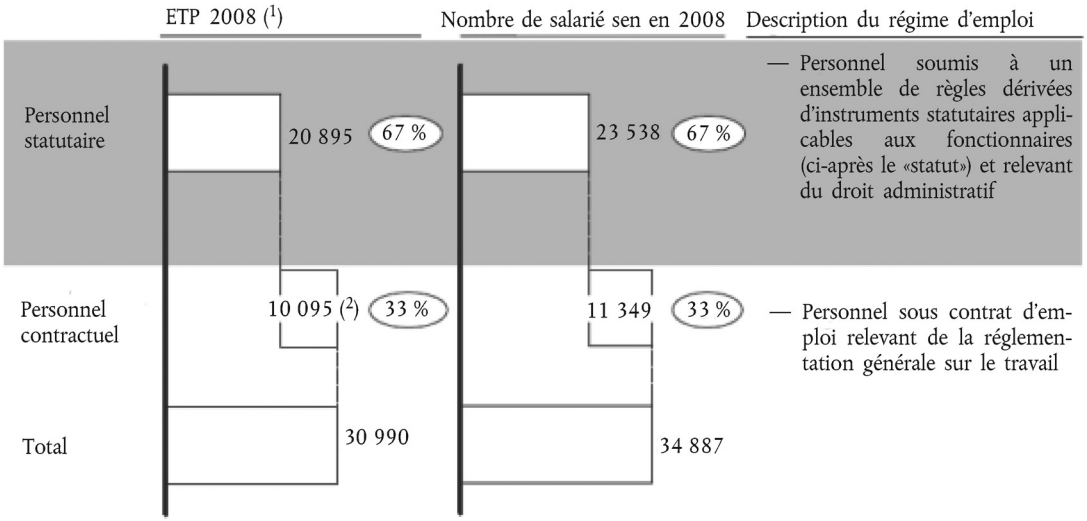
2) DPLP était, en principe, responsable de son propre équilibre financier, alors que le budget annuel de la Régie des postes était, jusqu'alors, établi par le ministre compétent, qui le soumettait pour approbation au Parlement en annexe du budget de son propre ministère.

(26) Ainsi, en 1992, DPLP a repris 43 747 fonctionnaires, ainsi que la protection juridique dont jouissaient ceux-ci en matière de sécurité d'emploi, de retraite et de rémunération (article 33 de la loi du 21 mars 1991).

(27) En 2008, DPLP employait encore quelque 23 500 agents statutaires (dont le statut était similaire à celui des fonctionnaires), représentant près de deux tiers de l'ensemble de son personnel, ainsi que cela est indiqué ci-après.

Tableau 1

Régimes d'emploi au sein de DPLP



(1) Selon le rapport social de 2008
(2) […]

Source: autorités belges.

(28) Entre 1972 et 1996, les retraites étaient payées en vertu d'un régime par répartition. Selon ce système, DPLP remboursait à l'État le montant des retraites versées par celui-ci aux anciens fonctionnaires retraités ([2]) pour les droits à la retraite qu'ils avaient accumulés depuis 1972, année durant laquelle la Poste belge est devenue une entité comptable distincte au sein de l'État (Régie des postes).

(29) Aucune modification n'a été apportée au système de financement des retraites jusqu'à la réforme des retraites en 1997. Cette réforme a consisté à aligner le système de retraites du premier pilier applicable au personnel statutaire de DPLP sur celui du secteur privé: à partir de 1997, DLPL a dû verser à l'ONSS (Office national de sécurité sociale) une contribution au titre des retraites représentant 8,86 % des salaires.

([1]) Article 7, paragraphe 1, de la loi du 6 juillet 1971 portant création de la Régie des Postes: «La Régie est représentée et gérée par le Ministre ayant le service des Postes et des Chèques postaux dans ses attributions. Ce Ministre a qualité pour accomplir tous actes de gestion».

([2]) Au sens de l'article 21 de la loi du 6 juillet 1971, portant création de la Régie des postes, déjà citée à la note de bas de page précédente.

(30) Parallèlement, l'État a accepté de prendre en charge les engagements au titre des retraites accumulés par DPLP, qui s'élevaient à 3,8 milliards d'EUR.

2.2.2.2. *Compensation annuelle du coût d'exécution des obligations de service public*

(31) Chaque contrat prévoyait le versement d'une compensation annuelle par l'État en vue de l'exécution des missions de service public définies dans ledit contrat.

(32) Dans les trois premiers contrats, la compensation était définie sur la base de la différence effective entre les dépenses et les recettes des missions de service public. Le quatrième contrat de gestion prévoit le paiement d'une compensation fixe calculée sur la base de la différence attendue entre le coût supporté par DPLP et les recettes générées par les usagers des services publics, compensation qui est toutefois soumise à un plafond défini dans les contrats de gestion ([1]).

(33) Les services publics pour lesquels DPLP est, conformément à l'actuel contrat de gestion ([2]), habilitée à recevoir une compensation de l'État sont les suivants:

Services postaux

ii) Distribution des quotidiens

iii) Distribution des périodiques

iv) Distribution des imprimés électoraux

v) Tarifs spéciaux pour les associations sans but lucratif

vi) Envois de la poste aux lettres soumis au régime de franchise postale (correspondance royale et autres correspondances spéciales)

Services financiers

ix) Réception de dépôts en espèces sur un compte courant postal

x) Émission de mandats-poste

xi) Paiement à domicile des pensions de retraite et de survie et des allocations aux personnes handicapées

xiii) Comptabilisation des fonds et titres des amendes routières

xiv) Services relatifs aux permis de pêche

Vente de timbres-poste

xv) Vente de timbres-poste

Autres services publics

xvi) Rôle social du facteur

xx) Prestations effectuées pour les comptables de l'État

xxi) Débit de timbres fiscaux et d'amendes

La distribution de la presse constitue une mission distincte du service universel

(34) Il convient de noter que le service postal universel ne peut donner lieu à une compensation conformément aux trois derniers contrats de gestion ([3]). Bien que la distribution de la presse puisse généralement s'inscrire dans le cadre du service universel, conformément à 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 ([4]), les missions spécifiques (distribution des quotidiens et des périodiques) devant donner lieu à une compensation en vertu des contrats de gestion ont été définies par les autorités belges selon des critères qui les distinguent du service postal universel. Ces critères sont: 1) les objectifs de la mission, qui vont au-delà des objectifs du service universel; 2) les conditions spécifiques énoncées par lesdits contrats; et 3) les dispositions spécifiques en matière de tarification, qui diffèrent de celles applicables à la tarification du service universel.

(35) Objectifs de la mission: les autorités belges considèrent qu'il est particulièrement important d'assurer une large distribution de la presse écrite sur l'ensemble du territoire belge afin d'accroître le niveau d'information et la diversité d'opinions et d'encourager la participation du public au débat politique.

(36) Le contrat fixe des conditions d'exploitation spécifiques: le service spécifique de distribution de la presse, imposé à DPLP et donnant lieu à une compensation, va au-delà du service de distribution classique inclus dans le service universel. Il est soumis à une série de conditions strictes sur les plans de la qualité et des résultats, qui concernent l'heure de la distribution (par exemple, distribution avant 7 h 30), la fréquence, les options de distribution pour les éditeurs, la souplesse accordée aux éditeurs pour ce qui est du volume, de même que la continuité du service (y compris une définition stricte des cas de force majeure).

(37) Tarification spécifique: les tarifs de la mission de distribution de la presse donnant lieu à une compensation sont définis dans le cadre de négociations tripartites (État belge/DPLP/secteur de la presse) et ne doivent pas recevoir l'aval de l'autorité de régulation, contrairement aux tarifs du service public universel. Alors que les tarifs du service public universel sont basés sur les coûts, les tarifs de la mission spécifique de distribution de la presse donnant lieu à une compensation sont nettement moins élevés, de façon à permettre la réalisation des objectifs qu'elle poursuit.

([1]) Article 13, paragraphe 1, du quatrième contrat de gestion.

([2]) Chapitre 3, section 4 («Intervention de l'État dans le coût des tâches de service public») du quatrième contrat de gestion, articles 12 et 13.

([3]) Le premier contrat de gestion est antérieur à la directive 97/67/CE et à l'introduction de la notion de service universel.

([4]) JO L 15 du 21.1.1998, p. 14. Voir, notamment, l'article 2: les journaux et les périodiques sont inclus sur la liste des envois postaux devant être pris en charge par le prestataire du service universel.

Montant de la compensation versée pour le service public

(38) Les services publics mentionnés au considérant 33 peuvent bénéficier d'une compensation de service public. Les compensations de service public effectivement versées pour chaque exercice sont les suivantes:

Premier contrat de gestion

Année	Montant (en EUR)
1992 (*)	91 720 000
1993	351 327 000
1994	322 138 000
1995	368 308 000
1996	314 205 000

(*) Dernier trimestre uniquement.

Deuxième contrat de gestion

Année	Montant (en EUR)
1997	208 934 000
1998	228 629 000
1999	213 788 000
2000	216 282 000
2001	224 269 000
2002	194 559 000

Troisième contrat de gestion

Année	Montant (en EUR)
2003	175 554 000
2004	247 606 000
2005	254 825 000

Quatrième contrat de gestion

Année	Montant (en EUR)
2006	299 729 000
2007	306 396 000
2008	315 683 000
2009	321 244 000
2010	325 735 000

2.2.2.3. *Apports de capitaux*

(39) Capitaux apportés en 1997: DPLP a bénéficié de deux apports de capitaux, non notifiés, pour un montant total de 62 millions d'EUR. Les autorités belges ont toutefois indiqué par la suite que ces fonds constituaient en réalité des compensations de service public différées, qui n'avaient pas été versées en temps voulu à DPLP.

(40) Capitaux apportés en 2003: les autorités belges ont procédé à un apport de capitaux en faveur de DPLP à hauteur de 297,5 millions d'EUR. Selon elles, cet apport a été réalisé à des conditions acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché; conformément au principe de l'investisseur privé en économie de marché, il ne constituerait donc pas une aide d'État.

(41) Capitaux apportés en 2006: les autorités belges ont procédé à un nouvel apport de capitaux à hauteur de 40 millions d'EUR. Selon elles, cet apport était conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché, ayant été effectué à des conditions identiques à celles qui s'appliquent aux investisseurs privés (pari passu).

2.2.2.4. *Exonérations fiscales*

(42) Jusqu'au 31 décembre 2005, DPLP a bénéficié d'une exonération de l'impôt sur les sociétés.

(43) Au cours de la période couverte par l'enquête, elle a bénéficié d'une exonération de l'impôt foncier sur les immeubles utilisés dans le cadre de l'exécution de services publics, représentant un avantage de […] (*) à […] d'EUR par an. Si cet impôt avait été acquitté, les coûts des produits (service public et produits commerciaux) utilisant ces immeubles auraient été proportionnellement plus élevés.

(44) DPLP bénéficie également d'une exonération en ce qui concerne d'autres impôts indirects et locaux. Les autorités belges ne sont pas en mesure d'estimer la valeur exacte de cet avantage mais indiquent que cette mesure entre dans le champ d'application des règles de minimis.

(45) Les exonérations fiscales sont antérieures à l'entrée en vigueur du traité CEE en 1958 et ont été maintenues sans modification majeure. Alors qu'il a été mis fin à l'exonération de l'impôt sur les sociétés le 31 décembre 2005, les deux dernières mesures sont toujours en vigueur.

2.2.2.5. *Transfert d'immeubles*

(46) En 1992, l'État belge a transféré 63 immeubles, sans contrepartie, à DPLP ([1]). Celle-ci les utilisait déjà, même s'ils appartenaient juridiquement à l'État. La valeur totale de ces biens était estimée à 112,2 millions d'EUR ([2]). Ces immeubles étaient distincts des actifs initiaux, auxquels ils venaient s'ajouter, qui avaient été dissociés des biens appartenant à l'État lorsque la Poste était devenue une régie d'État («la Régie des postes») distincte en 1971. La Régie des postes possédait déjà légalement les actifs qui avaient été portés à son bilan. Ces immeubles supplémentaires transférés en 1992 étaient, en revanche, supposés compenser la charge représentée par les retraites, qui continuait d'incomber à DPLP au moment où celle-ci a abandonné son statut de régie au profit de celui d'entreprise publique autonome.

(*) Secret d'affaires.

([1]) En 1992, la Poste belge, jusqu'alors régie d'État («la Régie des postes») est devenue une entité juridique («entreprise publique autonome»).

([2]) Soit 27 immeubles pour un montant de 4 138 millions de BEF (estimation de 1992) + 36 immeubles pour un montant de 388,5 millions de BEF (estimation de 1997).

(47) Les autorités belges font valoir que le transfert de ces immeubles s'inscrivait uniquement dans le cadre d'une réorganisation interne des biens appartenant à l'État et ne constituait pas un avantage. Selon elles, ces immeubles étaient déjà utilisés par la Poste belge avant que celle-ci ne soit transformée en DPLP en 1992 (et étaient donc déjà utilisés par la Régie des postes).

2.2.2.6. *Garantie de l'État*

(48) La possibilité a été donnée à DPLP de solliciter une garantie publique pour ses emprunts contre une prime de 0,25 %.

(49) Au cours de la période visée par l'enquête, il n'a été recouru à cette garantie qu'une seule fois, pour un prêt de 100 millions d'EUR contracté auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI). L'accord signé entre DPLP et la BEI le 22 décembre 2004 permettant à DPLP d'utiliser la facilité de crédit de la BEI jusqu'au 10 juin 2008. Faisant usage de cette facilité, DPLP a demandé un montant de 100 millions d'EUR le 8 novembre 2007, montant qu'elle a effectivement reçu le 5 décembre 2007. DPLP s'est engagée à rembourser le prêt en 11 tranches annuelles égales de 9,09 millions d'EUR environ. La première tranche doit être versée le 5 décembre 2012 et la dernière, le 5 décembre 2022. Les intérêts sont payés trimestriellement (5 décembre, 5 mars, 5 juin, 5 septembre). Le taux d'intérêt est défini sur la base du taux EURIBOR à trois mois, minoré de 37 points de base.

3. DESCRIPTION DES RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE EN 2009

(50) Se fondant sur l'arrêt Altmark [1], la Commission a estimé que les compensations de service public versées depuis 1992, de même que les exonérations fiscales, les apports de capitaux, la garantie de l'État et le transfert d'immeubles mentionnés plus haut, étaient susceptibles de constituer une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(51) Les aides d'État consistant en des compensations des coûts liés à des obligations de service universel peuvent être déclarées compatibles en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE si elles sont nécessaires à l'exécution de ces services et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union européenne.

(52) Dans la décision d'ouverture de 2009, la Commission s'est interrogée sur la nécessité et la proportionnalité des mesures d'aides accordées à DPLP aux fins de l'exécution de ses missions de service public.

(53) En ce qui concerne le calcul de la surcompensation en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, la Commission a estimé que l'ensemble des recettes et coûts liés aux obligations de service public auraient été pris en compte en s'assurant de l'absence de surcompensation pour les missions de service public. Il convient, aux fins de ce calcul, de vérifier la solidité de la méthode comptable appliquée pour déterminer les coûts imputables aux services d'intérêt économique général, ainsi que de tenir compte de l'ensemble des coûts nets du service public et des aides supplémentaires octroyées sous quelque forme que ce soit.

(54) S'agissant du financement des retraites des fonctionnaires par l'État, la Commission s'est demandé dans quelle mesure le fait d'être déchargée de ses obligations en matière de retraites plaçait DPLP dans une situation comparable à celle de ses concurrents en ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale.

(55) Conformément à l'approche suivie par la Commission dans sa décision sur le financement public du coût des retraites des fonctionnaires travaillant pour La Poste française [2], il convenait d'examiner si cette mesure était compatible au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et, à cet effet, de déterminer dans quelle mesure les coûts de sécurité sociale acquittés par DPLP après avoir été déchargée de ces obligations étaient comparables à ceux supportés par ses concurrents.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

4.1. OBSERVATIONS DE VFP ET DE PRODIPRESSE

(56) Le 28 août 2009, VFP et Prodipresse ont fait part de leurs observations concernant le système de distribution de la presse mis en œuvre par DPLP.

(57) Conformément à la plainte qu'elles avaient déposée plus tôt, VFP et Prodipresse ont souligné les distorsions de concurrence résultant des tarifs peu élevés pratiqués par DPLP pour la distribution de la presse, empêchant toute concurrence de la part d'autres opérateurs sur le marché.

(58) Elles ont indiqué que les prix pratiqués par DPLP étaient fixés lors de négociations tripartites entre DPLP, les éditeurs et l'État. Les pertes subies par DPLP en raison de ces prix inférieurs au marché sont, selon elles, compensées par l'État dans le cadre de la compensation des SIEG. Si DPLP est le bénéficiaire direct de cette aide, les éditeurs de quotidiens en bénéficieraient aussi de façon indirecte.

(59) VFP et Prodipresse estiment que DPLP pourrait bénéficier d'une surcompensation pour le système de distribution de la presse, surcompensation qu'elle utiliserait pour financer ses autres activités.

4.2. OBSERVATIONS DE L'ASSOCIATION BELGE DES ÉDITEURS DE JOURNAUX

(60) Le 28 août 2009, l'Association belge des éditeurs de journaux a fait part de ses observations. Elle a souligné à cette occasion l'importance, en termes de démocratie et

[1] Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH, précitée.

[2] 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.

d'égalité, d'un système efficace de distribution des quotidiens sur l'ensemble du territoire belge, à des prix uniformes et raisonnables, permettant aux abonnés de recevoir leurs quotidiens tôt le matin.

4.3. OBSERVATIONS DE DEUTSCHE POST AG ET DE DHL INTERNATIONAL

(61) Le 28 août 2009, Deutsche Post AG et DHL International ont fait part de leurs observations. Elles ont insisté sur la nécessité d'examiner la prise en charge des obligations incombant à DPLP en matière de retraites, et notamment de s'assurer de la conformité de cette mesure avec la pratique antérieure, de contrôler la conformité des apports de capitaux avec le marché, de vérifier la conformité de la répartition des coûts avec l'arrêt Chronopost et enfin, d'examiner le transfert d'immeubles.

4.4. OBSERVATIONS DE BELGISCHE DISTRIBUTIEDIENST NV/BELGIQUE DIFFUSION SA

(62) Le 28 août 2009, Belgische Distributiedienst NV/Belgique Diffusion SA («BD»), qui fait partie du groupe TNT, a fait part de ses observations. BD est un concurrent de DPLP, et notamment de sa filiale chargée de la distribution de la presse, Deltamedia, sur le marché de la distribution des quotidiens et des périodiques. Conformément à la plainte qu'elle avait déposée précédemment, BD a souligné que DPLP pratiquait des prix inférieurs à ses coûts pour ce qui est de la distribution des quotidiens. Les pertes subies par DPLP étaient, selon elle, financées par des subventions publiques. Les prix peu élevés rendraient malaisée toute concurrence à l'égard de DPLP.

(63) Selon BD, DPLP aurait enfreint la directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services ([1]), ainsi que l'article 7 de la directive 97/67/CE. BD s'est également interrogée sur l'existence d'une aide en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et sur la compatibilité de la compensation des coûts liés aux SIEG en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

(64) Elle s'est demandé si la distribution des quotidiens pouvait être qualifiée de SIEG, étant donné que, dans la plupart des États membres, cette activité est ouverte à la concurrence, sans implication de l'opérateur postal.

(65) BD s'est aussi demandé si une subvention réservée exclusivement à l'opérateur postal constituait le moyen le plus approprié de soutenir la distribution des quotidiens, par opposition à une aide apportée aux éditeurs, qui pourraient alors se procurer les services de distribution sur le marché libre, ce qui permettrait à différents prestataires de se livrer concurrence.

(66) BD s'est interrogée sur la nécessité des coûts, et ce même si la mission de distribution des quotidiens confiée à DPLP devait être approuvée. Selon elle, DPLP supporte des coûts beaucoup plus élevés que ceux des autres opérateurs, ce qui accroît le niveau de subventions nécessaire. En ce sens, les subventions ne seraient ni proportionnées, ni justifiées.

(67) Enfin, BD estime que les coûts de DPLP pris en charge par l'État pourraient inclure des coûts d'investissement qui ne seraient pas nécessaires aux fins de l'exécution du SIEG, étant donné que DPLP pourrait avoir utilisé les infrastructures mises en place pour d'autres services. Les campagnes de promotion en faveur de produits commerciaux pourraient également avoir été financées au moyen de la subvention publique.

5. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES

5.1. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES SUR LA PRISE EN CHARGE DES RETRAITES

(68) Les autorités belges font valoir que, conformément à l'approche suivie dans l'arrêt Combus ([2]), la prise en charge des engagements en matière de retraite ne constituerait pas une aide d'État, étant donné qu'elle soulage la Poste belge d'une charge anormale, et non d'une charge grevant normalement le budget d'une entreprise.

(69) Une telle charge anormale découlerait de coûts salariaux plus élevés liés au personnel statutaire et d'un manque de souplesse sur le plan opérationnel, qui empêcheraient DPLP de réduire autant qu'elle le souhaiterait le nombre de fonctionnaires dans son personnel.

(70) Les autorités belges définissent trois causes de souplesse insuffisante:

1) la sécurité d'emploi des fonctionnaires;

2) l'absence de mobilité interne;

3) l'absence d'accès au chômage temporaire.

(71) Sécurité d'emploi des fonctionnaires: DPLP fait valoir que son personnel statutaire est de facto engagé pour une durée indéterminée. DPLP n'est pas en mesure de mettre fin aux contrats de son personnel statutaire, sauf motif grave ou mauvais résultats récurrents. Même en pareil cas, la procédure de licenciement est soumise à des exigences particulièrement lourdes.

(72) En outre, le Conseil d'État (juridiction administrative belge compétente pour le personnel statutaire, alors que le personnel contractuel relève de la compétence des tribunaux du travail) s'est montré enclin à favoriser le personnel statutaire en fixant une norme stricte aux fins de l'établissement d'un «motif valable». Il s'ensuit que DPLP n'est pas en mesure de licencier son personnel statutaire, que ce soit individuellement ou de façon collective, pour des raisons économiques ou techniques.

(73) En conséquence, la résiliation d'un contrat de travail ne constitue pas un outil de gestion permettant de reconfigurer la composition du personnel en fonction des besoins opérationnels effectifs. De même, l'impossibilité de procéder à des renvois pour motif économique limite considérablement les moyens dont dispose DPLP pour résoudre des problèmes tels qu'une mobilité insuffisante ou des salaires et avantages du personnel statutaire supérieurs à ceux pratiqués sur le marché. En outre, le personnel statutaire n'est pas habilité à demander un transfert automatique vers l'administration publique, et DPLP ne peut pas davantage imposer un tel transfert.

([1]) JO L 209 du 24.7.1992, p. 1.

([2]) Arrêt du 16 mars 2004 dans affaire T-157/01, Danske Busvognmaend/Commission, Rec. 2004, p. II-917, point 57.

(74) Cela signifie qu'une réduction du personnel statutaire se limite essentiellement à des départs volontaires, peu nombreux, et aux départs naturels.

(75) Absence de mobilité interne: outre l'incapacité de DPLP à réduire le personnel statutaire dans les domaines où la demande de services a diminué, les possibilités dont elle dispose en vue du redéploiement de son personnel statutaire au sein de son organisation compte tenu de ses besoins sont soumises à des contraintes strictes.

(76) Des éléments tels que l'appartenance linguistique, les qualifications, l'ancienneté et la classification fonctionnelle font que DPLP est largement incapable de redéployer son personnel travaillant dans des domaines où les besoins en personnel diminuent, par exemple en raison du recul du courrier traditionnel, au profit de secteurs en sous-effectif du fait, notamment, des départs à la retraite ou d'une demande en hausse.

(77) En d'autres termes, en raison des rigidités du «statut», DPLP est largement incapable de redéployer du personnel statutaire en fonction de ses besoins ou de compenser une inadéquation entre les domaines d'activités en sureffectif et ceux en sous-effectif. Paradoxalement, pour répondre aux besoins constatés dans les secteurs en sous-effectif, DPLP doit engager du personnel intérimaire ou contractuel, tout en conservant son personnel statutaire excédentaire dans les secteurs en sureffectif.

(78) Absence d'accès au chômage temporaire: en outre, DPLP ne peut mettre son personnel statutaire au chômage temporaire («chômage économique»), comme peuvent le faire les opérateurs du secteur privé lorsque le travail vient à manquer.

(79) Coûts salariaux plus élevés: lorsque la Régie des postes est devenue une entreprise publique autonome en 1992 et a été rebaptisée DPLP, le personnel statutaire percevait des salaires et des avantages nettement plus élevés que le personnel contractuel du secteur privé. Depuis 1992, les augmentations de salaires automatiques liées à l'ancienneté et l'important pouvoir de négociation des syndicats ont contribué à maintenir les salaires et avantages à ces niveaux comparativement plus élevés.

(80) Outre les salaires et avantages plus élevés que ceux perçus par le personnel contractuel, les agents statutaires bénéficient de 4 à 11 jours de congés rémunérés supplémentaires [1], ce qui accroît les coûts supportés par DPLP. Ces éléments caractérisant le personnel statutaire ont rendu malaisée la gestion, par DPLP, du coût unitaire du personnel statutaire, sensiblement supérieur à celui des agents contractuels du secteur privé.

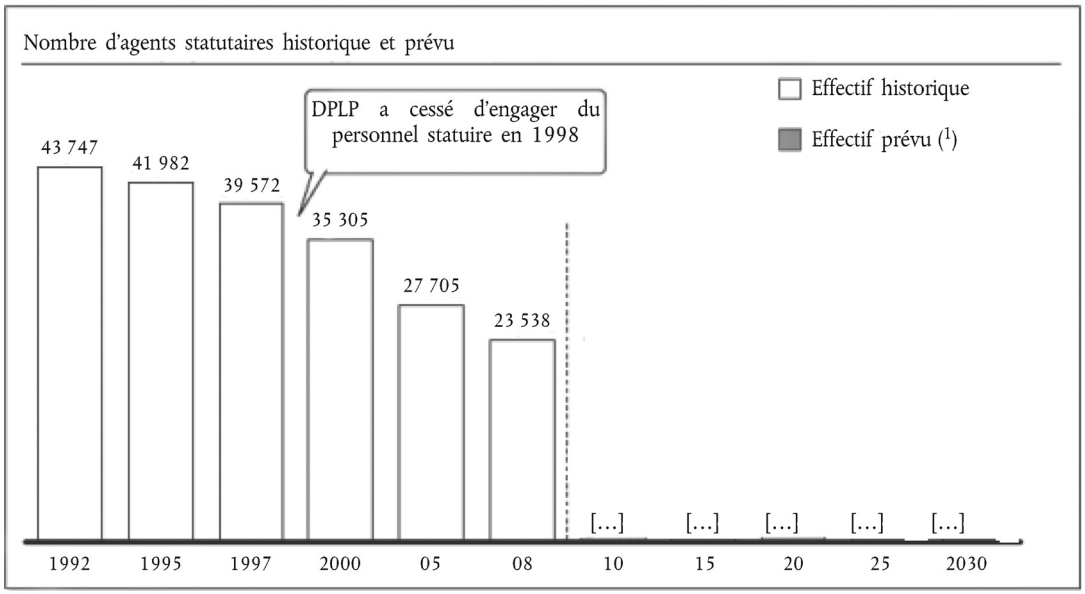
(81) Depuis la reprise du personnel statutaire de la Régie des postes en 1992, les dirigeants de DPLP ont reconnu que ce personnel, avec ses coûts salariaux plus élevés et ses rigidités opérationnelles, constituait un handicap structurel qu'il était de plus en plus difficile de supporter au fur et à mesure de l'avancement de la libéralisation du marché postal. DPLP a par conséquent cessé d'engager des agents statutaires en 1998. Les départs naturels résultant pour l'essentiel de départs à la retraite ont conduit à une diminution, en termes absolus, du personnel, qui est passé à 23 538 personnes en 2008.

(82) La réduction du personnel statutaire dépendant principalement du taux de départs naturels dans le contexte de la pyramide des âges actuelle, sa progression a été lente et devrait selon toute probabilité le rester jusqu'en 2030, soit bien après la libéralisation complète du marché postal, ainsi que le montre le tableau ci-après.

[1] Le personnel statutaire bénéficie de 24 jours de congé par an, contre 20 jours pour les agents contractuels, et reçoit jusqu'à 7 jours supplémentaires en fonction de l'âge.

Tableau 2

Évolution des effectifs statutaires de DPLP



(1) […]

Source: autorités belges.

(83) Les autorités belges considèrent par conséquent que le personnel statutaire de DPLP représente un handicap sérieux sur le plan opérationnel et en termes de coûts vis-à-vis des opérateurs privés et que l'État a soulagé DPLP d'une charge anormale que ne supportent pas ses concurrents.

(84) La mesure ne constitue pas, selon elles, une aide d'État, et la ligne de conduite suivie par la Commission dans la décision d'ouverture, conformément à des affaires antérieures portant sur des régimes de retraite [EDF (1), La Poste (France) (2), Royal Mail (3)], ne serait par conséquent pas nécessaire dans le cas de DPLP.

(85) Les autorités belges font cependant valoir que l'application éventuelle d'une telle méthode à DPLP conduirait à conclure que la part des coûts de sécurité sociale, en pourcentage des coûts salariaux, supportée par DPLP équivaut à celle de ses concurrents.

(1) 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).

(2) Décision 2008/204/CE, précitée.

(3) Décision 2009/613/CE de la Commission du 8 avril 2009 concernant les mesures C 7/07 (ex NN 82/06 et NN 83/06) mises en œuvre par le Royaume-Uni en faveur de Royal Mail [notifiée sous le numéro C(2009) 2486] (JO L 210 du 14.8.2009, p. 16). Voir en particulier les considérants 108 à 113.

5.2. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT LA COMPENSATION ANNUELLE DES COÛTS DE SERVICE PUBLIC

(86) Les autorités belges ont communiqué les données comptables (4) de DPLP et exposé les principes de comptabilité analytique appliqués par DPLP.

(87) Elles arguent tout d'abord que la compensation de service public versée annuellement ne constitue pas une aide, dans la mesure où elle est conforme à la jurisprudence Altmark.

(88) Elles font ensuite valoir que, si la compensation de service public constitue une aide, elle est compatible, étant donné qu'elle ne constitue pas une surcompensation des coûts nets supportés par DPLP dans le cadre de l'exécution de ses missions de service public. Les calculs présentés par les autorités belges révèlent, selon celles-ci, une sous-compensation des coûts supportés par DPLP.

(89) Enfin, les autorités belges indiquent que certaines des mesures constituent une aide existante. Il est renvoyé, à cet égard, à la section traitant des aides existantes [considérants 224 et suivants].

5.3. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES SUR LES APPORTS DE CAPITAUX

5.3.1. **Capitaux apportés en 1997**

(90) Dans une lettre adressée à la Commission le 12 août 2009, les autorités belges indiquent qu'il convient de considérer les apports de capitaux effectués en 1997, à hauteur de 62 millions d'EUR au total, comme la compensation différée d'obligations de service public.

(4) Voir la section 6.1.

5.3.2. **Capitaux apportés en 2003 et 2006**

(91) Selon les autorités belges, les augmentations de capital réalisées en 2003 et 2006 reposaient toutes deux sur un plan stratégique ([1]), dont l'objectif ultime était d'améliorer la compétitivité et la rentabilité de l'entreprise dans le contexte de la libéralisation progressive du marché postal.

(92) Ce plan stratégique poursuivait deux objectifs principaux:

1) améliorer la productivité afin de garantir la compétitivité et la rentabilité dans un environnement de marché davantage libéralisé;

2) faire évoluer DPLP vers une logique de marché en ouvrant son capital aux investisseurs privés, c'est-à-dire atteindre et maintenir les niveaux de rendement requis pour attirer les investisseurs privés et libérer le potentiel de l'entreprise en termes de rentabilité.

(93) Capitaux apportés en 2003: selon les autorités belges, l'augmentation de capital de 2003 avait pour objectif de renforcer les fonds propres de DPLP eu égard aux importants engagements financiers qu'elle avait contractés en vue, notamment, de la construction de quatre nouveaux centres de tri et de la modernisation d'un centre existant, de l'optimisation des tournées de distribution du courrier et de l'automatisation.

(94) En outre, les autorités belges ont fait valoir que les fonds injectés couvraient également des dépenses de personnel résultant de la diminution du nombre de salariés liée à un régime de préretraite, de la réduction du temps de travail et de l'augmentation des salaires des nouveaux membres du personnel.

(95) Ces mesures auraient apporté des assurances raisonnables quant à une rentabilité accrue sur la période 2003-2007 répondant aux attentes des investisseurs privés. Ainsi, l'État belge, en tant qu'unique actionnaire de DPLP en 2003, aurait été guidé par des perspectives de rentabilité, dans une logique respectant pleinement le principe de l'investisseur privé opérant dans une économie de marché, lorsqu'il a décidé d'effectuer un investissement en capitaux.

(96) Le 5 août 2009, les autorités belges ont en outre fait valoir que les prévisions de rentabilité montraient que l'apport de capitaux avait été effectué à des conditions conformes au principe de l'investisseur en économie de marché, étant donné que le rendement escompté excédait celui qu'un investisseur privé aurait exigé. Ces prévisions n'étaient pas irréalistes, puisque la rentabilité effective enregistrée entre 2003 et 2008 a été nettement supérieure à la rentabilité escomptée.

(97) Les autorités belges ont précisé que l'apport de capitaux de 2003 et l'annulation, en 2005, des créances de l'État dans les comptes de DPLP n'étaient nullement liés. Cette annulation, opérée à un autre moment, constituait une opération comptable normale, étant donné que l'État avait clairement indiqué que ces créances n'allaient pas être payées à DPLP. Les montants finaux annulés dans le cadre de l'assainissement du bilan de 2005 différaient des montants de l'apport de capitaux de 2003 et des pertes accumulées à la fin de l'année 2002.

(98) Capitaux apportés en 2006: les autorités belges font valoir que cet apport était conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché, dans la mesure où il a été effectué à des conditions équivalentes (pari passu) à celles appliquées à un investisseur privé, soit Post Invest Europe SA, qui a investi 300 millions d'EUR. De nouvelles actions ont été souscrites par l'État et l'investisseur privé, ce qui a permis au nouvel investisseur d'obtenir 50 % des actions moins une part, l'État conservant 50 % des actions plus une part ([2]).

(99) Pour déterminer le prix des nouvelles actions émises, la banque d'investissement à laquelle se sont adressées les autorités belges a estimé que la valeur totale de DPLP était comprise entre […] et […] d'EUR. L'État a finalement retenu le chiffre de […] d'EUR pour l'ensemble de l'entreprise avant les apports de capitaux. Les autorités belges reconnaissent que les résultats ultérieurs de DPLP ont dépassé les hypothèses formulées au moment de l'estimation.

(100) La mise en œuvre du plan stratégique aurait, selon les autorités belges, permis de faire de DPLP l'un des opérateurs les plus efficaces d'Europe. DPLP aurait réalisé des avancées substantielles en termes de rentabilité, d'efficience ([3]) et de qualité tout en maintenant à un niveau raisonnable les prix facturés aux clients.

5.4. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES SUR LES EXONÉRATIONS FISCALES

Exonération de l'impôt sur les sociétés

(101) Dans leur déclaration du 12 août 2009, les autorités belges admettent que DPLP n'était pas soumise au régime de l'impôt sur les sociétés, mais bien à un impôt sur les bénéfices (à savoir, l'impôt des personnes morales) jusqu'au 27 décembre 2005. Elles font néanmoins valoir que durant la période 2003-2005, DPLP n'a pas bénéficié de ce régime fiscal: en effet, si elle avait été soumise à l'impôt sur les sociétés, elle aurait été à même de reporter des pertes enregistrées par le passé et n'aurait donc pas dû acquitter l'impôt sur les sociétés au cours de cette période.

(102) Elles arguent en outre que DPLP a dû payer des impôts sur ses bénéfices à hauteur de 2 millions d'EUR au cours de la période 2003-2005.

([1]) Le plan stratégique a été présenté dans la notification adressée à la Commission le 3 décembre 2002.

([2]) Le capital souscrit de DPLP avant l'émission des nouvelles actions s'élevait à 443,8 millions d'EUR et était détenu à 100 % par l'État. Après la nouvelle émission d'actions, le capital a augmenté de 340 millions d'EUR, passant ainsi à 783,8 millions d'EUR. Le prix des actions était de 2 500 EUR pour le capital existant, tandis que le prix des actions nouvelles a été fixé à 1 464 EUR.

([3]) Les autorités belges indiquent qu'au cours de la période 2003-2009, DPLP a réussi à diminuer ses coûts de […] % en moyenne par an tout en maintenant la croissance des recettes.

(103) À compter de l'exercice 2006, DLPL a dû acquitter l'impôt sur les sociétés sans être en mesure de reporter ses pertes antérieures. Les autorités belges évaluent le crédit d'impôt sacrifié à cette date à 51,87 millions d'EUR.

(104) Elles en concluent donc que DPLP n'a pas tiré un bénéfice net de l'exonération de l'impôt sur les sociétés avant 2006.

Exonération de l'impôt foncier

(105) Les autorités belges précisent que DPLP bénéficie d'une exonération de l'impôt foncier sur les revenus tirés des biens immobiliers utilisés aux fins de l'exécution d'un service d'intérêt public.

(106) Elles ont estimé l'avantage net perçu par DPLP, qui ne représente selon elles qu'une part limitée des coûts supplémentaires qu'elle supporte eu égard à l'obligation qui lui incombe de maintenir un réseau postal caractérisé par une densité territoriale strictement définie, obligation qui ne fait l'objet d'aucune autre compensation.

Exonérations d'autres taxes

(107) Les autorités belges expliquent que DPLP bénéficie de certaines exonérations d'impôts indirects et locaux. Elles font valoir que ces exonérations ont une incidence nette de minimis.

5.5. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT LE TRANSFERT D'IMMEUBLES

(108) Dans leur déclaration du 12 août 2009, les autorités belges ont confirmé qu'un certain nombre d'immeubles avaient été transférés à DPLP au moment de sa transformation en entreprise publique autonome. Ces bâtiments étaient déjà utilisés par DPLP depuis 1971 et étaient nécessaires aux fins de l'exécution de sa mission de service postal.

(109) Les autorités belges font valoir que le transfert de ces immeubles n'a conféré aucun avantage à DPLP, puisque celle-ci les utilisait déjà dans le cadre de sa mission de service public. En d'autres termes, il ne s'agissait selon elles que d'une réorganisation de biens publics.

5.6. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT LA GARANTIE DES EMPRUNTS PAR L'ÉTAT

(110) Dans leur déclaration du 12 août 2009, les autorités belges font valoir que DPLP ne bénéficie pas automatiquement d'une garantie de l'État pour ses emprunts. Si DPLP devait solliciter une telle garantie, elle devrait recevoir l'aval des autorités belges et verser une prime annuelle de 0,25 % au Trésor public.

(111) Au cours de la période considérée, DPLP n'a eu recours qu'une seule fois à une garantie publique.

(112) Les autorités belges considèrent qu'une prime de 0,25 % est appropriée eu égard à la situation financière de DPLP et à la faible probabilité d'un non-remboursement de la part de DPLP. Elles estiment par ailleurs que les taux accordés par le marché pour un prêt similaire en l'absence de garantie de l'État auraient été jusqu'à 40 points de base plus élevés.

5.7. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT LES OBSERVATIONS FORMULÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

(113) Dans leur déclaration du 12 octobre 2009, les autorités belges font valoir que seules les déclarations de BD et de FVP/Prodipresse contiennent des éléments déterminants. Ces éléments ont trait, notamment, à la distribution avancée des quotidiens et périodiques.

Observations concernant l'attribution de la distribution de la presse

(114) Les autorités belges arguent que, contrairement à ce que souligne BD, l'attribution de la prestation des services postaux non réservés (tels que la distribution de la presse) n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation de l'Union sur les marchés publics [directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil ([1])].

(115) Elles font en outre valoir que la distribution des quotidiens et des périodiques, qui constitue un service d'intérêt économique général, n'enfreint pas les dispositions de l'Union concernant la libéralisation du marché postal.

(116) Les autorités belges indiquent également que cette attribution ne relève pas d'une décision arbitraire. Selon elles, DPLP est la seule entreprise à pouvoir remplir les conditions et obligations imposées au prestataire de ce type de services.

Absence de surcompensation pour la distribution de la presse

(117) Les autorités belges font valoir que, contrairement à ce qu'allègue BD, DPLP n'a pas bénéficié au cours de la période 2002-2008 d'une surcompensation des coûts liés à l'exécution de son service de distribution des quotidiens et périodiques.

(118) Elles ne partagent pas l'avis de FVP/Prodipresse selon lequel DPLP a gonflé ses investissements et surcoûts liés à l'extension de la couverture nationale avancée, qu'elle aurait fait passer de 82 à 100 %. Les 18 % concernant principalement des régions éloignées, les frais de personnel de DPLP ont augmenté de façon non proportionnelle et DPLP a dû acquérir des véhicules de transport pour de longues distances, caractérisés par des coûts d'amortissement élevés.

(119) Les autorités belges, enfin, font valoir que les coûts de sa campagne publicitaire n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la compensation qu'elle a reçue de l'État pour la distribution avancée de la presse.

([1]) JO L 134 du 30.4.2004, p. 114.

Efficience au regard des coûts

(120) BD indique que DPLP n'est, manifestement, pas efficiente au regard des coûts. Les autorités belges contestent cet argument, soulignant qu'il ne tient pas pleinement compte des surcoûts élevés liés à la distribution avancée de la presse et qu'il néglige les efforts importants qu'a déployés DPLP afin de maîtriser ses coûts et d'accroître sa productivité.

Deltamedia

(121) Selon BD, les coûts de Deltamedia sont inférieurs à ceux de DPLP. Cette situation est, d'après les autorités belges, imputable aux éléments suivants:

a) Deltamedia ne propose pas une couverture nationale;

b) Deltamedia travaille avec des distributeurs indépendants;

c) le service fourni par Deltamedia est simplifié, étant donné qu'elle ne travaille qu'avec un nombre restreint d'éditeurs associés à un seul groupe de presse;

d) les éditeurs livrent les quotidiens immédiatement aux points de distribution.

5.8. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS BELGES CONCERNANT L'AIDE EXISTANTE

(122) Dans leur déclaration du 21 décembre 2010, les autorités belges indiquent que certaines des mesures visées par l'enquête constituent des aides existantes.

Exonérations fiscales

(123) Premièrement, les autorités belges font valoir que les exonérations fiscales dont bénéficiait DPLP sont antérieures à l'adhésion de la Belgique à l'Union européenne et constituent par conséquent des aides existantes.

Libéralisation du marché postal

(124) Deuxièmement, les autorités belges arguent que la subvention annuelle versée à DPLP date d'avant 1999, soit avant la libéralisation du marché postal, et constitue dès lors une aide existante. De même, les apports de capitaux effectués avant 1999 ne devraient pas, s'ils constituaient des aides d'État, être considérés comme des aides existantes.

Délai de prescription de dix ans

(125) Troisièmement, les autorités belges prétendent, en raison du délai de prescription de dix ans, que toutes les mesures adoptées avant le 13 juillet 1999 (soit 10 ans avant l'ouverture de la procédure formelle en l'espèce) constitueraient des aides existantes, étant donné que l'annulation par le TPI intervenue plus tôt aurait également entraîné l'annulation de l'ensemble des actes d'enquête antérieurs de la Commission. Elles arguent, en revanche, que comme la Commission a posé son premier acte d'enquête en décembre 2002, il convient de ne pas inclure dans l'enquête les mesures mises à exécution avant décembre 1992. Cela concernerait le transfert des immeubles et la première subvention annuelle versée en 1992.

6. **APPRÉCIATION**

6.1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES CONCERNANT LE SYSTÈME DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE DE DPLP

(126) L'article 14 de la directive 97/67/CE, telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté [1] (la troisième directive postale) exige des opérateurs postaux qu'ils tiennent une comptabilité analytique établissant une nette distinction entre, d'une part, les services et produits qui font partie du service universel et, d'autre part, les services et produits qui n'en font pas partie. Leur comptabilité doit affecter directement les coûts directs aux produits et affecter directement ou indirectement les coûts communs, et notamment imputer de la manière qu'il convient les coûts communs nécessaires pour assurer à la fois les services universels et non universels. La comptabilité analytique de DPLP consiste en une méthode de comptabilité par activités (CPA), qui impute l'ensemble des frais de fonctionnement, jusqu'au niveau du résultat avant intérêts et impôts (EBIT), aux différents produits, conformément à la méthode d'allocation complète des coûts (FDC). La comptabilité analytique couvre l'ensemble des frais d'exploitation et des entités organisationnelles de DPLP. En 2009, les produits commerciaux représentaient […] % du chiffre d'affaires de DPLP, contre […] % pour les produits liés au service public.

(127) La méthode de comptabilité analytique compte trois niveaux: les ressources, les activités et les produits. Elle vise à déterminer la part des coûts imputable à chaque produit.

(128) Les coûts sont divisés en 398 types de coûts différents et 3 954 centres de responsabilité. À des fins comptables, ceux-ci sont regroupés en 34 pools de ressources et 108 groupes de codes. Il existe 986 activités différentes.

(129) Les coûts des ressources sont imputés aux activités en fonction de leur nature: les «ressources directes» sont directement associées à une activité spécifique, tandis que les «ressources indirectes» contribuent à plusieurs activités et doivent être imputées au moyen de clés de répartition reflétant le degré d'utilisation de la ressource en question par chaque activité. Enfin, la contribution globale à l'activité inclut les frais généraux ne pouvant être imputés à des activités spécifiques; ces frais sont donc imputés de façon égale à l'ensemble des produits sur la base du prix de revient majoré.

(130) Les 986 activités différentes forment les éléments constitutifs de la chaîne de valeur de chaque produit. Une partie des coûts liés à une activité donnée est affectée à des produits en fonction de l'utilisation de l'activité en

[1] JO L 52 du 27.2.2008, p. 3.

question dans chaque produit. Les coûts des activités non opérationnelles sont d'abord affectés aux activités d'exploitation qui contribuent directement aux produits.

(131) Au dernier stade du processus, les coûts des activités sont finalement imputés à chaque produit selon une clé de répartition généralement fondée sur le volume. En d'autres termes, tous les produits qui utilisent une activité sont comptabilisés avec une part des coûts de cette activité proportionnelle à leur volume d'utilisation de celle-ci.

(132) La Commission considère que la méthode de comptabilité analytique appliquée actuellement par DPLP est satisfaisante, étant donné qu'elle affecte correctement tous les coûts avec un niveau d'adéquation suffisant. La Commission constate toutefois que DPLP a mis au point cette méthode progressivement; on peut donc penser que les données comptables datant du début de la période couverte par l'enquête ne sont pas, même si elles sont globalement fiables, aussi circonstanciées que les données du système comptable actuel.

Modification rétroactive de la comptabilité analytique

(133) En mars 2011, les autorités belges ont présenté à la Commission une modification rétroactive de la méthode de comptabilité analytique de DPLP en vue d'une répartition différente de certains coûts entre les activités commerciales et les activités de service public. La modification envisagée par les autorités belges porte sur la dernière étape de l'affectation des coûts lorsque les produits sont comptabilisés avec des coûts proportionnels à leur volume d'utilisation de chaque activité.

(134) La modification change la méthode d'affectation des frais d'exploitation aux produits que DPLP appliquait jusqu'à présent. À la suite d'une telle modification, certains coûts liés aux produits commerciaux passeraient dans la sphère des services publics, ce qui élargirait la base des coûts des services publics. Les services publics supporteraient de ce fait en moyenne […] d'EUR par an de coûts actuellement imputés à des produits commerciaux. Les autres volets de la méthode de compatibilité analytique resteraient inchangés.

(135) Les autorités belges indiquent que les coûts de certaines activités sont, par nature, fixés à un certain niveau, déterminé par les besoins du service public. En d'autres termes, les coûts de ces activités utilisées aux fins de services publics resteraient inchangés même si aucun produit commercial n'utilisait ces activités. Dans la mesure où un produit commercial n'a pas causé l'activité en question, le produit ne devrait pas supporter le coût d'exploitation lié à cette activité même s'il l'utilise.

(136) Bien que les autorités belges fassent valoir que la méthode révisée est compatible avec la directive 97/67/CE, l'arrêt Chronopost [1] et l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public [2] (ci-après «l'encadrement sur les SIEG»), puisqu'elle affecte aux produits les coûts directement imputables et une partie des coûts communs et qu'elle reflète mieux les coûts réels liés aux obligations de service public, la Commission considère que cette nouvelle argumentation ne peut être retenue pour des raisons formelles, économiques et juridiques.

(137) D'un point de vue formel, la méthode proposée n'est pas utilisée dans les faits dans la comptabilité interne de DPLP, mais consiste davantage en une modification *ex post* de données antérieures. La méthode révisée n'a pas reçu l'aval de l'autorité de régulation en tant que base de tarification et n'est pas davantage utilisée par l'État aux fins du calcul de la compensation des SIEG. La méthode révisée semble donc être une présentation théorique élaborée aux fins de la présente procédure en matière d'aides d'État. D'un point de vue économique, on ne peut supposer, en ce qui concerne la fixation du prix du transfert opéré en interne, que les produits commerciaux ne devraient pas se voir imputer une part des coûts des ressources qu'ils utilisent (selon cette méthode, par exemple, les produits commerciaux ne contribueraient pas aux coûts des tournées de distribution des facteurs, même si ces derniers distribuent également des produits commerciaux). Enfin, en termes juridiques, une telle modification ne semble pas conforme à l'article 14, paragraphe 3, point b) iv), de la directive 97/67/CE, à l'arrêt Chronopost [3] et à l'encadrement sur les SIEG de 2005 [4], qui tous exigent que les coûts communs soient imputés de la manière qu'il convient aux activités commerciales.

(138) La Commission ne fondera donc pas son appréciation sur les comptes modifiés, mais sur les données de comptabilité analytique validées, conformément à la directive 97/67/CE, par l'Institut belge des services postaux et des télécommunications [l'IBPT, soit l'autorité de régulation du secteur postal belge [5]], qui ont été communiquées précédemment et qui reposent sur la méthode de comptabilité analytique officiellement appliquée par DPLP.

[1] Arrêt du 3 juillet 2003 dans affaires jointes C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01 P, Chronopost et autres/Union française de l'express (Ufex) e.a., Rec. 2003, p. I-6993.

[2] JO C 297 du 29.11.2005, p. 4.

[3] Arrêt Chronopost précité, point 40: «[…] tous les coûts variables […] occasionnés par la fourniture de l'assistance logistique et commerciale, une contribution adéquate aux coûts fixes consécutifs à l'utilisation du réseau postal ainsi qu'une rémunération appropriée des capitaux propres dans la mesure où ils sont affectés à l'activité concurrentielle de la SFMI-Chronopost, et si, d'autre part, aucun indice ne donne à penser que ces éléments ont été sous-estimés ou fixés de manière arbitraire».

[4] Point 16 de l'encadrement des SIEG: «[…]. Les coûts attribués au service d'intérêt économique général peuvent couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture du service d'intérêt économique général, une contribution adéquate aux coûts fixes communs au service d'intérêt économique général et à d'autres activités, et une rémunération appropriée des capitaux propres affectés au service d'intérêt économique général».

[5] La directive 97/67/CE définit l'autorité réglementaire comme étant «dans chaque État membre, l'organe ou les organes auxquels l'État membre confie, entre autres, les fonctions réglementaires relevant de la présente directive».

6.2. APPRÉCIATION DE LA PRISE EN CHARGE DES RETRAITES

6.2.1. **Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE**

(139) L'article 107, paragraphe 1, du TFUE dispose que «sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les 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».

(140) Pour qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les quatre conditions cumulatives suivantes doivent être réunies. La mesure doit:

i) conférer un avantage au bénéficiaire;

ii) fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises;

iii) constituer une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État;

iv) être susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

6.2.1.1. *Avantage et sélectivité*

(141) Se fondant sur l'approche suivie dans l'arrêt Combus ([1]), les autorités belges font valoir que les engagements en matière de retraite constituaient une charge anormale que les concurrents n'auraient pas dû financer et, partant, que leur prise en charge par l'État ne constitue pas une aide.

(142) Elles font essentiellement valoir qu'en raison du manque de souplesse caractérisant le statut du personnel statutaire, il n'était pas possible pour DPLP de réduire la part représentée par cette catégorie de personnel, bien qu'elle soit beaucoup plus onéreuse que d'hypothétiques effectifs composés de salariés bénéficiant de contrats moins favorables.

(143) Il convient tout d'abord de rappeler d'une façon générale que l'arrêt Combus n'a pas été confirmé par la Cour. Au contraire, la jurisprudence de la Cour contredit l'hypothèse selon laquelle la compensation d'un handicap structurel exclurait toute qualification en tant qu'aide. Ainsi, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que l'existence d'une aide doit être appréciée eu égard aux effets, et non aux causes ou aux objectifs de l'intervention étatique ([2]). La Cour a également jugé que la notion d'aide couvre les avantages consentis par les autorités publiques qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise ([3]).

(144) En outre, la Cour a indiqué que les coûts liés à la rémunération des salariés 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 ([4]). À cet égard, elle a établi que le fait que les mesures étatiques visent à compenser des surcoûts ne peut les faire échapper à la qualification d'aide ([5]).

(145) De plus, on peut observer que le contexte concurrentiel dans lequel s'inscrivait Combus était différent de celui de DPLP. Combus devait mener son activité de transport sur une base commerciale et opérer sur le marché dans des conditions de concurrence comparables à celles des sociétés d'autobus privées. À l'issue d'une procédure d'appel d'offres, les sociétés de transport en commun cèdent leur activité de transport par autobus à des entreprises privées et publiques. Conformément aux règles de passation de marchés, les marchés sont attribués à l'«offre économiquement la plus avantageuse», indépendamment de la nature publique ou privée du soumissionnaire. Pendant toute la durée de la période d'appréciation, DPLP a joui d'un large monopole où les pressions économiques s'exerçaient de façon totalement différente. En outre, contrairement à l'affaire Combus, la Belgique n'a, en l'occurrence, adopté aucune disposition législative visant à supprimer ou à adapter le régime spécial d'emploi applicable aux fonctionnaires travaillant pour DPLP ou la manière dont ils acquièrent leurs droits à pension.

(146) Par conséquent, la Commission estime que les différences factuelles entre l'affaire Combus et l'affaire en cause justifient une conclusion différente dans la présente affaire.

(147) 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 DPLP en ce qu'elles lui permettent d'éviter de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres et ont ainsi empêché que les forces en présence sur le marché ne produisent leur effet normal. Une aide consiste en un allègement des charges qui pèsent normalement sur le budget des entreprises compte tenu de la nature ou de l'économie du système de charges en cause. Inversement, il pourrait être possible de définir une notion de «charge spéciale», qui consisterait en une charge supplémentaire par rapport à ces charges

([1]) Affaire T-157/01, Danske Busvognmaend/Commission, précitée.

([2]) Arrêt du 2 juillet 1974 dans affaire 173/73, Italie/Commission, Rec. 1974, p. 709, point 13; affaire C-310/85, Deufil/Commission, Rec. 1987, p. 901, point 8; affaire C-241/94, France/Commission, Rec. 1996, p. I-4551, point 20.

([3]) Arrêt du 15 mars 1994 dans affaire C-387/92, Banco Exterior, Rec. 1994; p. I-877, point 13; affaire C-241/94, France/Commission, précitée, point 34.

([4]) Arrêt du 12 décembre 2002 dans affaire C-5/01, Belgique/Commission, Rec. 2002, p. I-1191, point 39.

([5]) Arrêt du 23 février 1961 dans affaire 30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Haute Autorité, Rec. 1961, p. 3, points 29 et 30; affaire C-173/73, précitée, points 12 et 13; affaire C-241/94, précitée, points 29 et 35; affaire C-251/97, France/Commission, Rec. 1999, p. I-6639, points 40, 46 et 47; affaires jointes C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, arrêt du 9 juin 2011 dans l'affaire Comitato «Venezia vuole vivere»/Commission, non encore publié au Recueil, points 90 à 96.

normales. Le retrait d'une telle charge spéciale par une disposition législative n'octroierait pas un avantage au bénéficiaire et ne constituerait donc pas une aide d'État.

(148) À l'image de la jurisprudence de la Cour en matière d'analyse de sélectivité, qui implique une comparaison avec un cadre de référence pour déterminer la conformité ou non avec la «nature et l'économie du système» d'un traitement différencié de certaines entreprises et certaines productions, dans une situation normale de marché au point de vue structurel, la qualification de charge «normale» ou «spéciale» implique de définir un cadre de référence, ou comparateur, avec l'objectif d'identifier des entreprises qui seraient dans une situation juridique et factuelle comparable au regard de l'objectif poursuivi par les mesures concernées.

(149) Cependant, il ne semble pas possible d'établir un comparateur exogène qui permettrait de définir une contribution «normale» supportée par des entreprises se trouvant dans une situation juridique et factuelle comparable à celle de DPLP au regard de l'objectif poursuivi par la mesure concernée. En particulier, les concurrents de DPLP sont des entreprises de droit privé exerçant leurs activités sur des marchés concurrentiels, tandis que DPLP a bénéficié d'un monopole légal pendant la période sur laquelle porte l'appréciation, avant la libéralisation complète intervenue en 2011.

(150) Pour déterminer l'existence d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit dès lors examiner la situation de DPLP et comparer les cotisations sociales avant et après la prise en charge des retraites.

(151) Depuis la loi du 6 juillet 1971 et jusqu'à la réforme des retraites de 1997, DPLP a supporté l'ensemble des coûts de retraite et des charges sociales pour ses fonctionnaires. Dans ces circonstances, la Commission estime que ces coûts font partie des dépenses normales que DPLP devait financer sur ses ressources propres eu égard à sa position juridique et factuelle sur le marché postal belge.

(152) Comme la prise en charge des retraites opérée en 1997 et qui fait l'objet de l'enquête a permis à DPLP de ne pas supporter des coûts qu'elle aurait dû, normalement, financer sur ses ressources propres, les mesures en cause confèrent à l'opérateur un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.

(153) L'avantage en question est sélectif, puisqu'il ne concerne que DPLP.

6.2.1.2. *Ressources d'État*

(154) La prise en charge des retraites a été financée par l'État, qui a repris les compétences de DPLP en matière de retraites.

(155) Étant donné que l'État paie directement les retraites du personnel retraité de DPLP sur son propre budget, il est manifestement recouru à des ressources d'État.

6.2.1.3. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges entre États membres*

(156) Les mesures présentées plus haut sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres, étant donné que DPLP est présente sur des marchés ouverts à la concurrence, tels que les services de livraison des colis, qui sont caractérisés par d'importants échanges transfrontaliers. Sur le marché des colis, elle est confrontée à la concurrence d'entreprises exerçant des activités dans d'autres États membres, telles que UPS, FedEx ou encore TNT Express. DPLP exerce également des activités sur le marché de la distribution de la presse, où opèrent ou peuvent opérer des entreprises d'autres États membres. La distribution des colis n'a jamais été entièrement réservée à DPLP, et d'autres entreprises proposaient déjà certains services de distribution de colis [1] ou d'autres services postaux spécifiques au début des années 1990 [2]. DPLP est en outre présente sur le marché des secteurs financiers (comptes courants postaux, comptes d'épargne et services de paiement), où elle est confrontée à la concurrence d'opérateurs proposant des produits financiers, tels que des banques et des opérateurs financiers. Les comptes courants et d'épargne postaux, utilisés à des fins tant de paiement que d'épargne, concurrencent les comptes courants et d'épargne bancaires. Le secteur bancaire était déjà ouvert à la concurrence avant 1992 et était caractérisé par de vastes échanges entre les États membres. Des banques de différents États membres se sont installées en Belgique avant 1992: à l'époque, en effet, elle comptait plus de 70 établissements financiers étrangers sur son territoire [3].

(157) Eu égard aux considérations qui précèdent, il est manifeste que toute mesure étatique conférant à DPLP un avantage économique est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

(158) Pour les raisons exposées aux considérants 141 à 157, la Commission considère que la prise en charge des retraites constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

6.2.2. **Appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur, au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), de la prise en charge des retraites**

(159) Dans le cadre de la réforme des retraites de 1997, le remboursement à l'État, par DPLP, du coût net annuel des retraites a cédé la place à une contribution libératoire alignant les coûts des retraites supportés par DPLP sur ceux de ses concurrents. En l'absence de cette réforme, le niveau des coûts des retraites aurait continué d'augmenter sensiblement les années suivantes, en raison notamment de la détérioration du ratio entre fonctionnaires actifs (contributeurs) et fonctionnaires non actifs (bénéficiaires) à la suite de la décision de DPLP de ne plus engager de fonctionnaires.

[1] DHL est présente en Belgique depuis 1978, FedEx depuis 1984 et UPS depuis 1988.

[2] Arrêt du 19 mai 1993 dans affaire C-320/91, Corbeau, Rec. 1993, p. I-2533.

[3] Donald E. Fair, Robert Raymond, «*The competitiveness of financial institutions and centres in Europe*», Société universitaire européenne de recherches financières, 1994, Kluwer Economic Publishers.

(160) Étant donné que les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2, et à l'article 107, paragraphe 3, points a) et b), du TFUE ne s'appliquent manifestement pas et que la Belgique n'a pas invoqué l'article 106, paragraphe 2, du TFUE à l'appui de la compatibilité de la prise en charge des retraites en faveur de DPLP, la Commission examinera si cette prise en charge peut être déclarée compatible en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, qui dispose que les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(161) La Commission examinera d'abord la mesure dans laquelle la prise en charge de la totalité des coûts liés aux retraites remplit un objectif d'intérêt commun et est nécessaire à cet effet, avant d'examiner la proportionnalité de cette mesure et de mettre en balance les effets positifs et négatifs de l'aide.

6.2.2.1. *La libéralisation du secteur postal constitue un objectif d'intérêt commun.*

(162) Le droit de l'Union a encouragé une libéralisation de plus en plus grande du secteur postal depuis 1992 avec l'adoption du livre vert, qui a débouché par la suite sur l'adoption de trois directives, à savoir: i) la directive 97/67/CE; ii) la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté [1]; et iii) la directive 2008/6/CE. Il est également admis que la libéralisation des marchés postaux au niveau de l'Union européenne a un rôle important à jouer dans la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi.

(163) Il importe par conséquent, non seulement de garantir la prestation des services postaux de base, telle qu'elle se manifeste dans la notion d'obligation de service universel, mais aussi de mettre en place des conditions de concurrence homogènes pour l'opérateur historique, les concurrents déjà présents et les nouveaux arrivants.

(164) Dans la décision relative à La Poste française, déjà, la Commission a reconnu que la mise en place de conditions égales en matière de cotisations sociales pour l'opérateur historique et ses concurrents constituait une condition clé en vue d'une concurrence équitable dans le secteur de la poste. Elle a estimé que la prise en charge des obligations de financement des retraites des fonctionnaires imposées à La Poste française était compatible avec le marché intérieur, les subventions publiques garantissant des taux de cotisations sociales égaux pour La Poste française et ses concurrents. La Commission entend suivre en l'espèce la même logique que celle appliquée au chapitre 6.3 de cette décision, qui doit être considérée comme applicable en l'espèce dans la mesure où elle est pertinente.

6.2.2.2. *Nécessité de la prise en charge des retraites*

(165) La Commission estime que la transformation de DPLP en 1992 était nécessaire pour favoriser la concurrence sur le marché postal: cette mesure a en effet placé DPLP et ses concurrents sur un pied d'égalité pour ce qui est de la forme juridique (et a, de la sorte, fait disparaître la garantie illimitée dont DPLP jouissait jusque-là en tant qu'entité publique).

(166) Toutefois, ni l'État belge, ni la Régie des postes n'avaient accumulé de réserves correspondant aux engagements accumulés au titre des retraites. Lors de sa constitution en 1992, DPLP a continué à assumer les obligations en matière de retraites, mais aucun actif correspondant n'a été porté dans sa comptabilité en vue de leur couverture.

(167) Le versement des retraites aurait donc constitué progressivement une charge beaucoup trop lourde pour DPLP, l'âge de la retraite approchant pour de nombreux fonctionnaires. Bien que des mesures (amélioration de la productivité, réduction progressive du personnel grâce aux départs naturels, indexation des salaires) aient été prises afin d'améliorer cette situation, cela n'aurait pas suffi à instaurer un équilibre durable pour ce qui est des finances de DPLP (voir le tableau 3 ci-après).

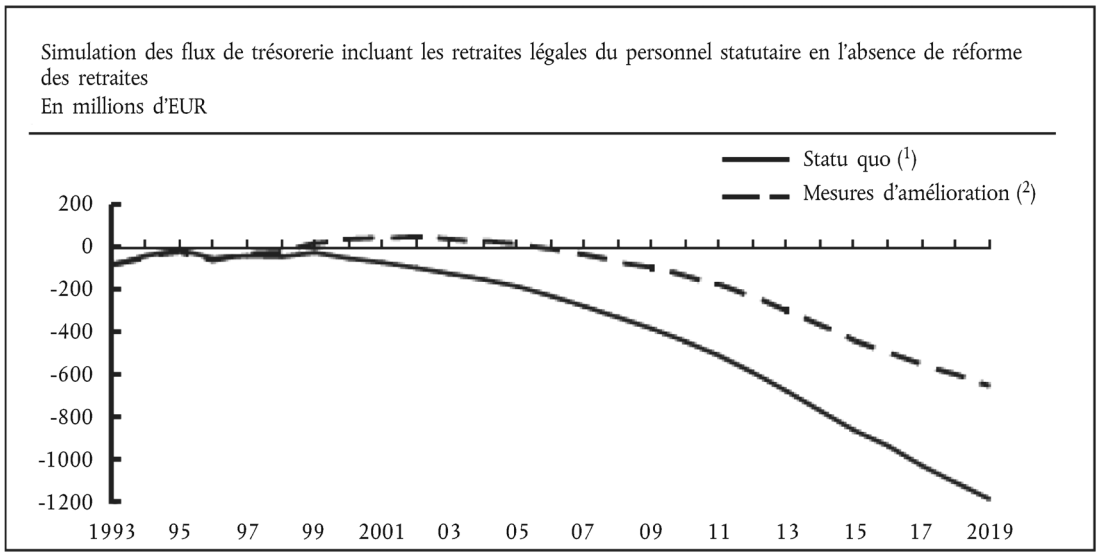
(168) Cela tient notamment au fait que la transformation en une entreprise de droit privé impliquait aussi, pour DPLP, de ne plus engager de fonctionnaires et de ne plus recruter que des agents contractuels (soumis à un contrat d'emploi général et aux dispositions du droit du travail). DPLP aurait par conséquent dû, après 1997, financer sur ses recettes propres à la fois les dépenses de retraites des fonctionnaires retraités et les cotisations sociales liées à l'assurance retraite de ses agents contractuels actifs.

(169) La tendance négative des flux de trésorerie de DPLP allait s'aggraver au fil des ans, puisque les paiements des retraites plus élevés allaient dépasser les recettes générées par ses activités (voir le tableau 3).

[1] JO L 176 du 5.7.2002, p. 21.

Tableau 3

Simulations des flux de trésorerie de DPLP réalisées par les autorités belges en 1996



(1) Statu quo: maintien du nombre d'agents statutaires de DPLP, absence d'indexation salariale, absence d'amélioration de la productivité.
(2) Mesures d'amélioration: productivité accrue, réduction progressive du personnel liée aux départs naturels, indexation salariale.

Source: autorités belges.

(170) Il est incontestable que DPLP aurait été confrontée à des coûts beaucoup plus élevés si elle avait dû financer les retraites de l'ensemble de ses fonctionnaires retraités sur ses ressources propres après 1997. Il est évident qu'en l'absence d'aide, le passage du statut juridique d'administration publique à celui d'entreprise privée aurait été compromis.

(171) En outre, un refinancement complet des coûts des retraites au moyen d'une augmentation des recettes tirées du courrier réglementé aurait conduit à des tarifs d'envoi très élevés et à une diminution potentiellement très importante du nombre de lettres envoyées telle que l'offre de services de courrier universel aurait été compromise.

(172) La Commission est en outre d'avis que les mesures en cause sont adaptées à l'objectif d'intérêt communautaire qu'elles visent. Aucun autre instrument n'aurait pu aborder la question d'une façon plus efficace. Dans les secteurs pourvus d'un SIEG, des compensations de service public auraient certes pu être accordées, mais une telle approche ne serait pas soutenable à long terme en raison de la nature structurelle spécifique du problème.

(173) Eu égard aux objectifs de libéralisation des marchés postaux, consistant notamment à garantir une offre de services postaux universels de bonne qualité à des prix abordables, et compte tenu de l'objectif de promotion d'une concurrence loyale, la prise en charge des retraites constituait une mesure nécessaire.

6.2.2.3. *Proportionnalité de la prise en charge des retraites*

(174) La décision concernant La Poste française expose l'appréciation, par la Commission, de la proportionnalité des mesures d'aide liées à la prise en charge des coûts des retraites supportés par les opérateurs historiques du secteur postal qui continuent à employer des fonctionnaires à des conditions convenues à l'époque où ils se trouvaient en situation de monopole. La proportionnalité doit être appréciée eu égard à la mise en place de conditions équitables sur les marchés ouverts à la concurrence (courrier, colis et services financiers, par exemple). L'opérateur historique doit acquitter des taux de cotisations de sécurité sociale identiques à ceux de ses concurrents.

(175) Le personnel contractuel de DPLP se trouvant, sur le plan juridique, dans la même situation que les salariés d'une entreprise privée quelconque, au contraire du personnel statutaire, qui jouit d'un statut similaire à celui des fonctionnaires, une comparaison des cotisations sociales versées par DPLP pour chaque catégorie de salariés permet de vérifier si celle-ci respecte, depuis qu'elle est déchargée des retraites, la condition relative au paiement d'un taux de cotisations sociales identique à celui de ses concurrents.

(176) Le tableau récapitulatif ci-après présente de façon circonstanciée les coûts de sécurité sociale acquittés par DPLP pour son personnel statutaire et contractuel:

Coûts de sécurité sociale supportés et acquittés par DPLP	Personnel statutaire	Personnel contractuel
Contribution de DPLP au système de sécurité sociale, dont 8,86 % au titre des retraites	[…] %	[…] %
Coûts directement supportés par DPLP	**[…] %**	**[…] %**
Maladie et handicap	*[…] %*	*[…] %*
Allocations familiales	*[…] %*	—
Contribution au versement des compensations (1)		**[…] %**
Réduction structurelle (2)		**[…] %**
CONTRIBUTION DE L'EMPLOYEUR au total	**[…] %**	**[…] %**
CONTRIBUTIONS DES SALARIÉS	**[…] %**	**[…] %**
Contribution du salarié au système général de sécurité sociale	**[…] %**	**[…] %**

(1) Contribution au versement des indemnités: uniquement payée pour les salariés contractuels.
(2) Réduction structurelle: réduction des cotisations sociales versées par l'employeur pour le personnel contractuel afin d'améliorer la compétitivité de la Belgique, accordée sans conditions à l'ensemble des employeurs belges.

(177) Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, le niveau de la contribution de DPLP au système de sécurité sociale belge (pourcentage nominal des coûts salariaux) est nettement inférieur à celui de la contribution des opérateurs privés ([…] % contre […] %).

(178) Toutefois, si l'on tient compte des coûts directement supportés par l'employeur aux fins de la comparaison des taux effectifs de cotisations sociales, les deux pourcentages sont quasiment identiques, et même légèrement supérieurs pour le personnel statutaire de DPLP […] %, contre […] %).

(179) On constate également que les cotisations versées par les salariés sont sensiblement identiques dans les deux cas ([…] % contre […] %).

(180) Le taux nominal de contribution à la sécurité sociale moins élevé acquitté par DPLP pour son personnel statutaire est dû à l'exemption de certaines cotisations de sécurité sociale qui ne s'appliquent pas aux salariés bénéficiant du statut de fonctionnaires (maladie professionnelle, chômage, accident de travail, par exemple). Toutefois, DPLP elle-même supporte directement les coûts des cotisations bénéficiant de l'exonération en raison du statut spécifique de son personnel statutaire. Cette approche entraîne des coûts directs élevés pour DPLP.

(181) En ce qui concerne la contribution des salariés eux-mêmes, dont il conviendrait également de tenir compte puisque les salariés doivent verser cette contribution sur le salaire qui leur est versé par l'employeur (contribution qui représente donc aussi un coût pour ce dernier), elle est légèrement plus élevée pour le personnel statutaire que pour le personnel contractuel.

(182) Les autorités belges et DPLP ont communiqué des informations montrant que les cotisations directes sont restées globalement stables au fil du temps.

(183) Bien que les coûts directs supportés directement par DPLP ([…] %) n'équivalent pas au sens strict à des cotisations sociales, il convient de tenir compte du fait que ces coûts ne sont pas des coûts volontaires, mais qu'ils découlent en droite ligne du statut particulier des salariés statutaires et qu'ils ont donc été imposés à DPLP. Il semble dès lors logique de les assimiler à d'autres coûts de sécurité sociale obligatoires en termes d'origine et de finalité.

(184) Il convient par conséquent de tenir compte de ces coûts directs pour le calcul des cotisations sociales effectives de DPLP. Le taux de cotisations sociales total en résultant serait légèrement plus élevé pour le personnel statutaire de DPLP ([…] %) que pour le personnel d'entreprises du secteur privé ([…] %).

6.2.2.4. *Critère de mise en balance de la prise en charge des retraites*

Effets positifs des mesures d'aide

(185) La réforme du régime de retraites applicable à DPLP a marqué une étape essentielle dans l'adaptation de l'entreprise à la libéralisation progressive et en vue de la libéralisation complète du marché postal belge, qui joue un rôle important dans le cadre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

(186) Dans la décision sur La Poste, la Commission a indiqué que la libéralisation du secteur postal pourrait être rendue plus difficile si des projets de réforme des retraites (comparable à celle mise en place en Belgique) n'étaient pas approuvés.

(187) La Commission considère également que les mesures en cause, même si elles ne concernent pas un régime spécial pour ce qui est des prestations versées aux retraités,

permettent de rendre durable un mécanisme de financement que les évolutions historiques avaient rendu caduc. Elle estime que ces mesures s'inscrivent dès lors dans le cadre plus général de la réforme des systèmes de retraite des États membres, réforme souhaitée à la fois par le Conseil et la Commission.

Effets négatifs des mesures d'aide

(188) Les effets négatifs de la mesure semblent limités étant donné que, compte tenu du passé de DPLP et de ses activités, il est clair qu'une grande partie de ses engagements en matière de retraite se rapporte aux activités dans le secteur réservé, où la distorsion de concurrence est par nature limitée.

(189) La mesure en cause pourrait théoriquement permettre à DPLP de conserver une position dominante. Toutefois, la Commission considère ce risque comme faible parce que les mesures se limitent à aligner les cotisations payées par DPLP sur celles de ses concurrents.

(190) Il découle de ce qui précède que les effets négatifs de l'aide accordée à DPLP sont limités, par rapport aux effets positifs de la mesure.

(191) Étant donné que les mesures se limitent à ce qui est strictement nécessaire à l'établissement de conditions égales en ce qui concerne les cotisations sociales et mettent un terme à une distorsion de concurrence qui handicapait DPLP, elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(192) Par conséquent, la Commission est d'avis que la mesure de prise en charge des retraites adoptée en 1997 peut être considérée comme une aide compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, étant donné que DPLP n'est pas mieux placée que d'autres opérateurs en ce qui concerne les coûts de sécurité sociale de son personnel statutaire.

6.3. APPRÉCIATION DE LA COMPENSATION DE SERVICE PUBLIC ET D'AUTRES MESURES

6.3.1. **Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE**

6.3.1.1. *Avantage et sélectivité*

Compensations annuelles

(193) En ce qui concerne la compensation des coûts de service public, l'arrêt Altmark [1] définit les critères qu'une intervention publique doit remplir pour pouvoir être considérée comme une compensation des obligations de service public et échapper à la qualification d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(194) En l'espèce, ces critères, et plus particulièrement le quatrième critère, ne sont pas remplis: le choix de DPLP n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public. Qui plus est, les autorités belges n'ont pas démontré que le niveau de la compensation avait été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et dotée de moyens adéquats, aurait encourus pour exécuter les obligations de service public qui lui sont demandées et la Commission ne dispose d'aucune indication ou information donnant à penser que le quatrième critère est rempli.

(195) Les compensations annuelles n'ayant bénéficié qu'à une seule entreprise et ayant mis des ressources supplémentaires à la disposition de cette entreprise, la mesure a conféré un avantage sélectif à DPLP.

(196) Capitaux apportés en 1997: les autorités belges ont reconnu que les apports de capitaux effectués en 1997 à hauteur de 62 millions d'EUR constituaient en réalité le versement différé d'une compensation de SIEG due pour l'année 1996. Ces apports doivent par conséquent être appréciés sur les mêmes fondements que les compensations annuelles. Les différentes conditions définies dans l'arrêt Altmark n'étant pas réunies, la mesure a conféré un avantage sélectif à DPLP.

Apports de capitaux

(197) Capitaux apportés en 2003: les autorités belges ont déclaré que l'apport de capitaux effectué en 2003 (297,5 millions d'EUR) respectait le principe de l'investisseur en économie de marché et ne constituait donc pas une aide d'État. Selon elles, cet apport avait pour objectif de renforcer les fonds propres de DPLP en vue de la construction et de la modernisation des centres de tri, de l'optimisation des tournées de distribution du courrier et de l'automatisation. Les fonds injectés visaient également à couvrir des dépenses de personnel résultant de la diminution du nombre de salariés liée à un régime de préretraite, de la réduction du temps de travail et de l'augmentation des salaires offerts aux nouveaux membres du personnel.

(198) Pour démontrer que cet apport de capitaux était conforme au principe de l'investisseur en économie de marché, les autorités belges ont réalisé des prévisions de rentabilité dans le cadre de leur plan stratégique, qui ont débouché sur un niveau de rentabilité supérieur au coût de capital qu'exigerait un investisseur privé.

(199) Les projections et le calcul des bénéfices réalisés par les autorités belges ont un caractère prospectif, sont très détaillés et sont conformes à la méthode qu'utiliserait un investisseur privé:

1) la rentabilité a été calculée au moyen de la méthode des flux de trésorerie futurs actualisés, qui tient compte de la croissance future de l'entreprise et de la capacité des investissements à générer des bénéfices et des flux de trésorerie pour ses actionnaires;

[1] Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH, précité.

2) trois scénarios différents ont été envisagés: un scénario optimiste, un scénario pessimiste et un scénario le plus probable, finalement retenu aux fins de l'appréciation de la sensibilité des projections;

3) les projections indiquaient une augmentation de la marge bénéficiaire à […] % en 2007 (voir le tableau 4) et un taux de rendement interne escompté de […] % sur la période 2003-2012 (voir le tableau 5), soit un taux supérieur à celui de […] % indiqué par un expert indépendant (Banque Degroof) comme étant la marge bénéficiaire que des investisseurs privés du secteur postal jugeraient appropriée.

Tableau 4

Projections ex ante des bénéfices sur la période 2003-2007 réalisées par les autorités belges

[…]

Source: autorités belges.

Tableau 5

Calcul du taux de rendement interne *ex ante* effectué par les autorités belges pour le scénario le plus probable

[…]

Source: autorités belges.

(200) On peut également noter que la solidité des projections a été globalement validée par les résultats financiers obtenus au cours des années suivantes (voir le tableau 6). Du fait de cette augmentation de rentabilité, DPLP a commencé à distribuer des dividendes à partir de 2007.

Tableau 6

Bénéfices ex post sur la période 2003-2007

[…]

Source: autorités belges.

(201) Les résultats enregistrés sur une période de dix ans sont également conformes aux prévisions de 2003, étant donné que le taux de rendement interne ex post devrait être de […] %, soit un niveau supérieur à celui de […] % prévu en 2003.

(202) Bien que le rendement de l'investissement effectué par l'État belge semble suffisant pour confirmer le respect, par ledit investissement, du principe de l'investisseur privé en économie de marché, il convient de noter que les recettes escomptées, servant de fondement à l'appréciation de cette rentabilité, incluaient des aides d'État et, notamment, les compensations annuelles versées à DPLP.

(203) Toutefois, ces mesures d'aide d'État poursuivent manifestement des objectifs distincts et n'ont aucun lien chronologique avec l'apport de capitaux réalisé en 2003.

(204) En outre, l'incertitude pouvant résulter, pour un investisseur privé, de l'aide non notifiée en faveur de DPLP a été atténuée par l'autorisation formelle de l'apport de capitaux accordée par la Commission dans sa décision de 2003. Au moment de la réalisation de l'investissement, tout investisseur privé ayant de bonnes perspectives de rendement aurait probablement pris le risque de réaliser cet investissement à la suite de l'adoption de la décision favorable de la Commission, même si cette décision n'avait pas encore un caractère définitif. Pour prendre cette décision, un investisseur privé n'aurait pas attendu plusieurs années, soit jusqu'à la date de l'arrêt du Tribunal et de la Cour. En conséquence, l'annulation ultérieure de cette décision constitue un événement qui n'était pas prévisible au moment où l'investissement a été réalisé, mais qui doit avoir semblé peu probable, étant donné que les décisions de la Commission sont considérées comme légales tant qu'elles n'ont pas été annulées.

(205) La Commission est par conséquent d'avis que l'apport de capitaux effectué en 2003 peut être considéré comme conforme au principe de l'investisseur privé en économie de marché et qu'il ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(206) Capitaux apportés en 2006: les autorités belges ont déclaré que l'apport de capitaux effectué en 2006 (à hauteur de 40 millions d'EUR) respectait le principe de l'investisseur en économie de marché et ne constituait donc pas une aide d'État.

(207) Cet apport a été réalisé aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent à un investisseur privé: l'augmentation de capital de DPLP a été souscrite par l'État (à hauteur de 40 millions d'EUR) et par Post Invest Europe (à hauteur de 300 millions d'EUR), à un prix par action équivalent (pari passu). Post Invest Europe était à l'époque un investisseur extérieur qui n'avait aucun lien avec DPLP ou avec l'État belge.

(208) En outre, le prix d'émission des actions a été établi correctement. Pour déterminer le prix des nouvelles actions émises, la banque d'investissement vers laquelle se sont tournées les autorités belges a estimé que la valeur totale de DPLP était comprise entre […] et […] d'EUR. L'État a finalement retenu le chiffre de […] d'EUR pour l'ensemble de l'entreprise avant les apports de capitaux. Les hypothèses concernant le niveau de rendement et de risque sur la base d'un plan d'entreprise commun reposaient en tant que telles sur des considérations liées à l'optimisation des profits à long terme. Les résultats enregistrés ultérieurement par DPLP à la suite de l'augmentation de capital de 2006 (voir ci-dessous) confirment eux aussi la solidité des hypothèses et des paramètres pris en considération au moment de la décision d'investissement.

Tableau 7

Résultats de DPLP entre 2006 et 2010

[…]

Source: autorités belges.

(209) La Commission considère que l'apport de capitaux réalisé en 2006 à hauteur de 40 millions d'EUR est manifestement conforme au comportement d'un investisseur en économie de marché et ne constitue par conséquent pas une aide d'État.

Exonérations fiscales

(210) L'exonération de l'impôt sur les sociétés, quoique susceptible de conférer un avantage à DPLP du fait d'une éventuelle réduction du montant de l'impôt que celle-ci aurait dû, sinon, acquitter, n'a produit aucun avantage concret: en effet, de 1992 à 2005, année durant laquelle cette exonération a été supprimée, le résultat cumulé de DPLP après impôt a été négatif. Bien que son résultat net ait été, certaines années, positif, le crédit d'impôt qui aurait été reporté d'une année à l'autre aurait permis à DPLP de ne pas payer d'impôt, même si elle avait été soumise au régime de l'impôt sur les sociétés. Cette exonération n'est par conséquent pas examinée plus en détail dans la présente décision.

(211) Les exonérations de l'impôt foncier et de l'impôt local, en revanche, placent DPLP dans une position plus favorable que celle des autres entreprises, puisqu'elles la soulagent d'obligations qu'elle aurait dû, normalement, supporter. Elles lui confèrent par conséquent un avantage sélectif.

Transfert d'immeubles

(212) Les autorités belges ont fait valoir que le transfert d'immeubles relevait d'une réorganisation interne des biens appartenant à l'État, puisque DPLP appartenait alors intégralement à l'État. Cependant, le transfert d'immeubles a mis à la disposition de DPLP de nouveaux actifs appartenant précédemment à l'État. DPLP utilisait déjà ces immeubles alors qu'ils appartenaient à l'État, mais elle n'en était pas le propriétaire légal. Le transfert du titre légal de propriété a donné à DPLP, entreprise distincte de l'État, les droits de propriété sur les immeubles. DPLP a donc obtenu des ressources supplémentaires par rapport à la situation antérieure au transfert. Cette mesure lui a donc conféré un avantage sélectif.

Garantie de l'État

(213) En l'absence de garantie de l'État, DPLP n'aurait pas pu obtenir un prêt aux mêmes conditions. Les autorités belges ont estimé que les taux du marché auraient été jusqu'à 40 points de base plus élevés, tandis que la prime versée à l'État était de 25 points de base.

(214) Conformément à la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties [1] [point 3.2 d)], «la prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime adéquate sur le montant couvert par une garantie ou une contre-garantie. Lorsque le prix payé pour la garantie est au moins aussi élevé que la prime de garantie de référence correspondante offerte sur les marchés financiers, la garantie ne contient pas d'aide. S'il n'existe pas de prime de garantie de référence correspondante sur les marchés financiers, le coût financier total du prêt garanti, comprenant le taux d'intérêt et la prime versée, doit être comparé au prix de marché d'un prêt similaire non garanti». Étant donné que la prime ne semble pas conforme au marché, la garantie de l'État a permis à DPLP d'obtenir un financement à un coût inférieur à celui qu'elle aurait dû en principe supporter.

(215) En conséquence, la mesure a conféré un avantage sélectif à DPLP, qui équivaut à la différence entre le taux d'intérêt que DPLP aurait dû payer en l'absence de garantie de l'État et le taux d'intérêt effectif plus la prime versée pour la garantie. L'avantage obtenu était, chaque année, de 15 points de base sur l'encours en capital. L'avantage peut donc être estimé à 1,5 million d'EUR sur toute la durée du prêt.

6.3.1.2. *Existence de ressources d'État*

Compensation annuelle de SIEG, y compris les apports de capitaux de 1997

(216) La compensation annuelle des SIEG a été financée sur le budget de l'État belge conformément aux contrats de gestion successifs conclus entre DPLP et l'État belge. Selon les informations communiquées par l'État belge, les apports de capitaux réalisés en 1997 représentent de facto une compensation de SIEG et sont par conséquent inclus dans cette partie de la décision.

Exonérations fiscales

(217) Les exonérations fiscales ont entraîné une diminution des recettes fiscales de l'État du fait de la réduction des recettes qu'aurait réalisées l'État en l'absence desdites exonérations. Elles impliquent par conséquent un transfert de ressources d'État consistant en une perte de recettes fiscales pour l'État belge.

Transfert d'immeubles

(218) Les immeubles transférés à DPLP appartenaient auparavant à l'État. Celui-ci en a cédé la propriété à DPLP, diminuant de la sorte ses propres actifs et accroissant ceux de DPLP. La mesure constitue par conséquent un transfert de ressources d'État.

Garantie de l'État

(219) La garantie relative au prêt a été accordée par l'État qui en a assumé les risques sur son propre budget sans contrepartie; elle constitue par conséquent une ressource d'État sous la forme d'un abandon de recettes.

[1] JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.

Les recettes générées par les services de distribution de courrier ne constituent pas des ressources d'État

(220) Les recettes générées par les services de distribution de courrier ne constituent pas des recettes d'État, conformément à l'arrêt Preussen Elektra [1], étant donné que les prix acquittés par les usagers sont financés sur leurs fonds propres, qui échappent au contrôle de l'État.

(221) Néanmoins, aux fins de l'appréciation de la compatibilité, ces recettes sont directement mises en rapport avec la prestation d'un service d'intérêt général dans le secteur postal et doivent par conséquent être prises en considération, conformément au point 17 de l'encadrement sur les SIEG et à l'article 7 de la directive 97/67/CE, aux fins de la détermination de la nécessité et de la proportionnalité de la compensation.

6.3.1.3. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges entre États membres*

(222) Les mesures sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres pour les mêmes raisons que celles indiquées au considérant 156.

6.3.1.4. *Récapitulatif des mesures d'aides*

(223) Pour les raisons exposées aux considérants 193 à 222, les mesures suivantes constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE:

a) compensation annuelle de SIEG (1992-2010);

b) apports de capitaux réalisés en 1997;

c) exonération de l'impôt foncier (1992-2005);

d) transfert des immeubles en 1992;

e) garantie accordée par l'État en 2004.

6.3.2. **Aide existante au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE**

(224) Certaines des mesures examinées en l'espèce pourraient être considérées comme des aides existantes au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE.

6.3.2.1. *Exonérations de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt foncier*

(225) Les exonérations de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt foncier ont bénéficié à DPLP lorsque celle-ci était toujours une administration publique, soit avant 1971, et sont antérieures à l'adhésion de la Belgique à la CEE. Elles n'ont pas été modifiées depuis. Ces mesures constituent par conséquent des aides existantes.

(226) L'exonération de l'impôt sur les sociétés a été supprimée en 2005, alors que l'exonération de l'impôt foncier est toujours appliquée.

6.3.2.2. *Libéralisation du marché postal*

(227) Selon les autorités belges, toutes les mesures antérieures à la libéralisation des marchés postaux en 1999 devraient être considérées comme des aides existantes. Toutefois, les mesures en question ont bénéficié à l'ensemble des activités de DPLP, présente sur des marchés concurrentiels (tels que les marchés de la distribution des colis et des services financiers) bien avant l'entrée en vigueur de la directive 97/67/CE en 1999. En conséquence, conformément à l'arrêt Alzetta [2], une telle aide ne peut être considérée comme devenant une aide existante en raison de l'évolution du marché intérieur: elle peut être considérée comme une aide existante pour un bénéficiaire donné dans la mesure où celui-ci exerçait des activités uniquement sur des marchés qui n'étaient pas ouverts à la concurrence lorsque l'aide a été mise à exécution.

(228) Cet argument ne peut par conséquent pas être retenu par la Commission.

6.3.2.3. *Délai de prescription de dix ans*

(229) L'allégation selon laquelle le délai de prescription de dix ans devrait courir à partir de l'ouverture de la présente procédure formelle d'examen, en 2009, ne saurait davantage être retenue. L'arrêt rendu par le Tribunal en 2009 n'a pas annulé l'ensemble des actes d'enquête antérieurs. Il a seulement laissé entendre que ces actes auraient dû inciter la Commission à ouvrir une procédure formelle d'examen [3].

(230) En revanche, la Commission ayant posé son premier acte d'enquête le 23 décembre 2002, lorsqu'elle a adressé sa première demande de renseignements aux autorités belges, les mesures mises en œuvre avant le 23 décembre 1992 doivent être considérées comme des aides existantes.

6.3.3. **Compatibilité de la compensation des SIEG au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE**

(231) La compatibilité de la compensation des SIEG est appréciée au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de l'encadrement sur les SIEG. L'encadrement sur les SIEG est applicable à partir de son entrée en vigueur, le 29 novembre 2005. Étant donné qu'il consiste, pour l'essentiel, en une codification de règles qui existaient déjà avant son entrée en vigueur, il y sera également fait référence lors de l'appréciation de mesures qui précèdent son entrée en vigueur.

[1] Arrêt du 13 mars 2001 dans l'affaire C-379/98, PreussenElektra AG/Schhleswag AG (Recueil 2001, p I-2099).

[2] Affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98, T-23/98, Alzetta Mauro e.a./Commission, Rec. 2000, p. II-2319.

[3] Arrêt du 9 juillet 2008 dans affaire T-301/01, Alitalia - Linee aeree italiane SpA/Commission, Recueil 2008, p. II-1753, points 98, 99 et 100.

6.3.3.1. *Périmètre d'évaluation établi sur la base du mandat conféré par les contrats de gestion*

(232) Dans leurs observations, les autorités belges et DPLP se sont fortement opposées à ce que la Commission, conformément à l'approche retenue précédemment pour apprécier d'autres affaires portant sur des aides versées illégalement par le passé, procède à une analyse globale de toute l'aide accordée à DPLP sur l'ensemble de la période, ce qui suppose que cette aide a financé indistinctement toutes les missions de service public confiées à l'entreprise. Les autorités belges et DPLP ont fait valoir qu'en l'espèce, contrairement à ce qui est observé dans d'autres affaires, les contrats de gestion qu'elles ont conclus délimitent de manière stricte le champ des activités de DPLP devant bénéficier d'une aide, de même que les montants d'aide auxquels ces activités pouvaient prétendre ([1]).

(233) La Commission estime que les contrats de gestion en cause définissent de manière rigoureuse les droits et obligations respectifs de l'État et du bénéficiaire de l'aide en fixant les paramètres de calcul de la compensation à laquelle ce dernier peut prétendre pour les activités spécifiques qui y sont énumérées et pour les périodes qui y sont indiquées. En conséquence, la Commission fondera son appréciation sur les dispositions des différents contrats de gestion.

(234) Les SIEG pour lesquels la compatibilité de l'aide doit être contrôlée sont définis dans les mandats établis par l'État membre. Les missions de service public dont DPLP doit s'acquitter lui sont confiées par les actes administratifs successifs approuvant les contrats de gestion qu'elle signe avec l'État tous les cinq ans environ. Ces contrats développent et complètent les dispositions de la loi postale nationale.

(235) Chaque contrat de gestion successif constitue un mandat distinct qui décrit les missions de service public dont DPLP doit s'acquitter et fixe la durée du mandat, ainsi que les paramètres sur la base desquels la compensation à verser par l'État est calculée. Les contrats de gestion précisent les activités qui sont prises en compte dans le calcul du montant de la compensation financière accordée par l'État.

(236) La compatibilité des mesures d'aide doit s'apprécier au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, puisque la compensation a été accordée pour financer des coûts occasionnés par l'accomplissement de missions de service public. La compensation serait compatible si elle ne compense pas de manière excessive les coûts additionnels supportés par DPLP dans l'exercice des missions de service public qui lui sont confiées par les contrats de gestion, en ce compris un bénéfice raisonnable. Toute surcompensation devra faire l'objet d'une récupération.

(237) Le périmètre d'évaluation de la surcompensation comprend les SIEG pour lesquels les dispositions des contrats de gestion successifs prévoient une compensation.

(238) Il importe de noter que les dispositions des contrats de gestion successifs présentent quelques différences. Par conséquent, la surcompensation doit être calculée sur la base des paramètres spécifiques définis dans chacun des contrats.

Les activités bénéficiant d'une aide au titre du premier contrat de gestion englobent l'ensemble des services publics

(239) Dans le premier contrat de gestion (1992-1996), la compensation des SIEG couvre l'ensemble des services publics. Les dispositions de ce premier contrat de gestion ne répartissent pas la compensation entre les différents services publics selon qu'ils peuvent prétendre ou non à une compensation en vertu dudit contrat.

(240) En conséquence, il y a lieu de considérer que la compensation prévue dans ce contrat couvre les coûts additionnels résultant de l'accomplissement de l'ensemble des missions de service public, sans distinction. Pour cette période, le contrôle de la surcompensation éventuelle portera donc sur toutes les mesures de service public: le service postal universel (obligation de service universel/OSU), ainsi que la distribution de la presse et d'autres missions confiées à DPLP.

Les activités bénéficiant d'une aide au titre des deuxième, troisième et quatrième contrats de gestion comprennent la distribution de la presse et d'autres missions pouvant prétendre à une compensation

(241) Contrairement au premier contrat de gestion, les deuxième, troisième et quatrième contrats de gestion réservent les aides à certains SIEG qui y sont définis. Les SIEG pouvant prétendre à une compensation sont:

([1]) Observations du 29.3.2011, points 3 et 4:
«3. Outre l'obligation de service universel, mais indépendamment de celle-ci, La Poste était et est toujours chargée de certains SIEG particuliers en dehors de la distribution du courrier, tels que le paiement à domicile des pensions et des allocations aux personnes handicapées, la distribution des imprimés électoraux et, surtout, la distribution des quotidiens et des périodiques. Ces SIEG ont, globalement, généré des coûts nets qui, pour l'essentiel, ont été couverts par les compensations versées par l'État au titre des contrats de gestion successifs conclus avec La Poste.
4. En conséquence, aux fins du financement, la législation postale belge a toujours soigneusement distingué l'obligation de service universel et les autres SIEG (hors courrier). Les contrats de gestion successifs conclus entre l'État et La Poste ont donc organisé les compensations périodiques versées par l'État pour couvrir les coûts nets occasionnés par les SIEG (hors courrier), à l'exception de l'obligation de service universel.»
En revanche, une disposition statutaire spécifique traite séparément de la possibilité de financer la charge représentée par l'obligation de service universel, jusque récemment par la création possible d'un fonds de compensation et, depuis 2011, par la possibilité d'accorder une subvention directe conforme aux conditions énoncées à l'annexe I de la directive 97/67/CE, modifiée par la directive 2008/6/CE. Toutefois, ce fonds de compensation n'a jamais été activé et l'État belge n'a jamais accordé de subvention directe pour l'obligation de service universel, en perte.

la distribution de quotidiens et de périodiques, ainsi que les autres services publics énumérés au considérant 33. Les clauses déterminant les services bénéficiant d'une aide figurent dans les contrats de gestion: article 7 du deuxième contrat de gestion, article 15 du troisième contrat de gestion et articles 12 et 13 du quatrième contrat de gestion.

(242) Le service postal universel, en revanche, ne bénéficie d'aucune compensation au titre des contrats de gestion, à l'exception du premier.

(243) Les coûts et les recettes relatifs au service postal universel ne sont donc pas pris en compte dans le calcul de la surcompensation, hormis, s'il y a lieu, les bénéfices excédentaires provenant du secteur réservé ([1]).

6.3.3.2. *Calcul de la surcompensation*

(244) En raison des différences entre les mandats de service public visées aux considérants 239 à 243, la surcompensation éventuelle est calculée de manière distincte pour le premier contrat de gestion et les trois contrats de gestion qui ont suivi.

Bénéfice raisonnable

(245) Outre la couverture des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, l'encadrement sur les SIEG prévoit également la compensation d'un taux de rémunération raisonnable ([2]).

(246) Le point 18 de l'encadrement sur les SIEG dispose que par bénéfice raisonnable, «il convient d'entendre un taux de rémunération du capital propre qui doit prendre en compte le risque, ou l'absence de risque, encouru par l'entreprise du fait de l'intervention de l'État membre, notamment si ce dernier octroie des droits exclusifs ou spéciaux. Normalement, ce taux ne doit pas dépasser le taux moyen constaté dans le secteur concerné au cours des années récentes. Dans les secteurs où il n'existe aucune entreprise comparable à celle à laquelle a été confiée la gestion du service d'intérêt économique général, une comparaison peut être effectuée avec des entreprises établies dans d'autres États membres ou, au besoin, appartenant à d'autres secteurs, à condition que les caractéristiques particulières de chaque entreprise soient prises en considération. Pour la détermination de ce qui est un bénéfice raisonnable, l'État membre peut introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service rendu et aux gains de productivité.»

(247) Le niveau pertinent de bénéfice raisonnable doit donc être choisi en tenant compte de divers paramètres, notamment le taux moyen pour le secteur concerné, le risque associé aux activités de l'entreprise et, le cas échéant, les critères incitatifs liés à la société en cause.

(248) Pour établir un niveau de bénéfice raisonnable, la Commission s'est fondée sur plusieurs études d'experts, qui sont exposées plus en détail ci-dessous. Sur la base des études et du niveau de risque de chaque contrat de gestion, la Commission a défini un éventail de niveaux de bénéfice raisonnable pour DPLP portant, d'une part, sur la distribution du courrier et, d'autre part, sur la distribution de la presse pour chacun des quatre contrats de gestion. Ces études ont en commun le fait qu'elles tentent de définir des groupes d'entreprises suffisamment comparables en termes d'activités et de profil de risque par rapport à l'opérateur postal historique en question et d'établir un niveau de bénéfice de référence pour ce dernier fondé sur les bénéfices observés dans ces entreprises comparables.

(249) En ce qui concerne notamment le risque, la Commission tient à souligner que DPLP, durant toute la période examinée, a été confrontée à une concurrence faible ou inexistante pour la grande majorité de ses activités, soit parce qu'elle jouissait d'un monopole légalement protégé (celui-ci s'applique à la plupart des services de distribution de courrier) soit parce qu'elle occupait une position dominante se caractérisant par des parts de marché très élevées et des barrières à l'entrée créées par le subventionnement de prix inférieurs aux coûts (la distribution de la presse, par exemple). Selon la Commission, cet aspect doit être pris en compte dans toutes les études comparatives effectuées avec des sociétés qui, tout en assurant des services similaires que DPLP, devaient exercer leur activité dans un environnement compétitif.

(250) En outre, le degré d'exposition au risque d'un opérateur postal historique dépend essentiellement des caractéristiques du mécanisme régulateur mis en place par les pouvoirs publics.

(251) Pour ce qui est de la distribution du courrier, secteur dans lequel l'obligation de service universel de DPLP était principalement financée grâce aux prix des timbres ([3]), la Commission estime que le risque est sensiblement différent selon que les prix des timbres étaient adaptés plus ou moins fréquemment par l'autorité de régulation (par exemple, en début de chaque année ou simplement chaque fois que cela était nécessaire) pour couvrir les coûts nets de l'obligation de service universel de manière constante ou selon que les prix des timbres ([4]) étaient fixés à l'avance pour une longue

([1]) Voir les considérants 349 et suivants.

([2]) Le point 17 de l'encadrement sur les SIEG dispose ce qui suit: «Les recettes à prendre en considération doivent au moins inclure toutes les recettes tirées du service d'intérêt économique général. Si l'entreprise en cause dispose de droits exclusifs ou spéciaux liés à un service d'intérêt économique général qui génère des bénéfices excédant le bénéfice raisonnable, ou bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État, ceux-ci doivent être pris en considération, indépendamment de leur qualification au regard de l'article 87 du traité CE, et s'ajoutent à ses recettes.»

([3]) En vertu du premier contrat de gestion, DPLP recevait également des compensations financières.

([4]) Ou l'évolution de ces prix.

période (portant, par exemple, sur quatre ou cinq ans) dans le cadre d'un contrat à long terme ([1]). Le premier mode de régulation des prix tend à faire courir un risque assez faible à l'entreprise en question, dans la mesure où les prix des timbres sont adaptés avec une certaine fréquence de manière à maintenir un équilibre financier constant entre les recettes et les coûts. Ce type de régulation protège les marges bénéficiaires de la société contre les incertitudes. Le second mode entraîne un risque plus grand, car il expose l'opérateur aux conséquences des variations des coûts et des recettes sur une longue période.

(252) De la même manière, pour ce qui concerne la distribution de la presse (obligation de service universel financée par des compensations financières), la différence est importante selon que la compensation repose sur des coûts nets effectifs (coûts nets réellement encourus) ou sur des coûts nets prévus sur une longue période. Ainsi, une compensation versée sous la forme d'un montant forfaitaire couvrant les coûts nets escomptés sur une longue période à venir expose l'opérateur à toutes les variations de recettes et de coûts. L'opérateur est alors confronté à un risque plus élevé qu'en cas de compensation intégrale sur la base des coûts et revenus déterminés a posteriori.

(253) Si le contrat qui lie l'opérateur et les pouvoirs publics est tel que le service public s'accompagne d'un certain degré de risque, par exemple parce qu'il expose l'opérateur historique à des variations importantes des recettes et des coûts, le bénéfice raisonnable auquel a droit l'opérateur historique doit être proportionnel au niveau correspondant de risque encouru. À l'opposé, si le contrat entre l'opérateur historique et les pouvoirs publics est tel que le service public ne s'accompagne pas d'un risque substantiel, le bénéfice raisonnable autorisé doit également être modeste.

(254) La Commission observe en outre que le niveau de risque encouru par la société et le niveau des compensations auxquelles a droit cette dernière pour des gains d'efficience sont étroitement liés. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent définir au préalable un niveau de compensation fixe qui anticipe et intègre les gains d'efficience que l'entreprise devrait normalement réaliser pendant la durée du mandat. En exposant la société à toutes les variations de coûts et de recettes, le contrat l'incite à devenir plus performante et à améliorer le rapport coût-efficience. Parallèlement, il lui fait courir un plus grand risque. Dans une certaine mesure, risque et incitations à l'efficience vont donc de pair. De la même manière, un prix plafond défini a priori pour une longue période incite normalement davantage à une plus grande efficience mais est aussi plus risqué pour la société concernée.

([1]) Il existe de nombreux ouvrages économiques sur les propriétés en matière de risque et d'incitations des contrats régulant la politique commerciale des entreprises. Voir J.J. Laffont et J. Tirole, *A theory of incentives in regulation and procurement*, MIT Press, 1993.

Étude comparative du bénéfice raisonnable

(255) Pour examiner la question du taux de bénéfice raisonnable de DPLP, la Commission se fonde sur plusieurs études d'experts:

(256) Étude WIK: dans le cadre de l'affaire C-36/07, une procédure d'aide d'État concernant l'opérateur postal allemand Deutsche Post AG (ci-après «DP»), la Commission a demandé à WIK Consult de réaliser une étude sur le niveau approprié de bénéfice raisonnable pour les opérateurs postaux historiques ([2]) (ci-après l'«étude WIK»). Les aspects pertinents de l'étude WIK ont été communiqués à la Belgique le 25 mars 2010 et le 7 février 2011. La Commission a reçu les observations de la Belgique concernant l'étude WIK le 23 avril 2010 et le 1er mars 2011.

(257) Étude Deloitte: le 23 avril 2010, la Commission a reçu une étude réalisée par le bureau Deloitte ([3]) (ci-après l'«étude Deloitte») dans laquelle ce dernier donnait son avis sur le niveau de bénéfice raisonnable à adopter pour les services universels de DP. Cette étude a été transmise à la Belgique le 9 décembre 2011. La Commission a reçu les observations de la Belgique concernant l'étude Deloitte le 26 décembre 2011.

(258) Étude CRA: le 1er mars 2011, la Belgique a présenté une étude de Charles Rivers Associates ([4]) contestant l'étude WIK (ci-après «CRA»).

L'étude WIK

(259) Dans cette étude, WIK définit un bénéfice raisonnable de référence pour DP. Concrètement, WIK analyse d'abord les missions et le risque propres à DP et conclut que cette dernière assure principalement des missions de routine et est confrontée à un risque entrepreneurial limité ([5]). Sur la base de cette analyse, WIK choisit les entreprises servant à la comparaison, autrement dit, elle détermine la composition des groupes de référence qui permettront

([2]) WIK Consult, «Benchmarking of Cost and Profit Accounting of Certain Services Provided by DP AG (DPAG)», Bad Honnef, octobre 2009. WIK Consult est une filiale du Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (Institut scientifique des services de communication).

([3]) Deloitte, «Profit Benchmarking for DP AG – Final Report», 22 avril 2010.

([4]) CRA, «Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services», 1er mars 2011.

([5]) À cet égard, WIK juge importants les droits de monopole accordés à DP ainsi que les spécificités du mécanisme de régulation des prix auquel elle est soumise.

de déduire le bénéfice raisonnable de référence. De manière générale, WIK souligne que la procédure d'évaluation adoptée reprend les principes de la méthodologie type utilisée pour les valeurs de référence de la rentabilité dans les prix de transfert ([1]). Une telle méthodologie est non seulement appliquée dans les règlements nationaux en matière de prix de transfert mais aussi dans les principes de l'OCDE en matière de prix de transfert (ci-après les principes de l'OCDE) ([2]).

(260) WIK retient plusieurs instruments de mesure de la rentabilité et fait la distinction entre le taux de rendement interne (TRI), fondé sur les flux de trésorerie et considéré comme l'instrument de mesure théoriquement correct de la rentabilité d'une activité, et d'autres indicateurs tirés des données comptables (taux de rémunération), comme le rendement du capital employé (RCE), le rendement des capitaux propres (RCP), le rendement de l'actif (RDA) et la marge d'exploitation (MDE) ([3]). Comme expliqué au chapitre 5 de l'étude, WIK propose en l'espèce d'utiliser la MDE comme indicateur de la rentabilité. L'un des avantages de cet instrument est qu'il ne dépend que des données comptables sur les bénéfices [EBIT ([4])] et sur les ventes, deux postes facilement observables dans la comptabilité de la société. En outre, le recours à la MDE évite l'estimation et l'attribution d'actifs entre différents services, ce qui s'avérerait nécessaire pour un indicateur de référence basé sur les capitaux, comme le RCP et le RCE, et constitue normalement un exercice difficile. WIK signale également qu'un indicateur de référence basé sur la MDE est conseillé si les entreprises servant à la comparaison et la société soumise à l'étude comparative appartiennent à la même branche/au même secteur industriel, ce qui garantit l'homogénéité de la structure de l'EBIT et des ventes.

(261) En ce qui concerne la composition du groupe de référence, WIK conclut à la nécessité de trouver un compromis entre la comparabilité des entreprises figurant dans l'échantillon et la taille de celui-ci. WIK s'oppose à l'inclusion d'opérateurs postaux historiques européens dans l'échantillon car leurs prix ont été régulés sur un marché qui a été verrouillé à la concurrence dans la plupart des pays pendant toute la période examinée. Pour la même raison, le nombre de sociétés qui sont en concurrence directe avec les opérateurs postaux historiques est assez limité. Il s'agit principalement de sociétés de plus petite taille. Pour obtenir un groupe équilibré d'entreprises comparables, WIK inclut à la fois les concurrents directs sur les marchés nationaux et les grands acteurs multinationaux, comme les sociétés internationales de colis express (UPS, FedEx, DHL), qui exercent des activités plus risquées et à plus haute intensité de capital qu'un opérateur postal historique présent sur un marché national protégé.

(262) Concernant la question du compromis entre la comparabilité et la taille de l'échantillon, WIK prévoit trois groupes de référence: i) le groupe de référence I, ou secteur restreint des colis, qui comprend des sociétés principalement actives comme prestataires de services de colis (10 sociétés, jugées hautement comparables aux prestataires de service postal universel); ii) le groupe de référence II, ou secteur élargi des colis, qui comprend des sociétés dont l'activité principale pourrait porter sur d'autres services, comme les services de courrier (26 sociétés présentant un niveau de comparabilité quelque peu inférieur) et iii) le groupe de référence III, qui comprend aussi des sociétés du secteur du transport terrestre (1 163 sociétés présentant une comparabilité moindre) ([5]). Selon WIK, cette approche renforce la validité statistique de l'étude comparative finale.

(263) L'un des critères de sélection appliqués à tous les groupes de référence concerne la taille de la société; seules les sociétés dont les recettes dépassent 3 millions d'EUR sont prises en compte ([6]). En ce qui concerne la période couverte par les données, des données fiables n'étaient disponibles que pour la période 1998-2007 et des interpolations rétroactives ont été utilisées pour la période 1990-1997 ([7]).

(264) En outre, WIK reprend l'analyse adoptée dans les prix de transfert en se basant sur le concept d'intervalle interquartile ([8]) pour lisser l'effet des valeurs extrêmes et pour définir un niveau de bénéfice raisonnable.

(265) WIK obtient les résultats suivants pour la période 1998-2007:

a) groupe de référence I: 25^{e} centile égal à - 0,42 %, 75^{e} centile égal à 6,72 % et médiane (50^{e} centile) égale à 3,86 %;

b) groupe de référence II: 25^{e} centile égal à 0,45 %, 75^{e} centile égal à 6,77 % et médiane (50^{e} centile) égale à 3,48 %;

([1]) Voir, par exemple, la section 5.1.4 de l'étude WIK.

([2]) Voir les principes de l'OCDE en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales (1995) (ci-après les principes de l'OCDE); principes administratifs – procédures allemands; article 482 de l'IRS Tax Code des États-Unis.

([3]) Le RCE est le ratio EBIT/capital employé, le RDA le ratio EBIT/total des actifs, le RCP le ratio EBIT/capitaux propres et la MDE le ratio EBIT/chiffre d'affaires (voir aussi la section 5.1.5 de l'étude WIK).

([4]) L'EBIT correspond aux bénéfices avant intérêts et impôts. La marge EBIT équivaut à la MDE.

([5]) Les trois échantillons ont été constitués en assouplissant progressivement certains critères liés au niveau de comparabilité des activités des sociétés sélectionnées par rapport à celles de DP.

([6]) Selon WIK, ce critère devrait garantir un minimum d'économies d'échelle (voir, par exemple, le tableau 7, p. 76).

([7]) WIK présente les résultats séparément pour ces deux périodes afin d'indiquer que les données se rapportant à la période précédant 1998 «doivent être traitées prudemment».

([8]) L'intervalle interquartile est l'intervalle entre le 25^{e} centile et le 75^{e} centile de la distribution, les 25^{e} et 75^{e} centiles étant les niveaux en dessous desquels figurent respectivement 25 et 75 % des observations dans les ensembles de données. En d'autres termes, l'intervalle interquartile n'inclut pas les 25 % les plus bas et les 25 % les plus élevés des données. Un concept connexe utilisé dans l'étude WIK est le 50^{e} centile, ou médiane, qui est égal au point de la distribution par rapport auquel la moitié des observations ont une valeur inférieure et l'autre moitié, une valeur supérieure.

c) groupe de référence III: 25e centile égal à 0,64 %, 75e centile égal à 5,57 % et médiane (50e centile) égale à 2,59 %.

(266) WIK conclut que le secteur élargi des colis, ou groupe de référence II, est le groupe de référence le plus approprié, car les résultats obtenus sont relativement stables dans le temps par rapport à l'autre groupe de référence (secteur restreint des colis) et parce que ce secteur est fonctionnellement plus proche des activités de courrier et de colis que l'autre groupe de référence (secteur du transport terrestre).

(267) Un autre ajustement est réalisé pour obtenir une limite supérieure du bénéfice raisonnable de DP fondée sur l'analyse du risque entrepreneurial couru par l'entreprise par rapport au groupe de référence. Sur cette base, WIK propose comme limite supérieure du bénéfice raisonnable de DP la valeur de 3,48 % correspondant à la MDE médiane du groupe de référence II. En choisissant la médiane plutôt que le 75e centile comme valeur supérieure du bénéfice raisonnable, WIK veut refléter le fait que les sociétés présentes dans l'échantillon assument un risque plus grand que les opérateurs postaux historiques, étant donné qu'elles ne bénéficient d'aucun droit spécial.

Observations des autorités belges concernant l'étude WIK

Observations concernant l'étude WIK

(268) Les autorités belges ont estimé que la méthodologie utilisée dans le rapport WIK était incorrecte et elles ont présenté plusieurs documents (lettres, prises de position et rapports) les 23 avril 2010, 1er mars 2011, 14 juin 2011, 5 août 2011, 10 août 2011, 14 décembre 2011 et 19 décembre 2011 réfutant la démarche du rapport WIK et présentant leur propre méthode d'estimation d'un bénéfice raisonnable de référence.

(269) Dans une prise de position envoyée le 5 août 2011, les autorités belges ont, en substance, fait valoir que l'échantillon utilisé dans l'étude WIK n'était pas représentatif de l'activité, de la taille, du profil de risque et de la période de référence. La Belgique affirme donc qu'il est très difficile de légitimer l'échantillon sur la base des critères exposés au point 18 de l'encadrement sur les SIEG.

(270) Dans la même prise de position, la Belgique fait aussi valoir qu'il serait logique d'opérer une distinction entre les marges bénéficiaires des activités présentant des niveaux de risque sensiblement différents: si la distribution de la presse et celle du courrier sont des activités ayant un profil de risque différent, les autorités belges font valoir qu'il conviendrait alors d'utiliser des niveaux différents de bénéfice raisonnable.

(271) En outre, les autorités belges affirment que les activités de DPLP bénéficient de gains de productivité et que la Commission devrait en tenir compte lorsqu'elle définit le taux de rémunération raisonnable, comme le prévoit le point 18 de l'encadrement sur les SIEG. Les autorités belges soulignent que DPLP est devenue rentable au terme de nombreuses réformes et après avoir été pendant très longtemps déficitaire. Les coûts de DPLP ont été réduits, notamment grâce à la fermeture de bureaux de poste. La part de 50 % détenue par des investisseurs privés depuis 2006 a fait naître une nouvelle culture axée sur l'efficience. Selon les autorités belges, de tels gains d'efficience devraient être pris en compte lors de la détermination du taux de rémunération raisonnable qui peut être accordé à DPLP.

L'étude Charles River Associates

(272) Le 1er mars 2011, les autorités belges ont envoyé à la Commission un rapport rédigé par Charles River Associates (CRA) qui jette un œil critique sur l'étude WIK et propose une autre méthode d'évaluation du bénéfice raisonnable de DPLP.

(273) En ce qui concerne la composition de l'échantillon, CRA fait valoir que les trois échantillons WIK incluent de nombreuses sociétés de petite taille dont les profils de risque ne sont pas comparables à celui d'un grand opérateur postal. CRA conteste donc les conclusions de WIK affirmant que la prestation des services de lettres par l'opérateur postal historique en question comporte un faible risque et que les sociétés incluses dans les groupes de référence permettent d'effectuer de bonnes comparaisons.

(274) CRA attire notamment l'attention sur la corrélation entre la structure des coûts d'une entreprise (en termes de proportion des coûts fixes et variables) et le risque commercial encouru. CRA fait valoir qu'un opérateur postal assumant une obligation de service universel est confronté à des coûts fixes plus importants et est donc davantage exposé à une baisse de la demande qu'une société dont les coûts fixes sont plus faibles. En outre, CRA souligne l'écart de MDE entre les petites et les grandes sociétés des groupes WIK [1], ce qui sous-entend, selon elle, l'existence de différences systématiques entre les petites sociétés de colis et les plus grandes entreprises, comme UPS et FedEX, qui pourraient s'expliquer par la structure de coûts différente.

(275) CRA analyse également plus en détail les caractéristiques de certaines des petites sociétés de colis incluses dans l'échantillon du groupe de référence I de WIK et conclut que leur profil de risque n'est pas comparable à celui d'un grand opérateur postal. CRA estime également qu'il n'y a pas lieu d'augmenter la taille de cet échantillon déjà difficilement comparable en ajoutant des entreprises encore moins comparables.

(276) CRA rejette l'argument de WIK selon lequel les opérateurs postaux historiques européens ne devraient pas être inclus dans l'échantillon, car leurs bénéfices ont été déterminés, non par la concurrence, mais par la régulation des prix, le risque étant que ces opérateurs postaux historiques aient, grâce à cette régulation des prix, pu engranger des bénéfices excessifs. CRA fait valoir qu'en rejetant d'autres opérateurs postaux historiques aux fins de la comparaison, WIK se fonde sur l'hypothèse théorique selon laquelle ces opérateurs historiques

[1] En l'espèce, la taille est déduite du nombre de salariés. Voir le tableau 1 à la p. 7 et la discussion au point 26.

auraient pu pratiquer des prix excessifs, mais sans avancer de preuves empiriques pour étayer son propos. À cet égard, CRA souligne qu'au vu des mécanismes de régulation des prix appliqués dans plusieurs États membres, comme le plafonnement des prix [1], les bénéfices importants observés seraient plutôt dus à des gains de productivité qu'à des prix élevés.

(277) CRA fait valoir que la méthode naturelle de calcul d'une marge bénéficiaire raisonnable pour DPLP sur ses obligations de service public consisterait à se baser sur les données disponibles concernant les marges bénéficiaires réalisées sur les activités de courrier d'autres opérateurs postaux d'Europe occidentale. Elle est d'autant plus naturelle que les services publics en question sont avant tout des services de lettres et que les données sur les marges bénéficiaires réalisées sur les opérations liées au courrier des autres opérateurs postaux d'Europe occidentale sont directement accessibles et ne révèlent aucune régulation des prix trop clémente.

(278) CRA fait valoir, en particulier, que l'analyse devrait reposer sur les marges EBIT (MDE) réalisées sur les activités de courrier des opérateurs postaux d'Europe occidentale qui communiquent des informations sectorielles sur les marges EBIT de leurs activités de courrier ou (si les informations sectorielles sur les marges EBIT ne sont pas communiquées) sur les marges EBIT globales des opérateurs postaux d'Europe occidentale qui tirent plus de 75 % de leurs recettes des services de courrier. CRA exclut de l'échantillon les opérateurs d'Europe orientale du fait de leur relative inefficience par rapport aux opérateurs postaux d'Europe occidentale.

(279) En conséquence, l'analyse de CRA repose sur un échantillon de 11 opérateurs postaux d'Europe occidentale pour la période 2002-2009 (73 observations au total). La MDE moyenne de cet échantillon est de […] %, la médiane est de […] % et le 75e centile est égal à […] % [2]. CRA calcule aussi la moyenne tronquée ([…] %) et la moyenne selon la méthode de Winsor ([…] %) qui, tout comme la médiane, ne sont pas touchées par les valeurs extrêmes [3].

(280) En ce qui concerne la définition d'une valeur de référence pour la marge bénéficiaire raisonnable, CRA fait valoir que l'utilisation de valeurs moyennes pose des problèmes méthodologiques. CRA explique qu'en raison des variations des marges bénéficiaires observées dans l'échantillon, le seuil critique définissant une rentabilité excessive devrait être supérieur à la moyenne ou à toute autre mesure de tendance centrale et pourrait, par exemple, être égal au 75e centile. Selon CRA, une telle approche rejoindrait la méthode employée dans les enquêtes sur les prix de transfert et qui consiste à se baser sur un intervalle (par exemple, un intervalle interquartile ou d'autres centiles).

[1] Voir le tableau 3, p. 20.

[2] La Commission a calculé que le 25e centile équivalait à […] %.

[3] La moyenne tronquée est calculée en excluant les 10 % supérieurs et les 10 % inférieurs des observations (l'échantillon contenant 73 observations, cela signifie que les sept premières et les sept dernières observations sont exclues). La moyenne calculée selon la méthode de Winsor est obtenue en remplaçant les sept premières et les sept dernières observations par, respectivement, les observations supérieures et inférieures suivantes.

Document présenté par les autorités belges le 14 décembre 2011 – Démonstration du droit de DPLP à percevoir une prime de risque sur un bénéfice raisonnable pour la période 1992-2010

(281) Le 14 décembre 2011, les autorités belges ont présenté à la Commission un document reprenant la position de DPLP sur les risques encourus par les opérateurs postaux et proposant une méthodologie en vue d'élaborer un outil de mesure de la prime de risque qui, ajouté à la marge d'exploitation sans risque, donnerait un niveau raisonnable de MDE.

(282) Le document n'explique pas comment la marge d'exploitation sans risque (exprimée en termes de MDE) pourrait être définie en l'espèce et ne se prononce pas clairement sur ce que devrait être précisément la MDE raisonnable sur la base de la méthodologie proposée. L'analyse insiste plutôt sur l'appréciation des divers risques et sur le calcul d'une prime de risque qui reflète tous les types de risque.

(283) Les autorités belges privilégient notamment trois grandes catégories de risque – le risque sectoriel, le risque lié au service et le risque contractuel – et les types habituels de risque, pour chaque catégorie, auxquels les opérateurs postaux sont exposés. La méthodologie d'appréciation de la prime de risque prévoit: i) la définition d'une «prime de risque maximal» [4]; ii) la scission de la période prise en considération en périodes contractuelles, pour cerner les risques liés à chaque contrat; iii) l'utilisation d'une échelle simple pour évaluer chaque risque pour chaque période contractuelle (faible, moyen ou élevé); iv) la conversion des notes attribuées à chaque risque en une note globale pour chacune des trois grandes catégories de risques et v) la conversion des notes globales en primes de risque, dont la somme donne la prime de risque totale.

(284) De plus, des exemples sont donnés pour démontrer que DPLP encourt des risques supérieurs à la moyenne. Ainsi, les autorités belges maintiennent que DPLP est confrontée à un risque lié aux volumes plus élevé car elle tire une part plus importante de ses recettes de son activité «courrier» et parce qu'elle présente une rigidité des coûts plus importante due à une proportion des coûts

[4] L'analyse ne précise pas comment définir la prime de risque maximal.

fixes supérieure à la moyenne. Un autre type de risque jugé plus élevé pour DPLP est le risque lié à la sécurité. Selon l'analyse, cela est dû au fait que DPLP est l'un des rares opérateurs postaux européens à distribuer à domicile les allocations de retraite en espèces.

(285) Sur la base de l'appréciation des différents risques, les autorités belges concluent que le quatrième contrat de gestion présente un niveau élevé des trois types de risque, alors que les premier, deuxième et troisième contrats se caractérisent par un niveau moyen de risque (la seule exception étant le risque sectoriel, qui est jugé faible pour le premier contrat). Les autorités belges donnent d'autres exemples de la manière de convertir en prime de risque le classement ci-dessus des différents risques, en se basant sur des valeurs différentes pour la «prime de risque maximal».

L'étude Deloitte

(286) L'étude Deloitte mentionnée au considérant 257 ci-dessus rejoint l'étude WIK sur plusieurs points:

1) elles utilisent toutes deux la même méthodologie de recherche de sociétés comparables en termes de fonctions et de risque dans les bases de données financières;

2) elles proposent toutes deux d'utiliser la MDE comme mesure de référence la plus pertinente pour définir le bénéfice de référence (en raison du manque de données, des différences de traitement comptable entre les différentes sociétés);

3) enfin, les prestataires de service postal universel sont exclus du groupe d'entreprises comparables car ils opèrent principalement sur des marchés régulés et bénéficient de droits exclusifs.

(287) En ce qui concerne le groupe d'entreprises comparables, la principale différence entre l'étude WIK et l'étude Deloitte porte sur la taille des sociétés entrant en ligne de compte. Deloitte n'inclut dans son échantillon que des sociétés dont les recettes annuelles sont supérieures à 100 millions d'EUR ([1]). Cette restriction s'explique par son analyse des spécificités des activités liées à la prestation de service universel et aux risques commerciaux et de marché y afférents ([2]).

(288) Deloitte estime en particulier que les sociétés du secteur postal et des colis qui exploitent de vastes et complexes réseaux de collecte et de distribution peuvent être comparées raisonnablement à DP. Compte tenu des économies d'échelle, de portée et de densité qui prévalent dans les réseaux postaux et de la part élevée des coûts d'exploitation par rapport aux coûts du capital, ainsi que des risques connexes (comme le risque lié aux volumes, le risque de remplacement par le courrier électronique), les grandes entreprises multiproduits du secteur postal et des colis se prêtent davantage à une comparaison que les petites entreprises de courrier. Les sociétés de transport de marchandises et de logistique pourraient aussi – dans une moindre mesure – contribuer à la comparaison car elles utilisent les mêmes actifs.

(289) Pour illustrer l'importance que revêt la taille des sociétés, Deloitte compare son échantillon avec celui du groupe de référence II de WIK. Deloitte fait remarquer que la MDE moyenne dans l'échantillon WIK diffère sensiblement entre les groupes de sociétés de taille différente (qui est déduite du nombre de salariés) ([3]). Deloitte fait valoir que dans son échantillon (basé sur des sociétés plus grandes), il n'y a, au contraire, aucun lien étroit entre l'échelle et la MDE.

(290) Au terme du processus de sélection de l'échantillon, Deloitte fonde son analyse sur 7 sociétés postales et de colis, 18 sociétés de logistique et 19 sociétés de transport de marchandises. En ce qui concerne le secteur postal et des colis, le petit groupe de sept sociétés comparables inclut de grands opérateurs multinationaux de colis express comme UPS, FedEx et TNT Express, ainsi que quelques autres opérateurs postaux originaires principalement des États-Unis et du Royaume-Uni ([4]). En principe, l'ensemble de données couvre la période 1990-2007, mais les données pour les premières années sont toutefois très limitées et Deloitte considère dès lors que les résultats pour ces années sont moins fiables ([5]).

(291) Deloitte examine en outre les avantages et inconvénients de plusieurs autres instruments de mesure de la rentabilité. Elle rejette l'utilisation du TRI en l'espèce, en raison des difficultés pratiques liées à l'obtention de données adéquates sur les flux de trésorerie. Elle rejette aussi l'utilisation du RCE ou du RCP en raison, par exemple, de différences entre les sociétés en matière de traitement comptable des coûts et de structure du capital (cette dernière étant importante pour le RCP). Le RDA est aussi jugé inadéquat car il est axé sur le total des actifs. Deloitte propose donc d'opter pour la MDE mais souligne qu'étant donné que celle-ci ne mesure pas directement le rendement du capital, elle peut être utilisée à des fins d'étude comparative pour autant que les entreprises comparées présentent une intensité du capital similaire.

([1]) Plus spécifiquement, seules les sociétés comptant plus de 1 000 salariés et celles totalisant plus de 100 millions d'EUR en recettes ou en actifs figurent dans l'échantillon.

([2]) Deloitte estime que des spécificités commerciales découlent de l'obligation faite à un prestataire de service universel d'exploiter un réseau complexe de collecte et de distribution.

([3]) Voir le tableau 6, p. 36.

([4]) La liste des sociétés de référence dans chacun des trois secteurs figure au tableau 3, p. 31.

([5]) Veuillez noter que ce problème concerne tout particulièrement l'échantillon postal et des colis, pour lequel, selon le tableau 5, p. 35, le nombre d'observations par an va de 2 à 4 pour la période 1990-1997, contre 5 à 7 pour la période 1998-2007.

(292) Deloitte calcule cependant le RCE (ainsi que le RCE à la valeur du marché et le RDA) pour un petit sous-échantillon de six sociétés mais conclut que la fourchette et la variation du RCE pourraient refléter divers facteurs, ce qui exige une interprétation prudente et nuit à son utilité en tant qu'indicateur de référence. Parmi ces facteurs, Deloitte souligne l'importance de l'intensité du capital. Deloitte fait valoir qu'en termes d'intensité du capital, le service universel de DP est plus proche de celui, par exemple, d'UPS et de FedEx que de celui d'opérateurs de transport de marchandises comme Kuehne&Nagel ou Wincanton.

(293) Deloitte souligne aussi les écarts importants de rentabilité des sociétés au fil du temps ainsi qu'au sein des différents secteurs et entre ces derniers. Ces écarts, selon Deloitte, justifieraient le recours à des fourchettes de bénéfice raisonnable plutôt qu'à une valeur moyenne unique. Une telle approche serait également opportune compte tenu de la nécessité de ne pas pénaliser les résultats supérieurs à la moyenne obtenus grâce à des gains d'efficience.

(294) Les résultats recueillis par Deloitte, par secteur et pour tous les secteurs, sont résumés dans le tableau 22 de l'étude Deloitte. Ainsi:

a) pour le secteur postal et des colis, pour la période 1998-2007, la moyenne des MDE moyennes annuelles est de 8,1 %, la moyenne des MDE médianes annuelles est de 7,4 %, la moyenne des 25es centiles annuels est de 4,8 % et la moyenne des 75es centiles annuels est de 12 %;

b) pour l'ensemble des secteurs, pour la période 1990-2007, la moyenne des MDE moyennes annuelles est de 6 %, la moyenne des MDE médianes annuelles est de 5,4 %, la moyenne des 25es centiles annuels est de 3,6 % et la moyenne des 75es centiles annuels est de 8,1 % ([1]);

(295) Comme indicateur de référence, Deloitte propose une valeur basée sur la moyenne des MDE moyennes annuelles égale à 7,9 % ([2]); pour refléter l'écart observé des MDE, Deloitte déduit également une fourchette pour la MDE raisonnable basée sur les intervalles interquartiles annuels ([3]).

Appréciation de l'étude comparative

Bénéfice raisonnable (fourchette par défaut)

(296) Choisir un bon échantillon d'entreprises comparables pour les opérateurs postaux historiques est une tâche complexe. Il va sans dire que le plus grand soin doit être apporté au choix d'un groupe d'entreprises pouvant servir de référence pour les activités commerciales et le risque.

(297) Les études WIK et Deloitte ont en commun le fait qu'elles ciblent les sociétés commerciales ayant des activités comparables à celles de DPLP, tout en excluant les opérateurs postaux historiques de l'échantillon de comparaison. CRA, à l'inverse, utilise un échantillon de comparaison composé uniquement d'autres opérateurs postaux historiques européens.

(298) La Commission partage l'avis de WIK et de Deloitte selon lequel les bénéfices des opérateurs postaux historiques (utilisés par CRA dans son étude comparative) ne sont pas le fait de conditions de marché normales mais résultent en grande partie de choix d'autres États membres en matière de régulation. Ils pourraient, dès lors, ne pas refléter de manière adéquate la rémunération de référence. Dans le même temps, étant donné que l'échantillon de CRA porte sur les opérateurs postaux historiques d'autres pays européens, il semble constituer l'échantillon d'entreprises qui se rapprochent le plus de DPLP. C'est pourquoi la Commission considère qu'il convient de prendre pleinement en compte l'échantillon de CRA, notamment pour vérifier par recoupement les niveaux de référence du bénéfice raisonnable (MDE) définis sur la base des études WIK et Deloitte.

(299) Tant l'étude WIK que l'étude Deloitte reconnaissent qu'il convient de disposer d'un échantillon d'une taille suffisante pour tirer des conclusions significatives aux fins de l'étude comparative. À cet effet, elles se basent sur un échantillon (relativement) restreint d'entreprises dans le secteur postal et des colis et sur des échantillons plus larges incluant des sociétés des secteurs de la logistique et du transport de marchandises. La Commission reconnaît qu'il importe de disposer d'un échantillon de taille suffisante à des fins statistiques. Concernant la position de CRA à cet égard, qui conteste l'utilité d'une augmentation de la taille de l'échantillon en y ajoutant des sociétés moins comparables, la Commission estime que les échantillons plus larges définis par WIK et, en particulier, par Deloitte, sur la base des méthodologies de sélection d'échantillons adoptées, sont suffisamment comparables pour servir de groupes de référence significatifs afin d'évaluer le bénéfice de DPLP.

([1]) Les calculs de la Commission indiquent que les résultats de l'échantillon incluant tous les secteurs ne varient pas sensiblement si seule la période 1998-2007 est prise en considération.

([2]) Pour déduire la MDE moyenne annuelle du secteur postal et des colis pour la période précédant 1997, Deloitte utilise la moyenne des MDE de l'ensemble des secteurs au cours de cette période ajustée à la hausse par la différence entre la MDE du secteur postal et des colis et la MDE de tous les secteurs pour la période 1998-2007.

([3]) Deloitte déduit la fourchette des RDE raisonnables en se basant sur les intervalles interquartiles annuels de l'échantillon du secteur postal et des colis pour la période 1998-2007 et de l'échantillon de l'ensemble des secteurs pour la période 1990-1997. Deloitte ne donne aucune information sur les calculs mais présente les valeurs annuelles des limites supérieure et inférieure de la fourchette (voir, par exemple, la figure 1). La moyenne de la limite supérieure de la fourchette est de 11,7 % et la moyenne de la limite inférieure de la fourchette est de 6,1 %. Si les mêmes calculs sont effectués sur l'échantillon incluant tous les secteurs, les résultats sont respectivement les suivants: la moyenne de la limite supérieure de la fourchette est de 10,6 % et la moyenne de la limite inférieure de la fourchette est de 6,1 %.

(300) L'étude WIK tente de définir une MDE de référence sur la base de trois groupes constitués à des fins de comparaison. Toutefois, la Commission considère également que l'étude WIK peut être attaquée sur deux points distincts bien que liés ([1]): i) le recours par WIK à des échantillons qui incluent également un grand nombre de plus petites sociétés ([2]) qui ne sont pas, à l'évidence, comparables à des opérateurs postaux historiques tels que DPLP; et ii) les hypothèses de WIK concernant le niveau de risque auquel l'opérateur postal faisant l'objet de l'enquête est confronté.

(301) La Commission considère que l'échelle des activités, ainsi que la structure des coûts des opérateurs postaux historiques tels que DPLP (conjointement au type de mécanisme de régulation en place) sont des éléments essentiels pour l'appréciation de l'étude comparative des niveaux de bénéfice.

(302) Premièrement, si les coûts fixes sont élevés (et concernent, par exemple, les coûts du capital ou d'autres coûts fixes liés au réseau), les plus grandes entreprises bénéficient davantage des économies d'échelle et de densité que les petites. En comparant la MDE moyenne des grandes et petites entreprises présentes dans l'échantillon WIK, l'étude Deloitte-II parvient à démontrer que la MDE moyenne augmente avec la taille des entreprises (mesurée selon le nombre de salariés) ([3]). En effet, la valeur moyenne du premier quartile (Q1) est très faible dans les trois échantillons WIK (par exemple, seulement 0,75 % pour l'échantillon WIK II sur la période 1998-2007) ([4]), ce qui pourrait traduire une certaine surreprésentation des (plus petites) entreprises qui subissent des pertes et luttent pour rester sur le marché. En incluant autant de petites entreprises dans ses échantillons (y compris dans son principal échantillon du groupe de référence II), WIK a peut-être sous-estimé la MDE de référence qui s'appliquerait davantage à des entreprises plus grandes et mieux implantées comme DP ou DPLP.

(303) Deuxièmement, bien que WIK mentionne, à juste titre, le faible profil de risque de l'opérateur en raison du caractère monopolistique de ses activités, elle ne semble pas avoir suffisamment tenu compte des coûts fixes importants (par rapport aux coûts variables) induits par l'obligation de service universel, ni de l'évolution du profil de risque qu'auraient pu entraîner les modifications du régime réglementaire qu'a connues l'opérateur au fil du temps, en particulier entre les différentes périodes de régulation (par exemple, les différents contrats de gestion, dans le cas de DPLP).

(304) La part de coûts fixes peut non seulement être élevée en raison de la haute intensité capitalistique d'une entreprise (une des explications courantes du caractère élevé des coûts fixes) mais aussi parce que celle-ci ne peut adapter ses coûts globaux compte tenu de son obligation (liée à l'obligation de service universel) de maintenir en place un vaste réseau de distribution et parce qu'elle est incapable de réduire les coûts du travail du fait des contrats de travail existants. La part élevée de coûts fixes ([5]) remet encore un peu plus en question l'inclusion des petites sociétés dont la structure des coûts (le ratio coûts fixes/coûts variables) semble différer de manière significative ([6]).

(305) Comme indiqué dans l'introduction, la Commission estime également que le degré d'exposition au risque d'un opérateur postal historique dépend en grande partie des caractéristiques du mécanisme régulateur mis en place par les pouvoirs publics pour financer l'obligation de service universel. Le passage à un système de plafonnement des prix à plus long terme pour le prix des timbres (comme l'a connu DPLP en 2006) entraîne notamment une augmentation sensible de l'importance du risque lié aux volumes. L'existence d'un tel risque ébranle l'hypothèse de WIK concernant le risque intrinsèquement faible des activités de DPLP, du moins pour la période caractérisée par un système de plafonnement des prix.

(306) Compte tenu des arguments présentés aux considérants 286 à 295, la Commission estime que pour l'évaluation du bénéfice de DPLP, les échantillons Deloitte constituent une amélioration par rapport aux échantillons WIK, étant donné qu'ils se limitent aux entreprises présentant une taille minimale plus élevée (chiffre d'affaires annuel dépassant les 100 millions d'EUR).

(307) Parallèlement, il convient toutefois de noter que sur divers aspects, l'approche Deloitte présente aussi certaines faiblesses potentielles et ses conclusions doivent être interprétées avec prudence.

(308) Les échantillons Deloitte semblent notamment inclure de nombreuses sociétés dont l'intensité du capital est supérieure à celle qui s'applique aux opérateurs de courrier ([7]). D'un point de vue méthodologique, l'utilisation de la MDE comme outil d'évaluation du bénéfice nécessite un échantillon comparatif de sociétés présentant des niveaux similaires d'intensité du capital (définie ici comme le ratio capital/ventes). L'hypothèse de travail est que les sociétés ayant la même MDE auront un rendement du capital employé [RCE ([8])] inversement proportionnel à leur ratio capital/ventes. Par conséquent, le recours

([1]) Ces griefs ont aussi été exprimés dans les études Deloitte-II et CRA.
([2]) WIK inclut des sociétés dont le chiffre d'affaires est de 3 millions d'EUR.
([3]) Étude Deloitte, p. 36-37.
([4]) Étude WIK, p. 87.
([5]) CRA, p. 8. Selon DPLP, 66 % de ses coûts sont fixes (voir «Demonstration of DPLP's entitlement to a risk premium on reasonable profit for the period 1992-2010», diapositive 8).
([6]) Conformément à l'analyse de CRA de l'échantillon des sociétés inclus dans le groupe de référence I de l'étude WIK. Voir section 3.2 de l'étude CRA.
([7]) C'est particulièrement vrai pour le groupe restreint des entreprises postales et de colis de Deloitte.
([8]) Le RCE peut être compris comme une valeur de substitution comptable (imparfaite) du rendement économique concerné, le TRI sur le capital investi.

à la MDE comme indicateur de référence de la rentabilité requiert une intensité de capital identique pour les sociétés figurant dans le groupe de référence. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des estimations fiables de l'intensité de capital ([1]), il semblerait que les activités de distribution du courrier et de la presse présentent une intensité de capital moindre que les activités de colis express des grandes multinationales telles qu'UPS, TNT, FedEx et DHL ([2]). Par conséquent, il se peut que l'indicateur de bénéfice raisonnable défini sur la base des échantillons Deloitte surévalue le bénéfice de référence qu'il conviendrait d'appliquer à des sociétés présentant la même structure de capital que DPLP ([3]).

(309) Au vu des nombreuses incertitudes qui accompagnent cet exercice d'évaluation, la Commission estime qu'il est justifié de définir une fourchette raisonnable de MDE sur la base des estimations de Deloitte de la MDE médiane pour l'échantillon plus large de tous les secteurs (5,4 %) ainsi que la MDE médiane pour l'échantillon des sociétés actives dans le secteur postal et des colis (7,4 %) ([4]). La fourchette ainsi obtenue [5,4 %-7,4 %] constituerait, selon la Commission, une «fourchette par défaut» pour le bénéfice raisonnable, du moins pour les périodes pendant lesquelles DPLP était confrontée à un degré significatif de risque, compte tenu du contrat de compensation en vigueur, et à des mesures incitatives importantes pour devenir plus efficace ([5]).

(310) La Commission considère que la fourchette de [5,4 %-7,4 %] est appropriée en tant que valeur par défaut, tant pour les activités de distribution de courrier de DPLP que pour ses activités de distribution de la presse, étant donné qu'il s'agit d'activités étroitement liées présentant des caractéristiques commerciales très similaires.

(311) Il est vrai que DPLP a été confrontée à une concurrence faible ou inexistante dans les domaines concernés d'activité (distribution de lettres et de la presse). Sur cette base, la question se pose de savoir s'il convient d'évaluer son bénéfice sur la base du bénéfice médian des échantillons de sociétés réellement confrontées à la concurrence et si une valeur de référence plus restrictive (c'est-à-dire plus basse), comme le premier quartile (25^{e} centile), ne serait pas suffisante pour une société dans la position de DPLP. Toutefois, la Commission estime qu'une telle approche ne reconnaîtrait pas suffisamment l'existence d'une variation importante des niveaux de bénéfice, tant entre les sociétés que dans le temps. En outre, il conviendrait d'éviter toute suppression injustifiée des gains d'efficience éventuels en imposant un plafond aussi strict sur la MDE obtenue a posteriori par la société.

(312) Dans l'affaire en cause, la Commission estime également qu'il est inapproprié de se baser sur des mesures allant au-delà de la médiane, comme le troisième quartile ([6]). Étant donné que l'approche retenue définit déjà une fourchette entre différents échantillons, la valeur ajoutée apportée par la prise en compte, à des fins statistiques, de fourchettes de part et d'autre de la médiane dans les échantillons (l'intervalle interquartile communément utilisé dans les prix de transfert) semble quelque peu limitée ([7]). La Commission tient donc compte de la variation de la médiane dans les différents groupes de référence, plutôt que de la variation autour de la médiane dans un échantillon particulier ([8]).

(313) Mais surtout, étant donné que le secteur «courrier» de DPLP présente une plus faible intensité capitalistique que celui des opérateurs de colis exprès ([9]), il semblerait qu'utiliser la médiane de ce dernier échantillon offre déjà en soi une certaine marge de manœuvre permettant de cerner la variation des niveaux de bénéfice autour de la médiane pour les sociétés qui présentent une intensité en capital moindre, comme DPLP, et de récompenser suffisamment les gains d'efficience, le cas échéant.

(314) Plusieurs vérifications croisées de cohérence peuvent être effectuées en comparant la fourchette par défaut mentionnée au considérant 309 avec d'autres estimations disponibles du bénéfice raisonnable. Comme indiqué au début de la présente sous-section, il est utile de procéder à une vérification croisée avec la MDE médiane de l'étude CRA, qui est de […] % ([10]). La MDE médiane calculée sur

([1]) Voir Oxera (2003), Damodaran (2007).

([2]) Une vérification des rapports annuels de Deutsche Post suggère que l'intensité de capital (le rapport entre les actifs sectoriels et le total des recettes sectorielles en tant que valeur de substitution) de DHL, sa filiale de colis exprès, est supérieure à celle des activités de courrier de DP (voir le rapport annuel 2004, p. 90, tableau 9, Segment Reporting).

([3]) Voir aussi, WIK, lettre du 5.11.2010.

([4]) Selon la Commission, il est préférable, en l'espèce, de prendre en compte la MDE médiane plutôt que la MDE moyenne, étant donné que la première est moins exposée aux valeurs extrêmes que la dernière. La Commission constate que tant la médiane que la moyenne sont des mesures de tendance centrale et sont communément utilisées lorsqu'il s'agit de caractériser la «moyenne».

([5]) Il convient de faire remarquer que les trois rapports d'experts ont proposé des valeurs de référence invariables dans le temps pour la MDE raisonnable, c'est-à-dire des valeurs de référence uniformes applicables pendant toute la période examinée. La Commission ne propose pas de tenir compte du facteur temps en tant que tel mais de faire une distinction entre les diverses périodes de régulation, ce qui est théoriquement différent.

([6]) Comme le suggère, par exemple, CRA, voir le considérant 280 ci-dessus.

([7]) En réalité, cette dernière approche pourrait être plus appropriée si la Commission disposait d'un échantillon pertinent de sociétés pouvant être comparées à DPLP et la question serait de savoir si un certain niveau de bénéfice observé pour DPLP serait, d'un point de vue statistique, sensiblement différent de la moyenne de l'échantillon.

([8]) Dans ce contexte, la Commission constate que l'estimation par Deloitte du troisième quartile, en particulier pour l'échantillon restreint des services postaux et de colis, peut être particulièrement sensible à la taille modeste de l'échantillon.

([9]) Voir le considérant 308.

([10]) Les résultats présentés dans l'étude CRA reposent sur l'échantillon global (regroupé) et ne représentent pas, comme les résultats de Deloitte ou WIK, des moyennes des estimations annuelles. Dans un souci de cohérence, la Commission a calculé la moyenne des médianes annuelles à partir de l'échantillon CRA et le résultat (6,7 %) ne diffère pas sensiblement de la médiane globale présentée dans l'étude CRA (6,6 %).

la base de l'échantillon du groupe de référence II de WIK, limité aux sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 millions, donne une MDE de 7,1 %. La Commission conclut que ces chiffres sont compris dans la fourchette [5,4 %-7,4 %], ce qui renforce l'affirmation selon laquelle cette fourchette peut être jugée raisonnable.

(315) De manière générale, la Commission en arrive donc à la conclusion qu'une marge par défaut comprise dans une fourchette de [5,4 %-7,4 %] semble constituer une marge de référence adéquate pour le bénéfice, du moins pour les périodes pendant lesquelles DPLP était confrontée à un degré significatif de risque et à d'importantes incitations à l'efficience.

Une marge de bénéfice raisonnable en l'absence de risque significatif lié au contrat

(316) De manière générale, la Commission considère que si le contrat entre l'opérateur historique et les pouvoirs publics est tel que le service public est lié à un degré significatif de risque, le bénéfice raisonnable accordé à l'opérateur historique doit être proportionnel au niveau correspondant de risque encouru. À l'inverse, si le contrat n'entraîne que peu de risque, le niveau de bénéfice raisonnable devra être faible.

(317) Dans la section précédente, la Commission a expliqué sa démarche visant à définir une fourchette par défaut de bénéfice raisonnable de [5,4 %-7,4 %], qui est considérée appropriée pour les contrats présentant un niveau de risque significatif. Il est difficile de quantifier la valeur de référence appropriée en termes de fourchette de MDE raisonnable en cas de faible risque mais il est évident qu'une telle fourchette de MDE devrait se situer à gauche de la répartition dans l'échantillon des niveaux de bénéfice observés. La Commission estime qu'il est justifié, dans cette perspective, d'adopter une fourchette pour le bénéfice raisonnable basée sur le premier quartile (25^{e} centile) au lieu de la médiane.

(318) Le recours au 25^{e} centile en tant que valeur de référence pour les contrats à faible risque donne une fourchette de MDE raisonnable de [3,6 %-4,8 %] sur la base des différents échantillons Deloitte.

(319) Là encore, une comparaison avec les résultats de CRA sur les opérateurs postaux historiques peut constituer une autre vérification croisée utile. La moyenne du 25^{e} centile annuel calculé par la Commission est égale à […] %. La Commission conclut que ces chiffres sont compris dans la fourchette [3,6 %-4,8 %], ce qui renforce l'affirmation selon laquelle cette fourchette peut être considérée comme raisonnable.

(320) De manière générale, la Commission en arrive donc à la conclusion qu'une marge par défaut comprise dans une fourchette de [3,6 %-4,8 %] semble constituer une marge de référence adéquate du bénéfice, pour les périodes pendant lesquelles DPLP était confrontée à un faible degré de risque.

Appréciation des risques inhérents aux contrats liant DPLP

(321) Comme expliqué dans l'introduction de la présente section, le risque supporté par DPLP dépend du mécanisme de compensation appliqué par la Belgique. Ce mécanisme est prévu dans les différents contrats de gestion conclus entre DPLP et l'État belge et varie au fil du temps. Il est donc raisonnable de tenir compte de différentes fourchettes pour la «MDE raisonnable» selon le mécanisme de compensation en place, qui détermine le niveau de risque auquel DPLP est confrontée mais aussi la mesure dans laquelle DPLP est incitée à améliorer sa productivité.

(322) Dans ce contexte, la Commission tient à souligner que la caractérisation du risque dans les contrats ne dépend pas de la simple présence du risque dans les contrats de gestion de DPLP, voire du degré absolu de risque, mais plutôt de la mesure dans laquelle le risque est supérieur ou inférieur à celui rencontré par les sociétés figurant dans les mêmes groupes d'échantillons. Il en va de même de l'intensité des mesures incitant DPLP à obtenir des gains d'efficience. Étant donné que ces groupes d'échantillons se composent de sociétés actives dans un environnement concurrentiel, elles sont normalement confrontées à un risque important et à de fortes incitations afin de devenir plus efficientes.

(323) La Commission considère que le quatrième contrat de gestion (2006-2010) prévoit clairement des mécanismes incluant des engagements à long terme concernant les prix et le financement basés sur des paramètres ex ante. Cela s'applique aux activités de DPLP concernant à la fois la distribution de courrier et celle de la presse.

(324) Plus spécifiquement, en ce qui concerne la distribution de la presse, l'article 9 du quatrième contrat de gestion dispose que sur la durée du contrat (période standard de cinq ans), la moyenne pondérée des tarifs pour la prestation de services appartenant au «panier des petits utilisateurs» n'augmentera pas plus rapidement que ne l'autorise un mécanisme de plafonnement des prix basé sur l'indice-santé (un indice spécifique des prix à la consommation) et un bonus de qualité reflétant le pourcentage du courrier individuel distribué dans les temps. Selon la Commission, fixer de cette manière les tarifs pour toute la période du contrat présente toutes les caractéristiques d'un contrat incitatif, ce qui expose la société à un niveau de risque significatif.

(325) En ce qui concerne la distribution de la presse, l'article 2 du quatrième contrat de gestion précise que durant la période du contrat, les tarifs de distribution de la

presse ne peuvent augmenter plus rapidement que l'indice-santé. Pour couvrir les coûts nets de distribution de la presse, compte tenu des efficiences projetées, l'article 13, paragraphe 2, fixe la compensation annuelle à laquelle DPLP a droit à 290 613 000 EUR (montant ajusté pour tenir compte de l'inflation) [1]. L'article 13, paragraphe 5, énonce que si le contenu ou les conditions du SIEG changent ou si une évolution significative intervient dans les coûts que DPLP ne peut maîtriser, les parties examineront si le montant de la compensation doit être adapté pour suivre cette évolution des coûts. Une telle adaptation passe par une décision du Conseil des ministres. La Commission reconnaît que cette dernière clause pourrait être interprétée comme une clause échappatoire réintroduisant certains éléments ex post dans le contrat (qui protègent DPLP contre le risque). La Commission considère toutefois que les termes utilisés par les pouvoirs publics sont suffisamment évasifs et que DPLP ne peut, de ce fait, compter sur son utilisation. De manière générale, la Commission estime que les dispositions prises pour les activités de DPLP liées à la distribution de la presse supposent un engagement à long terme sur le niveau de compensation.

(326) Par conséquent, selon la Commission, le quatrième contrat de gestion (2006-2010) ne peut pas être considéré comme induisant un faible risque mais plutôt comme entraînant un degré significatif de risque. De manière générale, la fourchette par défaut de [5,4 %-7,4 %] semble convenir aux deux types d'activités prévues par le quatrième contrat de gestion.

(327) À l'inverse, les contrats de gestion précédents (jusqu'en 2005) semblaient reposer en grande partie sur des mécanismes de prix et de compensation incluant un faible degré de risque pour DPLP.

(328) En ce qui concerne la fixation des prix des timbres, la Commission observe que les trois premiers contrats de gestion n'appliquent pas de mécanisme de plafonnement des prix du type utilisé dans le quatrième contrat de gestion (prévoyant un engagement à long terme sur les prix). Ces contrats renvoient plutôt, de manière assez générale, à des tarifs basés sur les coûts réels, établis sur la base de principes comptables appropriés [2].

(329) De la même manière, concernant la distribution de la presse, la Commission observe que les trois premiers contrats de gestion ne prévoient aucun budget forfaitaire couvrant la période du contrat de manière similaire au quatrième contrat de gestion [3]. Ils font plutôt référence aux compensations sur la base des coûts réels [4]. La Commission constate que le deuxième contrat définissait en outre un plafond global pour la compensation mais les montants compensatoires effectifs observés durant la période semblent remettre en cause le caractère réellement contraignant du plafond [5]. Le premier contrat de gestion fixait également une dotation annuelle (compensation) mais la Commission observe que, dans le même temps, le contrat ne définissait pas un plafond à long terme pour les tarifs de la distribution de la presse.

(330) La Commission est donc d'avis que la fourchette de [3,6 %-4,8 %], qui était jugée raisonnable en l'absence de risque significatif lié au contrat, doit être appliquée à la fois à la distribution de la presse et à la distribution du courrier pour la période correspondant aux trois premiers contrats de gestion.

(331) La Commission constate qu'une approche reposant sur les contrats est aussi proposée par les autorités belges dans le document qu'elles ont présenté le 14 décembre 2011. Bien que la méthodologie proposée soulève plusieurs questions concernant les facteurs de risque et la manière dont ils sont pondérés [6], une analyse par période contractuelle classant essentiellement le risque couru par DPLP selon une échelle à trois niveaux (faible, moyen, élevé) est globalement conforme à la démarche adoptée par la Commission. Dans l'ensemble, le classement pertinent fait par DPLP des contrats en termes de risque posé semble cohérent avec l'analyse de la Commission, étant donné que les autorités belges considèrent également que le quatrième contrat est globalement plus risqué que les trois premiers.

[1] «Sur la base d'une analyse des coûts et revenus visés au point 1°, réalisée par l'IBPT en collaboration avec le Collège des Commissaires de La Poste, et compte tenu des mesures d'économie prévues par le management de La Poste afin d'aligner la structure des coûts de La Poste sur la moyenne européenne du secteur, l'intervention financière de l'État visée au point 1° est fixée à un montant annuel de 290 613 000 EUR, pour chacune des périodes 24/09/05 – 23/09/06, 24/09/06 – 23/09/07, 24/09/07 – 23/09/08, 24/09/08 – 23/09/09, 24/09/09 – 23/09/10.»

[2] Ainsi, l'article 3 du deuxième contrat de gestion (1997-2001) dispose: «Les prix doivent être fondés sur les coûts réels. Ces coûts sont déterminés en fonction des règles comptables applicables aux entreprises commerciales et dont les principes comptables sont conformes à ceux acceptés par l'institut des réviseurs d'entreprises». La même terminologie est utilisée dans les premier et troisième contrats de gestion.

[3] Cette opinion concernant les deuxième et troisième contrats de gestion figure dans le document présenté par les autorités belges le 14 décembre. La diapositive 29 de cette présentation indique que dans les deuxième et troisième contrats de gestion, la compensation était basée sur les coûts réels (et non sur des sommes forfaitaires).

[4] Ainsi, l'article 3 du deuxième contrat de gestion (1997-2001) dispose: «La Poste facture périodiquement à l'État, sur la base des coûts réels, les prestations fournies à un prix inférieur au prix de revient.»

[5] Voir le considérant 38.

[6] La présentation ne donne aucune indication quant aux poids relatifs des différents facteurs de risque.

Conclusion concernant le niveau de bénéfice raisonnable

(332) La Commission est parvenue à la conclusion qu'une fourchette par défaut de la marge d'exploitation (MDE) comprise entre [5,4 %-7,4 %] constitue une fourchette de référence adéquate pour définir le bénéfice raisonnable pour les périodes au cours desquelles DPLP devait faire face à un risque significatif et tenir compte de fortes incitations à l'efficience.

(333) La Commission conclut aussi qu'une fourchette de la MDE comprise entre [3,6 %-4,8 %] constitue une fourchette de référence adéquate pour définir le bénéfice raisonnable pour les périodes au cours desquelles DPLP n'encourait pas de risque significatif.

(334) Afin de tenir compte des efforts que, selon les autorités belges, DPLP a consentis pour réaliser des gains d'efficience, la Commission a décidé de faire montre de prudence en utilisant les limites supérieures de ces deux fourchettes pour fixer le bénéfice raisonnable à inclure dans les coûts des services publics. Cette démarche est également mise en évidence dans l'étude Deloitte (voir le considérant 293) selon laquelle le recours à des fourchettes serait opportun compte tenu de la nécessité de ne pas pénaliser les résultats supérieurs à la moyenne obtenus grâce à des gains d'efficience.

(335) La Commission estime que les trois premiers contrats de gestion (1992-1996, 1997-2002 et 2003-2005) présentent un faible risque et qu'un niveau de bénéfice raisonnable correspondant à une MDE de 4,8 % peut être appliqué à la distribution tant du courrier que de la presse. Elle considère, en revanche, que le quatrième contrat de gestion (2006-2010) est assorti d'un risque nettement plus important, de sorte qu'un niveau de bénéfice raisonnable correspondant à une MDE de 7,4 % peut être appliqué à la distribution tant du courrier que de la presse.

Contrôle de la surcompensation pour la période couverte par le premier contrat de gestion (1992-1996)

(336) Le premier contrat de gestion précise que la compensation annuelle versée par l'État est destinée à l'ensemble des missions de service public.

(337) La surcompensation éventuelle doit donc être calculée en additionnant la totalité des coûts et des recettes de toutes les missions de service public.

(338) La compensation annuelle versée par l'État pour les missions de service public doit être incluse dans les recettes. Les compensations annuelles reçues par DPLP au titre du premier contrat de gestion représentent un montant total de 1,5 milliard d'EUR.

(339) De plus, les mesures d'aide ci-après doivent être prises en compte:

Transfert d'immeubles

(340) Le premier contrat de gestion prévoyait aussi un transfert d'immeubles de l'État à DPLP. Ce transfert de propriété d'immeubles d'une valeur de 112,2 millions d'EUR, pour lequel aucune contrepartie n'a été versée, doit être inclus dans les recettes de DPLP aux fins du calcul de la surcompensation pour la période couverte par le premier contrat de gestion. DPLP n'avait versé aucune contrepartie à l'État pour l'utilisation des bâtiments au cours de la période qui a précédé le transfert.

Compensation différée de SIEG pour 1996, d'un montant de 62 millions d'EUR, versée sous forme d'apport de capitaux en 1997

(341) En 1997, un montant de 62 millions d'EUR a été versé par l'État à DPLP et comptabilisé par celle-ci comme un apport de capitaux. Les autorités belges ont par la suite admis que ce transfert correspondait en fait au versement différé du solde de la compensation annuelle prévue pour 1996 par le premier contrat de gestion.

(342) Au départ, le montant en question n'avait pas été versé à temps à DPLP en 1996, si bien que la compensation de l'État était inférieure au montant annuel prévu par le contrat de gestion pour l'année en question.

(343) Aux fins du contrôle de la surcompensation, le versement de 62 millions d'EUR est inclus dans la compensation des SIEG pour la période couverte par le premier contrat de gestion.

(344) Le calcul de la surcompensation pour le premier contrat de gestion peut être résumé comme suit:

– Coûts nets (coûts – recettes) de l'ensemble des missions de service public, y compris l'obligation de service universel (OSU)

– Bénéfice raisonnable autorisé pour les SIEG

\+ Compensations annuelles des SIEG

\+ Transfert d'immeubles

\+ Apport de capitaux de 1997

= Surcompensation

Contrôle de la surcompensation pour la période couverte par les trois contrats de gestion suivants (1997-2010)

(345) Pour les trois contrats de gestion suivants, le calcul de la surcompensation ne tiendra compte que des coûts et des recettes des SIEG qui, en vertu des dispositions desdits contrats, pouvaient faire l'objet d'une compensation de service public. Les coûts et recettes correspondant aux autres SIEG qui, conformément aux dispositions des contrats de gestion, ne pouvaient prétendre à une aide

ne sont pas pris en considération. Le service postal universel ne faisant pas partie des activités bénéficiant d'une aide, son coût net potentiel ne sera pas pris en compte et doit être intégralement financé par DPLP sur ses ressources propres conformément au mandat de service public défini par les contrats de gestion. Les activités qui, conformément aux contrats de gestion, bénéficient du montant de compensation qui y est indiqué englobent notamment la distribution de la presse (quotidiens et périodiques) et les autres services publics énumérés au considérant 33.

(346) En raison des tarifs peu élevés pratiqués pour la distribution de la presse, les SIEG bénéficiant d'une aide sont globalement en perte.

(347) Dans la mesure où la surcompensation éventuelle d'un service donné peut être utilisée pour financer les coûts nets occasionnés par d'autres missions de service public sous-compensées, tous les coûts et recettes relatifs aux SIEG pouvant prétendre à une aide au titre des contrats de gestion seront additionnés aux fins du calcul.

(348) Les compensations annuelles reçues par DPLP au titre de ces trois contrats de gestion représentent un montant total de 3,5 milliards d'EUR.

Prise en compte des bénéfices excédentaires provenant du secteur réservé

(349) Outre les compensations prévues dans les contrats de gestion, DPLP a bénéficié, tout au long de la période couverte par l'enquête, de droits exclusifs conférés par l'État pour la prestation de services postaux réservés. Bien que les éventuels excédents nets provenant de ce secteur réservé ne constituent pas des ressources d'État aux fins du contrôle des aides d'État et ne peuvent donc faire l'objet d'un ordre de recouvrement en cas de surcompensation, ils peuvent et doivent être pris en compte, dans le cadre de l'application des règles en matière d'aides d'État, lors de l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de toute autre aide publique accordée audit opérateur à titre de compensation de services publics. Par conséquent, lors de l'appréciation de la compatibilité de la compensation accordée à DPLP au titre des différents contrats de gestion au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, les bénéfices excédentaires réalisés par l'opérateur postal belge dans ce secteur réservé seront déduits des coûts des SIEG pouvant prétendre à une compensation de service public en vertu des dispositions desdits contrats.

(350) Il convient de noter à ce propos que ce principe est inscrit dans l'encadrement sur les SIEG, lequel dispose que «si l'entreprise en cause dispose de droits exclusifs ou spéciaux liés à un service d'intérêt économique général qui génère des bénéfices excédant le bénéfice raisonnable, ou bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État, ceux-ci doivent être pris en considération, indépendamment de leur qualification au regard de l'article 87 du traité CE, et s'ajoutent à ses recettes» [1]. Ce principe traduit la condition de nécessité et de proportionnalité inhérente à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. En effet, l'aide versée pour un SIEG en sus des bénéfices excédentaires qui résultent d'un droit exclusif ou spécial accordé à l'opérateur et suffisent en soi pour couvrir les coûts d'un autre SIEG, n'est pas nécessaire à la prestation dudit SIEG. L'opérateur qui réalise ces bénéfices excédentaires bénéficie déjà d'une mesure publique qui lui permet d'assurer le SIEG dans des conditions d'équilibre économique, si bien qu'aucune compensation supplémentaire n'est nécessaire.

(351) Dès lors, tout bénéfice excédentaire dans le secteur réservé résultant du droit exclusif accordé doit être pris en compte pour juger de la nécessité des compensations de SIEG en cause accordées à DPLP.

(352) En conséquence, tout bénéfice généré par le secteur réservé (OSU R) excédant le niveau de bénéfice raisonnable est pris en compte dans l'analyse de la surcompensation des SIEG.

(353) Toutefois, le secteur réservé étant avant tout destiné à financer le service universel, toute perte enregistrée dans d'autres domaines du service universel réduit la contribution du secteur réservé aux coûts des autres SIEG connexes.

Coûts induits par les contraintes liées à l'obligation de service universel

(354) En outre, pour déterminer le bénéfice excédentaire réellement généré par le secteur réservé, il est nécessaire de tenir compte des coûts qui sont induits par l'obligation de service universel, mais qui sont supportés par des activités qui sortent du périmètre du service universel. Conformément à la jurisprudence Chronopost, les coûts du réseau de détail sont répartis dans la comptabilité analytique de DPLP entre les activités nécessitant de recourir au réseau, ce qui comprend des produits relevant du service universel, mais pas uniquement. Plus particulièrement, l'obligation imposée à DPLP de maintenir un réseau de détail d'une certaine ampleur et densité, pour fournir un service postal universel d'un niveau de qualité suffisant défini par les autorités belges entraîne des pertes pour les activités commerciales qui ne relèvent pas du service universel parce qu'une partie des coûts du réseau de détail est, conformément à la jurisprudence Chronopost, imputée aux produits commerciaux qui utilisent le réseau de détail.

(355) Contrainte de réseau imposée par les contrats de gestion: les contraintes imposées par l'État concernent la densité et le type de points de service postal (bureaux de poste

[1] Point 17 de l'encadrement sur les SIEG.

et/ou points poste) constituant le réseau de détail. Elles sont définies dans les contrats de gestion successifs. Ainsi, le quatrième contrat de gestion (2005-2010) prévoit:

a) l'obligation générale de maintenir un réseau permettant l'exécution du service universel et des autres services publics confiés à DPLP ([1]);

b) l'obligation de maintenir au moins 1 300 points de service postal [bureaux de poste et points poste ([2])];

c) l'obligation de maintenir au moins 589 bureaux de poste;

d) qui plus est, la distance maximale par la route entre chaque point de service postal offrant un assortiment de services de base et un bureau de poste proposant un assortiment de services complet ne peut excéder 10 km.

(356) Les autorités belges considèrent que les exigences spécifiques applicables au nombre et au type de points de service postal qui composent le réseau de détail de DPLP constituent une obligation distincte de présence territoriale imposée par l'État au-delà des exigences liées à l'obligation de service universel (OSU). Sur cette base, la Belgique estime que tous les coûts nets correspondant à cette obligation spécifique de présence territoriale devraient être compensés par l'État.

(357) Quantification de la contrainte de réseau: afin de déterminer les coûts nets que l'obligation de maintenir un réseau de détail comptant au moins 1 300 points de service postal, dont un minimum de 589 bureaux de poste, entraîne pour DPLP, les autorités belges ont comparé le réseau de détail réel, dont la densité et le type de points de service postal sont imposés par l'État, à un réseau de détail hypothétique que DPLP exploiterait si elle ne devait pas tenir compte de ces contraintes spécifiques. En d'autres termes, le réseau de détail hypothétique est celui que DPLP aurait choisi d'exploiter à des conditions commerciales si l'État ne lui imposait pas d'obligations de service public.

(358) Les autorités belges estiment que ce réseau hypothétique serait uniquement constitué de points poste. Les bureaux de poste disparaîtraient. Toutefois, pour pouvoir continuer à servir le même volume total de clients, DPLP devrait considérablement augmenter le nombre de points poste.

Comparaison entre le réseau de détail actuel de DPLP et un réseau hypothétique en l'absence d'obligations imposées par l'État

	Nombre total de points de service postal Bureaux de poste (a) + points poste (b)	(a) Nombre de bureaux de poste (points de service postal dédiés, gérés par DPLP elle-même)	(b) Nombre de points poste (points de service situés dans les locaux de tiers)
Réseau de détail réel de DPLP (fin 2009)	1 401 =	713 +	688
Réseau de détail hypothétique en l'absence de contraintes imposées par l'État (selon les autorités belges)	[…] =	[…] +	[…]
Obligation de réseau de détail imposée par l'État	Minimum 1 300	Minimum 589	Aucune obligation

(359) Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, le réseau de détail réel de DPLP répond aux exigences de l'État: le nombre total de points de service postal et le nombre de bureaux de poste sont tous deux supérieurs au niveau requis. En revanche, le réseau hypothétique que DPLP exploiterait si elle était autorisée à choisir son réseau de détail sur la base de considérations purement commerciales serait très différent: le nombre total de points poste augmenterait, mais les bureaux de poste gérés par DPLP disparaîtraient.

(360) Réalité de la contrainte de réseau: il convient de préciser que la contrainte que l'État impose à DPLP n'est pas clairement établie.

(361) Premièrement, le réseau effectivement maintenu par DPLP est plus important que ce qu'exige l'État. Tant le nombre total de points de service postal que le nombre de bureaux de poste sont supérieurs au minimum requis par l'État, ce qui pourrait laisser à penser que les obligations qu'elle doit respecter ne pèsent pas sur DPLP, laquelle maintient de son propre gré un réseau de la taille actuelle.

([1]) Article 19: «La Poste maintiendra une infrastructure de base du réseau de collecte, tri, transport et distribution appropriée pour respecter ses obligations relatives à la prestation du service universel et autres missions de service public visées à l'article 2 du présent contrat de gestion.»

([2]) Les bureaux de poste sont des points de service postal autonomes exploités par du personnel de DPLP, tandis que les points poste sont des points de service situés dans les locaux de tiers, tels que des supermarchés ou des librairies, qui ne sont pas exploités par du personnel de DPLP. Si l'ensemble des coûts des bureaux de poste sont supportés par DPLP, les tiers accueillant un point poste reçoivent une simple rémunération de service pour les opérations postales qui y sont effectuées. Il en résulte que les points poste coûtent nettement moins cher à DPLP que les bureaux de poste séparés et autonomes.

(362) Les autorités belges expliquent ce surplus de bureaux de poste par la condition de distance de 10 km, par la nécessité de disposer d'une marge de sécurité pour faire face aux fermetures inattendues de points poste et par leur intention de porter le nombre minimum requis de bureaux de poste à 650 dans le prochain contrat de gestion, si bien qu'il serait contre-productif de s'aligner sur le nombre actuellement fixé en fermant des bureaux de poste pour les rouvrir au bout de quelque temps. Les autorités belges font valoir que c'est pour ces raisons que DPLP n'a pas été en mesure de réduire davantage le nombre de bureaux de poste pour le rapprocher du minimum requis de 589. Selon elles, malgré le surplus nominal de points de service postal, la configuration actuelle du réseau, qui compte 713 bureaux de poste, est, de fait, dictée par les exigences de l'État.

(363) Deuxièmement, la méthode retenue par les autorités belges repose sur la rétropolation des coûts du réseau de détail de 2009 à 1992. Pareille rétropolation entraîne inévitablement des incertitudes méthodologiques. Le modèle commercial des points poste n'est pas nécessairement disponible depuis 1992. Qui plus est, par le passé, le personnel de DPLP était essentiellement composé d'agents statutaires dont les coûts salariaux étaient très rigides. Les points poste n'étant pas gérés par le personnel de DPLP, les agents statutaires qui n'auraient plus été affectés à des bureaux de poste auraient continué d'être rémunérés par DPLP. Il est donc peu probable que la fermeture potentielle de bureaux de poste au début de la période couverte par l'enquête ait pu entraîner une diminution directe des coûts salariaux. En revanche, ce type d'économies aurait pu être réalisé, dans une certaine mesure, en 2009, le personnel comptant alors davantage de contractuels. Compte tenu de la transition progressive vers un personnel au statut moins rigide et des améliorations successives du système de comptabilité analytique, il peut être considéré que les données comptables relatives aux exercices plus récents sont exemptes de ce type de distorsion. Toutefois, étant donné que plus de 20 000 fonctionnaires travaillent toujours pour bpost et qu'ils ne peuvent être ni employés dans les points poste ni licenciés, le remplacement de tous les bureaux de poste par des points poste reste, aujourd'hui encore, une option théorique et irréaliste.

(364) Les autorités belges soulignent cependant que, par le passé, les coûts de licenciement potentiels auraient été compensés par les économies de coûts d'exploitation et la vente des bâtiments devenus inutiles. Pour ce qui est de la fiabilité des données relatives à la période 1992-2002, les autorités belges affirment qu'en fait, les coûts du réseau de détail ont probablement été sous-estimés, car certains éléments qui auraient pu être considérés comme des coûts de réseau ont été regroupés sous d'autres centres de coûts. En conséquence, les faiblesses de la méthode de rétropolation seraient palliées par les autres hypothèses, prudentes, retenues par les autorités belges pour le calcul des coûts des exercices antérieurs.

(365) Existence d'une obligation spécifique de présence territoriale: même en admettant l'existence d'une contrainte de réseau, l'allégation des autorités belges selon laquelle cette contrainte s'accompagne d'une mission distincte de présence territoriale ne paraît pas justifiée. Il apparaît en effet que les contrats de gestion ne contiennent pas de dispositions spécifiques définissant une réelle obligation de présence territoriale qui serait distincte et irait au-delà des exigences liées aux obligations de service universel et aux autres obligations de service public. Au contraire, les contrats de gestion conclus entre DPLP et l'État belge précisent que la contrainte de réseau a pour unique objectif d'assurer le service universel et les autres SIEG (distribution de quotidiens et de magazines, comptes et mandats postaux, ...) et les coûts de réseau nécessaires à cet effet sont, a priori, déjà comptabilisés dans les comptes de ces différents services ([1]). En outre, les contrats de gestion ne prévoient aucun mécanisme visant à compenser les coûts d'une obligation de présence territoriale. La Commission fait remarquer que l'obligation de définir préalablement les paramètres de calcul de la compensation a été introduite dans l'encadrement sur les SIEG de 2005 et que c'est pour la période postérieure à 2005 qu'une surcompensation des coûts de SIEG supportés par DPLP a été constatée (voir le considérant 386).

(366) Il y a lieu de noter que, conformément à l'article 3 de la directive 97/67/CE, les États membres sont tenus d'imposer à leurs opérateurs postaux historiques l'obligation de fournir un service universel d'un niveau de qualité adéquat, notamment en termes de couverture géographique. Cette couverture territoriale, qui existe dans la présente affaire concernant la Belgique, n'est toutefois qu'un des multiples aspects de l'obligation de service universel. Dans les contrats de gestion qui confient la mission de service universel à DPLP, la Commission ne relève aucune mention d'une mission supplémentaire obligeant l'opérateur postal historique à maintenir un réseau plus important, comptant davantage de bureaux que ne l'exige la couverture territoriale requise par l'obligation de service public et les autres services publics connexes et répondant à une logique de cohésion ou de développement territorial. Il ne fait aucun doute que chaque bureau de poste exploité par DPLP pour assurer le service universel contribue à la cohésion territoriale ([2]), mais, d'un point de vue juridique, l'obligation de maintenir ce bureau de poste est liée à la nécessité de garantir un service postal universel et d'autres services connexes d'une qualité suffisante. En vertu de la jurisprudence applicable, pour pouvoir invoquer une mission territoriale complémentaire, il faudrait que DPLP soit chargée de la mission distincte et clairement définie de maintenir des bureaux en sus du réseau postal dont la taille a été fixée pour le service universel. Ce mandat devrait préciser les obligations, les coûts en résultant, de même que le système de financement des coûts nets de la mission territoriale supplémentaire.

([1]) Premier contrat de gestion: article 1er de l'avenant du 10.5.1995; deuxième contrat de gestion: article 4; troisième contrat de gestion: article 22 et quatrième contrat de gestion: article 19.

([2]) Directive 2002/39/CE, considérant 6, et directive 2008/6/CE, considérants 18 à 22.

(367) La Commission ne trouve aucun de ces éléments dans les contrats de gestion conclus entre l'État et DPLP. Les autorités belges et DPLP tentent en fait de justifier a posteriori et de manière artificielle l'existence d'une mission territoriale distincte en faisant valoir que la couverture territoriale fixée dans les contrats de gestion a une double raison d'être: elle résulte à la fois de la mission de service universel et d'une prétendue mission territoriale allant au-delà de l'obligation de service universel. Toutefois, les contrats correspondants ne contiennent aucune disposition faisant état d'une prétendue mission territoriale distincte obligeant DPLP à maintenir un réseau plus important que celui prévu aux fins de la fourniture du service universel.

(368) Il y a lieu de noter que le caractère artificiel des allégations des autorités belges et de DPLP ressort également de leur propre raisonnement. Pour diminuer le niveau d'une éventuelle surcompensation, les autorités belges voudraient que la Commission considère comme des coûts générés par une mission territoriale supplémentaire dépassant l'obligation de service universel la différence entre le coût réel d'un bureau de poste à part entière et celui d'un point poste hypothétique qui le remplacerait. Ce raisonnement ne s'appuie pas sur un réseau hypothétique plus important que DPLP maintiendrait pour atteindre des objectifs territoriaux. Il se borne à mettre en lumière le surcoût occasionné par la couverture du service universel, qui, conformément aux contrats de gestion, ne donne lieu à aucune aide. Cette absence d'objectif territorial est confirmée par le fait que les autorités belges devraient augmenter considérablement le nombre de points poste pour fournir le service universel, puisqu'il est impossible de l'assurer avec le même nombre de points poste.

(369) Il peut néanmoins être observé que, bien qu'il ne semble pas possible d'accepter l'allégation des autorités belges qui invoquent une obligation réelle et distincte de présence territoriale, la contrainte de réseau imposée par l'État belge, qui exige le maintien d'un réseau permettant d'assurer le service universel et les autres services publics, ne concerne pas uniquement ces services; elle induit également des coûts additionnels pour les services commerciaux.

(370) Selon la comptabilité par activités, et conformément à la jurisprudence Chronopost, toutes les activités qui utilisent le réseau de détail contribuent à ses coûts communs, ainsi qu'il est expliqué au considérant 354. En conséquence, tous les produits, y compris les produits commerciaux, contribuent aux coûts de réseau. Les coûts résultant de l'obligation, imposée par l'État, de maintenir des bureaux de poste pèsent sur les produits commerciaux, qui semblent constamment générer des pertes alors même qu'ils sont vendus au prix du marché. DPLP propose ses services commerciaux par le réseau parce qu'ils financent une partie des coûts fixes de ce dernier et contribuent ainsi indirectement au service universel.

(371) D'un point de vue économique, il apparaîtrait sensé, lors de l'évaluation de la surcompensation de DPLP, de tenir compte des pertes enregistrées par les produits commerciaux, qui sont induites par les obligations de service universel et d'autres services publics. Si DPLP a économiquement intérêt à utiliser le réseau de détail pour vendre des produits commerciaux, cela a pour conséquence, sous l'angle de la comptabilité analytique, qu'une partie des coûts de réseau qui, autrement, serait imputée au service public l'est aux produits commerciaux qui semblent, de ce fait, être déficitaires.

Système de calcul de la surcompensation

(372) En conséquence, le calcul de la surcompensation en l'espèce peut se résumer comme suit:

– Coût net (coûts – recettes) des SIEG

– Bénéfice raisonnable autorisé pour les SIEG

\+ Compensations annuelles des SIEG

\+ Bénéfices excédentaires en surplus provenant du secteur réservé du service universel (après financement du service universel, y compris le surcoût de réseau qu'il induit pour les services commerciaux)

= Surcompensation

Compatibilité des apports de capitaux

(373) La compatibilité de l'apport de capitaux de 1997 doit être appréciée ci-dessous dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité des compensations annuelles des SIEG, car il ne s'agit pas d'une recapitalisation distincte, mais bien d'un versement lié à la compensation accordée pour les missions de service public pour la période 1992-1996.

(374) L'apport de capitaux de 2003 ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la question de la compatibilité de l'aide ne se pose pas.

(375) L'apport de capitaux de 2006 ne constituant pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la question de la compatibilité de l'aide ne se pose pas.

Incompatibilité de la garantie d'État

(376) Il y a lieu de noter que la garantie d'État n'apparaît pas dans le contrat de gestion en tant que compensation des obligations de service public, si bien que sa compatibilité ne peut pas être appréciée au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Les autorités belges n'ayant indiqué aucune autre base sur laquelle se fonder pour en établir la compatibilité et la Commission n'en ayant trouvé aucune, la mesure constitue une aide au fonctionnement incompatible avec le marché intérieur et doit, de ce fait, être récupérée.

Mesures fiscales

(377) Comme déjà indiqué, l'exonération de l'impôt sur les sociétés n'a conféré aucun avantage à DPLP et ne constitue donc pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(378) Les exonérations de l'impôt foncier et des impôts locaux constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, mais doivent être considérées comme des aides existantes, car elles ont été mises en place avant l'entrée en vigueur du traité. Il convient par ailleurs de noter que ces mesures fiscales ne figurent pas dans les contrats de gestion en tant que compensation des obligations de service public.

(379) En conséquence, les exonérations fiscales n'affectent pas le calcul de la surcompensation, lequel est fondé sur les coûts effectivement supportés par DPLP (qui intègrent déjà les effets de ces exonérations fiscales).

(380) Les exonérations fiscales seront donc traitées dans le cadre d'une procédure distincte relative aux aides existantes, conformément aux articles 17, 18 et 19 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [1].

6.3.3.3. *Calcul du montant de la surcompensation*

(381) Le montant de la surcompensation peut être calculé sur la base de l'appréciation exposée à la sous-section 6.3.3.2. Conformément au mécanisme de financement du service public mis en place par les autorités belges dans les contrats de gestion, la surcompensation sera calculée séparément pour chaque période de mandat.

Premier contrat de gestion: 1992-1996

(en milliers d'EUR)

– Coûts nets du service public	:	–	[…]	
– Coûts de réseau induits	:	–	[…]	
– Bénéfice raisonnable autorisé	:	–	[…]	(*marge d'exploitation de 4,8 %*)
+ Compensations versées par l'État	:	+	[…]	
+ Apport de capitaux (1997)	:	+	62 000	(*compensation SIEG différée*)
+ Transfert d'immeubles	:	+	112 209	
= Surcompensation		=	[…]	

Deuxième contrat de gestion: 1997-2002

Calcul des bénéfices excédentaires en surplus provenant du secteur réservé du service universel (OSU R)

(en milliers d'EUR)

+ Bénéfices excédentaires OSU R	:	+	[…]	(*bénéfices OSU R dépassant une marge d'exploitation de 4,8 %*)
Coûts de réseau induits par l'OSU	:		[…]	
Coût net OSU NR	:		[…]	(*OSU NR en perte*)
Bénéfice raisonnable OSU NR	:		[…]	(*marge d'exploitation de 4,8 %*)
= Coûts du service universel devant être financés par le secteur réservé		=	**[…]**	
Bénéfices excédentaires en surplus générés par le secteur réservé et réduisant les coûts nets des SIEG		=	**[…]**	

Calcul de la surcompensation:

(en milliers d'EUR)

– Coûts nets du service public	:	–	[…]	
– Bénéfice raisonnable autorisé	:	–	[…]	(*marge d'exploitation de 4,8 %*)

[1] JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

+ Compensations versées par l'État :	+	1 286 461
+ Bénéfices excédentaires en surplus OSU R	+	[…]
= Surcompensation	=	[…]

Troisième contrat de gestion: 2003-2005

Calcul des bénéfices excédentaires en surplus provenant du secteur réservé du service universel (OSU R)

		(en milliers d'EUR)	
+ Bénéfices excédentaires OSU R :	+	[…]	*(bénéfices OSU R dépassant une marge d'exploitation de 4,8 %)*
Coûts de réseau induits par l'OSU :		[…]	
Coût net OSU NR :	–	[…]	*(OSU NR bénéficiaire)*
Bénéfice raisonnable OSU :		[…]	*(marge d'exploitation de 4,8 %)*
= Coûts occasionnés par l'OSU devant être financés par le secteur réservé	=	[…]	*(pas de pertes à financer)*
Bénéfices excédentaires en surplus générés par le secteur réservé et réduisant les coûts nets des SIEG	=	[…]	

Calcul de la surcompensation:

		(en milliers d'EUR)	
– Coûts nets du service public :	–	[…]	
– Bénéfice raisonnable autorisé :	–	[…]	*(marge d'exploitation de 4,8 %)*
+ Compensations versées par l'État :	+	677 985	
+ Bénéfices excédentaires en surplus OSU R :	+	[…]	
= Surcompensation	=	[…]	

Quatrième contrat de gestion: 2006-2010

Calcul des bénéfices excédentaires en surplus provenant du secteur réservé du service universel (OSU R)

		(en milliers d'EUR)	
+ Bénéfices excédentaires OSU R :	+	[…]	*(bénéfices OSU R dépassant une marge d'exploitation de 7,4 %)*
Coûts de réseau induits par l'OSU :		[…]	
Coût net OSU NR :		[…]	*(OSU NR bénéficiaire)*
Bénéfice raisonnable OSU :		[…]	*(marge d'exploitation de 7,4 %)*
= Coûts occasionnés par l'OSU devant être financés par le secteur réservé	=	[…]	*(pas de pertes à financer)*
Bénéfices excédentaires en surplus générés par le secteur réservé et réduisant les coûts nets des SIEG	=	[…]	

Calcul de la surcompensation:

		(*en milliers d'EUR*)	
–	Coûts nets du service public:	– […]	
–	Bénéfice raisonnable autorisé:	– […]	(*marge d'exploitation de 7,4 %*)
+	Compensations versées par l'État:	+ 1 568 787	
+	Bénéfices excédentaires en surplus OSU R	+ […]	
=	Surcompensation	= […]	

Autres mesures

Garantie d'État	(*en milliers d'EUR*)
Garantie accordée par l'État en 2004:	1 500
=	**1 500**

Intervalle de temps pris en compte pour le calcul de la surcompensation

(382) Comme convenu avec les autorités belges ([1]), la méthode «la plus objective et la plus équilibrée» pour définir l'intervalle de temps à prendre en compte pour calculer la surcompensation globale en l'espèce est l'approche «contrat par contrat». La Commission ne voit aucune objection à accepter la requête des autorités belges. En effet, cette méthode offre une plus grande prévisibilité et sécurité juridique aux parties et tend ainsi à réduire le risque de surcompensation. Chaque période sera donc examinée séparément et aucune sous-compensation ou surcompensation ne sera reportée d'une période à une autre.

(383) Les autorités belges font toutefois valoir qu'avant l'entrée en vigueur de l'encadrement sur les SIEG de 2005, la Commission appliquait, de manière constante, une méthode globale de calcul de la sous-/surcompensation. Sur cette base, les autorités belges ont spécifiquement demandé de regrouper les années antérieures à 2005 ([2]) aux fins d'un calcul global de la sous-/surcompensation.

(384) La Commission fait observer qu'une sous-compensation ayant été établie pour les trois contrats de gestion applicables avant 2005, le fait de regrouper toutes les années n'aurait aucune conséquence sur le montant de la surcompensation à récupérer.

(385) En outre, la Commission fait remarquer que, depuis l'adoption de l'encadrement sur les SIEG de 2005, les «paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation» doivent être préalablement définis dans l'acte ou les actes confiant le mandat ([3]). Le quatrième contrat de gestion ne prévoyant aucune compensation pour des coûts, quels qu'ils soient, supportés en dehors de sa période de validité (2006-2010), la sous-compensation constatée pour des périodes non couvertes par ledit contrat ne peut être compensée par une éventuelle surcompensation versée à DPLP.

Résultat du calcul de la surcompensation

(386) La Commission conclut que DPLP a reçu une surcompensation d'un montant de 415 millions d'EUR pour l'exécution de sa mission de service public, notamment au cours de la période d'application du quatrième contrat de gestion. La surcompensation constituant une aide incompatible, elle doit être récupérée.

7. **CONCLUSION**

(387) La prise en charge des retraites, les transferts publics annuels, les transferts d'immeubles, l'apport de capitaux de 1997, les exonérations fiscales et la garantie d'État constituent des mesures d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car ils ont déchargé DPLP de coûts que les entreprises privées doivent normalement assumer.

(388) Les apports de capitaux de 2003 et de 2006 ne constituent pas des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car l'État a agi conformément au principe de l'investisseur en économie de marché.

(389) La Commission constate que la Belgique a illégalement mis les mesures en œuvre, en violation de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, à l'exception de l'apport de capitaux de 2003, qui a été dûment notifié à la Commission avant d'être mis à exécution, et des exonérations fiscales, qui constituent des aides existantes.

(390) La prise en charge des retraites n'a pas placé DPLP dans une situation plus favorable que celle de ses concurrents en ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale. La mesure peut donc être déclarée compatible au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

([1]) Lettre des autorités belges du 20 décembre 2011.

([2]) Les autorités belges considèrent plus particulièrement que l'adoption d'une approche globale pour les périodes antérieures à 2006 a été confirmée par la décision 2011/747/UE de la Commission du 24 mai 2011 concernant l'aide d'État C 88/97 mise à exécution par la République française en faveur du Crédit mutuel (JO L 309 du 24.11.2011, p. 23).

([3]) Encadrement sur les SIEG, point 12 d).

(391) Les compensations annuelles accordées dans le cadre du quatrième contrat de gestion constituent des aides incompatibles au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE dans la mesure où il y a eu surcompensation pour DPLP.

(392) La garantie accordée par l'État est une aide incompatible.

(393) L'exonération de l'impôt foncier et l'exonération des impôts locaux constituent des aides existantes et seront traitées séparément dans le cadre d'une procédure relative aux aides existantes, conformément aux articles 17, 18 et 19 du règlement (CE) n° 659/1999.

(394) Conformément au point 5 de l'encadrement sur les SIEG, la présente décision est sans préjudice des dispositions de l'Union en vigueur en matière de marchés publics et de concurrence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État sous la forme d'une prise en charge des retraites, accordée à De Post-La Poste (DPLP, désormais bpost) et mise à exécution par la Belgique, 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.

Article 2

L'aide d'État sous la forme d'une compensation des coûts de service public, accordée à De Post-La Poste (DPLP, désormais bpost) et mise à exécution illégalement par la Belgique en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 3

Les capitaux apportés à De Post-La Poste (DPLP, désormais bpost) par la Belgique en 2003 et 2006 ne constituent pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 4

L'aide d'État sous la forme d'une garantie d'État, accordée à De Post-La Poste (DPLP, désormais bpost) et mise à exécution illégalement par la Belgique en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur.

Article 5

1. La Belgique récupère les aides incompatibles octroyées dans le cadre des mesures visées aux articles 2 et 4.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à leur récupération effective.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission [1] et au règlement (CE) n° 271/2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.

4. La Belgique annule tous les paiements en suspens des aides octroyées dans le cadre des mesures visées aux articles 2 et 4, à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 6

1. La récupération des aides octroyées dans le cadre des mesures visées aux articles 2 et 4 est immédiate et effective.

2. La Belgique veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 7

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Belgique communique les informations suivantes à la Commission:

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;

b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;

c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. La Belgique tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides accordées dans le cadre des mesures visées aux articles 2 et 4. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 8

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 25 janvier 2012.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président

[1] JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.