



Avis n° 96-A-10 du 25 juin 1996
relatif à une demande d'avis de l'Association française des banques concernant le
fonctionnement des services financiers de La Poste
au regard du droit de la concurrence

Le Conseil de la concurrence (formation plénière),

Vu la lettre enregistrée le 20 octobre 1995 sous le numéro A 173, par laquelle l'Association française des banques a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis relative au fonctionnement des services financiers de La Poste au regard du droit de la concurrence ;

Vu le traité du 25 mars 1957 modifié, instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 86 et 90 ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence, notamment son article 5, et le décret n° 86-1309 du 29 septembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 modifiée, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit ;

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ;

Vu le code des postes et télécommunications ;

Vu le décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications ;

Les rapporteurs, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Par lettre enregistrée le 20 octobre 1995, l'Association française des banques (A.F.B.) a saisi le Conseil de la concurrence, en application de l'article 5 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, d'une demande d'avis relative au fonctionnement des services financiers de La Poste au regard du droit de la concurrence.

Dans cette saisine, l'A.F.B. fait valoir que « *les services financiers de La Poste, du fait de leur appartenance à " l'exploitant public ", bénéficient d'un support technique et matériel pour réaliser leurs opérations et qu'ils utilisent en particulier les installations et le personnel*

affecté au service public pour réaliser aisément, et à un moindre coût, leurs prestations ». Elle considère qu'« *en utilisant le personnel et les moyens matériels du service public pour placer leurs produits financiers et bancaires, en utilisant de surcroît les tournées des facteurs pour faire assurer par ceux-ci un démarchage à domicile* », les services financiers de La Poste se trouvent en infraction avec les textes qui réglementent les activités de démarchage bancaire ou financier, qu'ils ont un comportement déloyal vis-à-vis de leurs concurrents et abusent de la position dominante détenue par La Poste en matière de courrier. Selon l'A.F.B., qui souligne l'insuffisante clarté de la comptabilité de La Poste, les services financiers seraient actuellement déficitaires et seraient donc subventionnés par le service du courrier.

L'A.F.B. demande l'avis du Conseil de la concurrence « *sur la situation ainsi exposée et sur les mesures qui permettraient d'y mettre un terme* ».

Le Conseil de la concurrence s'est déjà prononcé à deux reprises sur les problèmes de concurrence soulevés par l'existence au sein d'une entreprise détenant un monopole public d'activités relevant du secteur concurrentiel (avis du 10 mai 1994 relatif à la diversification des activités d'E.D.F. et de G.D.F., avis du 17 octobre 1995 relatif aux activités de messagerie de la S.N.C.F.). Il a indiqué que pour que cette situation n'entraîne pas de distorsion de concurrence, il était nécessaire que les activités concurrentielles ne puissent bénéficier des conditions propres à l'exercice de la mission de service public définie dans le cadre du monopole. Il convient toutefois de préciser que, contrairement à la situation analysée dans l'avis du 10 mai 1994, l'activité financière de La Poste ne constitue pas une diversification. Il s'agit d'une activité ancienne, qui remonte au début du 19^{ème} siècle et qui a été confirmée par la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

A titre liminaire, il convient de rappeler que le Conseil dispose d'une compétence d'attribution et qu'il ne lui appartient pas d'apprécier la régularité d'un comportement au regard des dispositions d'un autre texte que celles de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 ou des articles 85 et 86 du traité de Rome. Il ne saurait ainsi faire application ni des dispositions des lois du 28 décembre 1966 et du 3 janvier 1972, qui régissent le démarchage bancaire et financier, ni des dispositions relatives à la concurrence déloyale.

Au demeurant, l'analyse des pratiques de La Poste au regard de ces textes est sans portée sur la question de savoir si elles sont susceptibles de constituer des infractions aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance.

En effet, des comportements « illicites » au regard d'autres textes que le traité de Rome et l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, lorsqu'ils sont mis en oeuvre par une entreprise disposant d'une position dominante, ne constituent pas nécessairement des abus de cette position au sens des articles 86 du traité et 8 de l'ordonnance. A l'inverse, la mise en oeuvre d'une pratique régulière au regard d'autres textes, peut, lorsqu'elle est mise en oeuvre par une entreprise disposant d'une position dominante, constituer un abus de celle-ci prohibée par les dispositions précitées.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil de la concurrence, saisi d'une demande d'avis sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, de se prononcer sur la question de savoir si telle ou telle pratique d'un opérateur est contraire aux dispositions des articles 7 ou 8 de ladite ordonnance. En effet, seule une saisine contentieuse et la mise en oeuvre de la procédure pleinement contradictoire prévue par le titre III de l'ordonnance sont

de nature à conduire à une appréciation de la licéité de la pratique considérée au regard des dispositions prohibant les ententes illicites ou les abus anticoncurrentiels de position dominante. Le Conseil rappelle à cet égard que l'instruction d'une demande d'avis n'est pas soumise au respect d'une procédure contradictoire.

Après une description de l'activité de La Poste sur les marchés des produits financiers (I), le présent avis s'attache à définir, sur le plan méthodologique (II), puis sur le plan pratique (III), les conditions d'application des règles de la concurrence à la situation soumise à l'examen du Conseil de la concurrence.

I - L'ACTIVITE DE LA POSTE SUR LES MARCHES DES PRODUITS FINANCIERS

A - LE CADRE JURIDIQUE DES ACTIVITES FINANCIERES DE LA POSTE

Jusqu'au 1er janvier 1991, les services postaux, sans personnalité juridique distincte, étaient gérés par une direction du ministère des postes et télécommunications placée au début des années 1970 sous l'autorité du directeur général des postes. La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications a modifié cette situation en transformant ce service de l'Etat en exploitant public autonome. Son article 1er dispose qu'« *il est créé, à compter du 1er janvier 1991, deux personnes morales de droit public placées sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications qui prennent respectivement le nom de La Poste et de France Télécom* ».

Cette loi, complétée par un cahier des charges approuvé par un décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990 et par le dernier contrat de plan pour les années 1995 à 1997, fixe le cadre juridique actuel des activités de La Poste. Les dispositions de ces trois textes définissent les missions assignées à l'exploitant public, son cadre de fonctionnement général et celui des services financiers en particulier.

1 - Les missions de La Poste

Selon l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, La Poste a pour objet, d'une part, « *d'assurer, dans les relations intérieures et internationales, le service public du courrier sous toutes ses formes, ainsi que celui du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications* » et d'autre part, « *d'offrir, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance. La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, la Caisse nationale d'épargne dans le respect des dispositions du code des caisses d'épargne* ». Elle peut, en outre, dans le respect des règles de la concurrence, proposer tout service de transport d'objets et de marchandises n'entrant pas dans le champ du service public.

La Poste exerce donc à la fois des activités de service public, pour lesquelles elle bénéficie d'un monopole légal, et des activités appartenant au secteur concurrentiel. Le contrat de plan

souligne « *la plénitude et la complémentarité du portefeuille d'activité de l'entreprise* », dont le développement repose sur un unique réseau « *cohérent et solidaire, animé par des hommes et des femmes compétents, bénéficiant d'équipements modernes diversifiés et de réseaux électroniques partagés* ».

Le domaine d'activité des services financiers est précisé par l'article 8 du cahier des charges : « *La Poste a vocation (...) à recevoir des fonds du public et à offrir les prestations relatives aux services et produits suivants :*

- *moyens de paiement et transferts de fonds nationaux et internationaux, (...), les comptes à vue relevant du service des chèques postaux ;*
- *opérations de change ;*
- *comptes, livrets, bons d'épargne de La Poste, et autres produits d'épargne ;*
- *placement, souscription, achat, gestion administrative, garde et vente de valeurs mobilières, ou de tout autre produit de placement financier ;*
- *gestion de patrimoine, gestion de portefeuille de valeurs mobilières, et conseil et assistance en ces domaines ;*
- *tous types de produits d'assurance ;*
- *prêts d'épargne-logement, principaux et complémentaires ».*

Cette disposition met en lumière que La Poste pratique deux des trois opérations de banque définies dans la loi bancaire de 1984 : elle collecte des fonds et gère des moyens de paiement, mais l'activité de crédit, qui constitue la troisième opération de banque, se limite pour elle à l'octroi de découverts sur comptes à vue et de prêts d'épargne-logement. Dans l'accomplissement de cette mission, La Poste doit respecter les conditions d'une concurrence loyale.

L'article 3 du cahier des charges précise que le service public du courrier est constitué des services du courrier nationaux et internationaux, dont l'exclusivité est réservée à La Poste par les dispositions combinées des articles L.1 et L.2 du code des postes et télécommunications, ainsi que du service d'acheminement et de distribution de la presse. Les articles ainsi mentionnés du code des postes et télécommunications disposent que le transport des lettres et des paquets n'excédant pas le poids de 1 kilogramme est exclusivement confié à La Poste à l'exception de certains documents énumérés par ces textes.

La jurisprudence française avait défini les limites de ce monopole en fonction des caractéristiques des objets transportés, en excluant les paquets « de marchandises » quel que fût leur poids. Une décision du 1er août 1990 de la Commission des communautés européennes, relative au courrier international, a élargi le critère distinctif posé par la jurisprudence française en précisant : « *Le service postal de base et le service du courrier rapide constituent deux marchés différents. Comme il s'agit de services et non de produits, la distinction entre ces marchés ne peut reposer uniquement sur les caractéristiques des objets transportés. La différence fondamentale réside dans la valeur ajoutée par les prestataires de services au simple transport des objets en cause* ».

Cette définition du monopole postal a permis aux entreprises de messagerie de concurrencer La Poste sur le terrain du très petit colis et, depuis lors, toutes les activités de messagerie de colis et de courrier rapide se trouvent soumises à la concurrence, limitant ainsi le monopole de La Poste à l'acheminement et à la distribution des lettres simples.

A la suite de plusieurs arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes reconnaissant que le droit communautaire et notamment les règles de la concurrence, étaient applicables au secteur postal, une proposition de directive concernant les règles communes pour le développement des services postaux communautaires a été élaborée.

Cette proposition de directive reconnaît la nécessité de garantir dans chaque Etat-membre un service universel postal de bonne qualité, couvrant tant les services nationaux que transfrontaliers. L'objectif de ce service universel est de permettre à tous les utilisateurs un accès aisé au service postal en offrant, en particulier, suffisamment de points de contact fixes, des conditions satisfaisantes en fréquence de collecte et de distribution et des prix abordables pour tous les utilisateurs.

Le service universel devrait comprendre au minimum les prestations suivantes :

- le relevage, le transport, et la distribution des objets de correspondance, de livres et de la presse jusqu'à 2 kilogrammes et des colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes,
- les services des objets recommandés et des objets à valeur déclarée.

La proposition de directive prévoit en outre le maintien d'un ensemble de services susceptibles d'être réservés au(x) prestataire(s) de service universel et qui seront donc soustraits à la concurrence : ils concerneraient le seul courrier domestique et leur étendue serait définie à partir de deux critères : une limite de poids (moins de 350 grammes) et une limite de prix (moins de cinq fois le tarif d'une lettre du premier échelon de poids).

2 - Le cadre général de fonctionnement de La Poste et de ses services financiers

Pour l'exécution des missions ainsi définies, la loi opère un transfert de la propriété du réseau des bureaux de poste en précisant que les droits et obligations de l'Etat, ainsi que l'ensemble des biens immobiliers du domaine public ou privé attachés aux services relevant de la direction générale de la poste sont transférés de plein droit à La Poste.

Dans la définition de ses programmes d'équipement, La Poste doit prendre en considération les orientations générales de la politique d'aménagement du territoire définies par le Gouvernement ainsi que les données et objectifs de développement économique et social des régions, des départements et des communes. Par ailleurs, il est prévu à l'article 22 du cahier des charges que le réseau ainsi transféré peut être ouvert aux tiers.

L'autonomie financière et de gestion qui lui est reconnue par la loi du 2 juillet 1990 implique que La Poste fonctionne le plus largement possible selon le droit commun des entreprises, que les charges d'intérêt général qui lui sont imposées fassent l'objet d'une compensation financière et que les prestations fournies, notamment à la demande de l'Etat, donnent lieu à rémunération.

Le titre IV du cahier des charges précise ces nouveaux principes de gestion : « *Dans le cadre de son autonomie de gestion, La Poste est responsable du bon emploi de ses ressources humaines, de la bonne utilisation de ses moyens matériels et financiers, ainsi que de l'équilibre général de ses comptes* », le résultat d'exploitation devant permettre de dégager une marge d'autofinancement suffisante au regard des besoins d'investissement de l'exploitant public.

Les comptes doivent être tenus selon les règles du plan comptable général, éventuellement adapté aux besoins de l'exploitant public par le Conseil national de la comptabilité. A cet égard, il est précisé que La Poste doit tenir une comptabilité analytique qui a notamment pour objet de mesurer la contribution au résultat de l'exploitation de ses activités d'acheminement et de distribution de correspondances, d'objets et de marchandises, d'une part, et de ses activités financières d'autre part.

Les prestations fournies par La Poste à l'Etat, ou sur la demande de l'Etat à tout bénéficiaire public ou privé, font normalement l'objet d'une rémunération sur la base des tarifs existants, sauf dans un certain nombre de cas énumérés parmi lesquels figurent : le dépôt à l'Etat des fonds des C.C.P., la tenue des comptes des comptables publics, la gestion administrative et commerciale des livrets A et B ainsi que des autres produits d'épargne de la C.N.E.

Les participations de La Poste, excepté celles dans le capital de la Caisse nationale de prévoyance, sont regroupées au sein d'une société holding, Sofipost, dont La Poste détient la totalité du capital. Sofipost compte treize filiales, les filiales financières étant les suivantes :

- Segur Gestion, société de gestion des fonds communs de placement de La Poste, détenue à 50 % par la Caisse des dépôts et consignations et à 50 % par Sofipost,
- Sogeposte, société de gestion des Sicav de La Poste, dont la répartition du capital est identique à la précédente,
- Ardial, société d'ingénierie monétaire et de protection des biens et des personnes détenue à 46,8 % par Sofipost, 46,8 % par la société Servicam et 6,4 % par d'autres actionnaires,
- Sofipost BV, société de portage de participations étrangères.

Le chiffre d'affaires de ces filiales financières ne représente que 2 % du chiffre d'affaires consolidé de Sofipost, qui s'est élevé en 1995 à 4 milliards de francs.

B - LA PLACE DES SERVICES FINANCIERS DANS L'ACTIVITE GLOBALE DE LA POSTE

L'activité financière de La Poste est ancienne puisqu'elle remonte au début du 19^{ème} siècle avec la création du service des mandats en 1817. En 1868 était créée la Caisse nationale d'assurance-vie - devenue la Caisse nationale de prévoyance - et en 1881 la Caisse d'épargne publique - devenue la Caisse nationale d'épargne - dont les produits étaient proposés à travers le réseau des bureaux de poste. En 1918 était institué le service des chèques postaux et en 1959 La Poste était appelée à participer au système de l'épargne-logement. La création de ces différents services financiers postaux a répondu au souci de permettre l'accès au système monétaire et financier des couches rurales ou modestes de la population.

Avec un volume d'affaires de 20 milliards de francs en 1995, les services financiers ont concouru pour près de 25 % à la réalisation du chiffre d'affaires global de La Poste. Ce chiffre d'affaires s'est élevé en 1995 à 80,4 milliards de francs, en baisse par rapport à 1994 (81,5 milliards de francs), mais en augmentation sensible par rapport à 1993 (77,7 milliards de francs). En 1995, La Poste a enregistré un déficit de 1,15 milliard de francs après avoir dégagé en 1994 un bénéfice net de 195 millions de francs.

Les principales recettes des services financiers sont constituées par la rémunération accordée par l'Etat pour la collecte des fonds des C.C.P. (7,8 milliards de francs en 1994) et par la rémunération accordée par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion des produits de la Caisse nationale d'épargne (en 1994, 4,1 milliards de francs pour la gestion des livrets A et B et 1,07 milliard de francs pour la gestion des autres produits d'épargne).

Les encours globaux de La Poste ont atteint 908 milliards de francs à la fin de 1995, en progression de 9 % par rapport au chiffre de l'année précédente (834 milliards de francs). Le volume de ses encours situe La Poste en troisième position après le Crédit agricole et les Caisses d'épargne de L'Ecureuil. Toutefois, les bons résultats enregistrés au cours de la période récente en ce qui concerne le placement des produits d'épargne boursière et d'assurance-vie ne doivent pas faire perdre de vue, comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport de 1993, que la part de marché globale des services financiers de La Poste a fortement diminué entre 1980 et 1990 : de 16,9 % en 1980, cette part est passée à 13,7 % en 1985 et à 9,8 % en 1990. Depuis la réforme du statut de La Poste, elle s'est stabilisée à 9,7 %.

La Poste propose ses prestations financières à travers le réseau de ses 14 000 bureaux de poste et 3 000 agences postales, et en s'appuyant sur des moyens logistiques importants : 24 centres régionaux pour le traitement des opérations sur C.C.P. et sur comptes de la C.N.E., 5 centres spécialisés, équipés notamment pour la lecture optique, 2 000 distributeurs automatiques de billets, etc.

Avec un effectif total de près de 290 000 agents dont 250 000 fonctionnaires, La Poste est le premier employeur en France après l'Etat. Depuis trois ans, ses effectifs de fonctionnaires diminuent au rythme d'environ 5 000 agents par an.

C - LES MARCHES DES PRODUITS FINANCIERS

La Poste et les établissements de crédit se trouvent en concurrence essentiellement sur les marchés des particuliers, marché dont le volume d'affaires global a été multiplié par 2,2 entre 1990 et 1994 en raison principalement du développement considérable du marché de l'assurance-vie (206 milliards de francs en 1990, 400 milliards de francs en 1994).

1 - Les offreurs

Les offreurs de produits et services financiers sont, pour la plupart d'entre eux, des établissements de crédit relevant de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Sont des établissements de crédit, au sens de cette loi, les personnes morales qui, bénéficiant de l'agrément du Comité des établissements de crédit, effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque (réception de fonds du public, crédit, mise à disposition et gestion des moyens de paiement). Les établissements de crédit peuvent aussi effectuer les opérations connexes à leur activité, telles que le placement, la gestion et la vente de valeurs mobilières et de tout produit financier.

La loi du 24 janvier 1984 (article 18) classe les établissements de crédit en six catégories : banques, banques mutualistes ou coopératives, caisses d'épargne et de prévoyance, caisses de crédit municipal, sociétés financières, institutions financières spécialisées.

Les banques sont les seuls établissements à pouvoir effectuer toutes les opérations de banque sans limitation. En 1994, 366 banques étaient adhérentes de l'Association française des banques, représentant un produit net bancaire total de 184 milliards de francs et un nombre de clients avoisinant les 19 millions. Les trois plus grandes banques membres de l'Association française des banques, la B.N.P., le Crédit Lyonnais et la Société générale, totalisent à elles seules un produit net bancaire de 84 milliards de francs. Elles employaient 110 000 salariés en 1994.

Les banques mutualistes ou coopératives, les caisses d'épargne et de prévoyance et les caisses de crédit municipal peuvent accomplir toutes les opérations de banque sous réserve des limitations résultant des dispositions législatives et réglementaires qui les régissent. Les Banques populaires, le Crédit mutuel et le Crédit agricole, qui appartiennent au secteur bancaire mutualiste et coopératif, réalisent, avec plus de 23 millions de clients, un produit net bancaire total de 98 milliards de francs (61 milliards pour le Crédit agricole).

Les sociétés financières ne peuvent effectuer que les opérations de banque résultant soit de la décision d'agrément qui les concerne, soit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. Enfin, les institutions financières spécialisées ne peuvent effectuer d'autres opérations de banque que celles afférentes à la mission d'intérêt public qui leur a été confiée par l'Etat.

En vertu de l'article 10 de la loi bancaire de 1984, il est en principe interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel. Toutefois, cette interdiction ne s'applique pas à un certain nombre d'institutions et services énumérés dans la loi, parmi lesquels figurent, outre le Trésor public, la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations, les services financiers de La Poste. Ces institutions et services peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent. Toutefois, l'activité de démarchage bancaire et financier leur est interdite, sauf celle exercée par les comptables publics pour les titres qu'ils sont autorisés à placer et par les services financiers de La Poste dans le cadre des missions de la Caisse nationale d'épargne.

Même si les services financiers de La Poste ne sont pas soumis à la loi bancaire, ils participent au système de compensation interbancaire des moyens de paiement et certains des règlements du comité de la réglementation bancaire peuvent leur être étendus.

D'autres établissements, notamment les entreprises d'assurance et les sociétés de bourse, se trouvent en position de concurrents des établissements de crédit et des services financiers de La Poste pour certains types d'opérations, comme le placement de valeurs mobilières ou de produits d'assurance-vie.

2 - Les produits

L'article 1er - alinéa 2 de la loi du 24 janvier 1984 définit les opérations de banque comme celles comprenant la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à

disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement. Les marchés des produits financiers s'inscrivent dans ce cadre.

Les services financiers de La Poste offrent toute la gamme des produits et services de cette définition, excepté en ce qui concerne les opérations de crédit. La loi de 1990 distingue les produits soumis à certaines contraintes imposées par l'Etat de ceux qui sont distribués librement. Elle précise ainsi que : « *La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, la Caisse nationale d'épargne, dans le respect des dispositions du code des Caisses d'épargne* ».

a) Les mandats

Le service des mandats représente l'activité financière la plus ancienne de La Poste puisqu'il remonte à un arrêté de 1817 du directeur général des postes. Il ne fait pas partie des activités réservées de La Poste, mais faute de concurrents dans ce domaine elle y exerce un monopole de fait. L'activité des mandats, qui a longtemps joué un rôle essentiel dans l'exécution des transferts de fonds dans le pays, connaît depuis plus de dix ans un déclin régulier du fait de plusieurs facteurs : développement de la bancarisation, apparition de nouveaux moyens de paiement comme le T.I.P. (titre universel de paiement) ou la lettre chèque. Il représente à l'heure actuelle 0,5 % de l'ensemble des paiements scripturaux et un déficit pour La Poste de 331 millions de francs.

Cependant, en dépit de ce déficit, La Poste insiste sur le fait que le service des mandats doit être maintenu car c'est le seul moyen d'effectuer des paiements à distance pour des personnes qui ne disposent pas de comptes bancaire ou postal, ou qui sont exclues du système bancaire.

Ce service représente une charge importante pour La Poste : de nombreuses prestations sociales sont en effet réglées par ce moyen et le traitement des mandats nécessite souvent une assistance aux expéditeurs ou aux destinataires, provoquant des files d'attente dans les bureaux.

Le coût engendré par les nombreux traitements manuels que réclament les mandats, a conduit La Poste à engager une réforme visant à réduire ces coûts et à proposer une nouvelle gamme de produits nécessitant moins d'opérations manuelles. Par ailleurs, elle a engagé depuis 1992 un rattrapage tarifaire qu'elle compte poursuivre dans les années à venir pour améliorer son taux de couverture.

b) Les comptes à vue

Les comptes à vue constituent à la fois un produit et un service financier. Cette activité recouvre la réception de fonds du public ainsi que la mise à disposition de la clientèle et la gestion de moyens de paiement. Le total des dépôts à vue des ménages représentait pour les banques A.F.B. un encours de 269,5 milliards de francs en septembre 1995 et une part de marché de 37 %. Cette part de marché décroît régulièrement depuis 1987, époque à laquelle elle était de 40,7 %.

Les comptes à vue de La Poste sont les comptes courants postaux. Ils comptaient en 1995 9,5 millions de détenteurs. Ainsi que le relève le rapport 1993 de la Cour des comptes, la part

de marché de La Poste au titre des C.C.P. dans la collecte des dépôts à vue a elle aussi sensiblement décliné au cours de la période récente : elle est passée de 13,7 % en 1980 à 12,4 % en 1993 et à 11,9 % en 1995. Les principaux bénéficiaires de cette situation sont, d'une part, les banques du secteur mutualiste et coopératif et, d'autre part, les caisses d'épargne et de prévoyance.

En dépit de cette diminution de part de marché, on constate que le montant des fonds collectés par La Poste à ce titre reste relativement stable et qu'après une légère baisse, il est à nouveau en augmentation. Les encours des comptes courants postaux sont en effet passés de 169,9 milliards de francs en 1992 à 171 milliards en 1993, 170 milliards en 1994, puis à 182,3 milliards de francs en 1995.

Des études comparatives récentes publiées dans la presse spécialisée sur le coût des différents services rendus dans le cadre des comptes à vue permettent de constater que les tarifs de La Poste, dont l'article 33 du cahier des charges précise qu'ils sont fixés librement, figurent parmi les tarifs les moins élevés mais qu'ils ne sont pas les plus bas si on les compare notamment à ceux de la BICS (Banques Populaires) et de la Caisse d'épargne d'Ile-de-France.

Jusqu'à présent, en vertu des articles D.507 et D.521 du code des postes et télécommunications, le courrier adressé aux centres de chèques postaux par les titulaires de C.C.P. n'avait pas à être affranchi. Les frais d'affranchissement correspondants étaient facturés par le service du courrier aux services financiers et apparaissaient dans la comptabilité analytique de ces derniers. De même, les relevés de situation de compte et les autres correspondances des centres de chèques postaux étaient expédiés sous pli non affranchi, ces envois étant réglés de la même façon en compte avec le service du courrier.

Un décret n° 96-199 du 13 mars 1996 a mis fin à la dispense d'affranchissement du courrier relatif aux C.C.P. en abrogeant l'article D.521 du code des postes et télécommunications et en modifiant l'article D.507. Ce décret est entré en vigueur le 31 mars 1996.

Enfin, il convient de souligner une caractéristique importante des C.C.P., relevée par le rapport de la Cour des comptes pour 1993, qui réside dans le fait que les C.C.P. sont désormais rarement des comptes principaux mais, en règle générale, des deuxièmes comptes et des petits comptes. Les trois quarts d'entre eux ne sont en effet crédités chaque mois que de moins de 5 000 F et les deux tiers de leurs titulaires ont des avoirs plus importants dans les établissements concurrents qu'à La Poste.

c) Les produits d'épargne à taux administré

On distingue parmi les produits d'épargne à taux administré, le livret A dont La Poste et les caisses d'épargne de l'Ecureuil détiennent le monopole de la collecte, et plusieurs produits d'épargne ordinaires, distribués par tous les établissements de crédit.

Le livret A, qui ne peut être souscrit auprès des banques, est défiscalisé et limité par un plafond de dépôts de 100 000 F. Une même personne ne peut détenir qu'un seul livret A. Les fonds ainsi collectés sont centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations et utilisés au financement du logement social.

En 1991, les encours moyens de La Poste au titre du livret A étaient de 266,9 milliards de francs, ils se sont chiffrés à 295,2 milliards en 1995.

La part de marché de La Poste pour ce produit, qui était de 35 % en 1990 et 34,9 % en 1991 est remontée faiblement mais régulièrement au cours des années suivantes pour atteindre 35,7 % en 1994.

En dépit de cette légère augmentation de part de marché, la décollecte sur le livret A est presque constante depuis 1987, elle s'est accentuée depuis février 1996, date à laquelle son taux de rémunération a été diminué, passant de 4,5 % à 3,5 %. Ainsi, entre le 30 janvier 1996 et la fin du mois de mai 1996, la décollecte constatée par La Poste sur ce livret est de 20,9 milliards de francs. On constate néanmoins, un ralentissement de cette décollecte depuis le mois d'avril de la même année.

Il existe un livret similaire au livret A, distribué exclusivement par le Crédit mutuel : le « livret bleu », qui répond aux mêmes conditions de plafonnement, de rémunération et de défiscalisation. Depuis 1991, la collecte de ce livret est centralisée auprès de la Caisse des dépôts et consignations et affectée au logement social.

Le livret B, à la différence du livret A, peut être souscrit auprès de toutes les banques. Il n'est pas défiscalisé et n'est soumis à aucun plafond, une même personne peut en souscrire plusieurs.

Seule La Poste est soumise à la centralisation des fonds recueillis à ce titre auprès de la Caisse des dépôts et consignations, le réseau des caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que les banques échappent pour leur part à cette obligation.

Les fonds centralisés par La Poste sont, comme pour le livret A, utilisés au financement du logement social.

En 1991, les encours moyens de La Poste au titre du livret B étaient de 13,7 milliards de francs, ils se sont chiffrés à 10,1 milliards de francs en 1995. La part de marché de La Poste sur ce produit était de 5,9 % en 1994.

Les encours moyens des banques A.F.B. à ce titre (livret bancaire) étaient en 1994 de 65,7 milliards de francs pour une part de marché de 37,2 % au lieu de 74,2 milliards de francs et une part de marché de 37,6 % en 1990.

Depuis le 1er janvier 1996, le même mouvement de décollecte observé sur le livret A s'opère sur le livret B dont le taux de rémunération a lui aussi été abaissé à 3,5 %.

Les autres produits d'épargne à taux administré dits « produits d'épargne populaire » sont : les livrets d'épargne populaire créés par la loi du 27 avril 1982, les CODEVI (comptes pour le développement industriel), institués par la loi du 8 juillet 1983, et les comptes et livrets d'épargne-logement, créés en 1966. Ils peuvent être souscrits auprès de tous les établissements de crédit et de La Poste.

Le livret d'épargne populaire (LEP) ne peut être souscrit que par les personnes payant au plus 4 000 F d'impôts sur le revenu par an. Son plafond est de 40 000 F et il bénéficie d'une défiscalisation. Les fonds recueillis sur ces livrets ouverts auprès de La Poste sont totalement centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ceux recueillis par les autres

réseaux ne sont centralisés qu'à 85 %. La part ainsi centralisée est affectée au financement de la politique de la ville. Les encours des banques A.F.B. au titre de ce livret étaient de 9,6 milliards de francs en 1994, ce qui représente une part de marché de 10,8 %, en progression depuis 1987, date à laquelle elle s'élevait à 6,8 % ; ils étaient de 15 milliards de francs pour La Poste, ce qui représente une part de marché de 16,8 %.

Le CODEVI peut être souscrit sans conditions de ressources, son taux de rémunération a été abaissé avec ceux des livrets A et B à 3,5 % ; il est défiscalisé et son plafond est de 30 000 F. Il est centralisé à 6,5 % lorsqu'il est collecté par les banques, à 50 % pour les caisses d'épargne et à 100 % pour La Poste. La partie centralisée est affectée au refinancement des établissements de crédits spécialisés dans le financement des petites et moyennes entreprises (SDR, CEPME). Les encours des banques A.F.B. au titre du CODEVI étaient de 25,8 milliards de francs en 1987 et sont passés à 50,2 milliards de francs en 1994, ce qui représente une progression de part de marché assez faible de 33,4 % en 1987 à 34,4 % en 1994. Les encours de La Poste ont stagné de 1990 à 1991 à 6,5 milliards de francs, mais ils étaient en 1994 de 8,1 milliards de francs, ce qui représente une part de marché de 5,3 %.

Le plan d'épargne-logement (PEL), défiscalisé, non centralisé, bénéficie d'un taux de rémunération de 5,25 % et d'un plafond de dépôt de 400 000 F. Il ouvre droit à l'octroi d'un prêt principal d'un montant maximum de 600 000 F, dont le taux d'intérêt moyen est de 5,54 %, et d'un prêt complémentaire dont le montant n'est pas plafonné et dont le taux est celui du marché. Les encours des banques A.F.B. au titre du PEL étaient de 120,1 milliards de francs en 1987 et sont passés à 202,6 milliards de francs en 1994 (31,3 % de part de marché) ; ceux de La Poste ont considérablement progressé en 15 ans : ils sont en effet passés de 7 milliards de francs au début des années 1980 à 44,5 milliards de francs en 1994, ce qui représente une part de marché de 6,8 %.

Le compte d'épargne-logement, défiscalisé lui aussi, est rémunéré au taux de 2,25 % et le plafond des dépôts est de 100 000 F. Il ouvre droit à une prime d'un maximum de 7 500 F et à un prêt principal au logement d'un maximum de 150 000 F assorti d'un taux d'intérêt de 3,75 %. Les encours des banques A.F.B. au titre de ce produit étaient de 39,1 milliards de francs en 1994 (28,6 % de part de marché), ceux de La Poste étaient de 8,9 milliards de francs (6,5 % de part de marché).

Le livret jeune, créé par décret du 2 mai 1996, est réservé aux épargnants de 12 à 25 ans ; les dépôts y sont soumis à un plafond de 10 000 F. Il constitue une amorce de banalisation du livret A dans la mesure où, défiscalisé, il bénéficie d'un taux supérieur à ce dernier (4,75 %) et peut être souscrit tant auprès de La Poste, des caisses d'épargne, que de toutes les banques. Seuls les fonds collectés par La Poste sont soumis à centralisation. Un mois après sa création, on dénombrait déjà plus de 6 millions de détenteurs du livret jeune ; environ un million de ces livrets auraient été ouverts à La Poste et près de 2 millions auprès des banques A.F.B.

d) Les produits d'épargne boursière et d'assurance-vie

Ces produits de placement, qui prennent le plus généralement la forme d'OPCVM (SICAV, fonds communs de placement) ou d'assurance-vie, sont diffusés de la même façon par les établissements de crédit et par La Poste, c'est-à-dire que ces établissements jouent le rôle de distributeurs de produits élaborés et gérés par des établissements autonomes.

Les encours de La Poste au titre de l'épargne boursière et de l'assurance-vie se sont élevés à 274,2 milliards de francs en 1993, 294,1 milliards en 1994 et 309,6 milliards en 1995. Ces encours se décomposaient en 1994 de la façon suivante :

	ENCOURS (en Mds de francs)	PART DE MARCHÉ
OPCVM	137,8	5,4 %
Assurances	115,9	7,6 %
Autre épargne boursière (1)	29,1	NC
Bons	11,2	NC

(1) *Emprunts d'Etat - titres de privatisations*

L'A.F.B. n'a pas été en mesure de présenter une évaluation de ses encours et parts de marché sur les OPCVM, elle a indiqué que les encours de ses adhérents sur les SICAV avaient été de 529 milliards de francs en 1990 (37 % de part de marché) et de 536 milliards de francs en 1994 (35,3 % de part de marché). Ces encours sont en diminution par rapport à l'année 1993 où ils représentaient 695,3 milliards de francs et 36,2 % de part de marché.

Concernant les produits d'assurance-vie, La Poste se classe au 2ème rang du marché. De 1983 à 1993, elle a multiplié sa collecte par 25 et ses encours par 20. Les encours des banques A.F.B. au titre de l'assurance-vie, qui étaient de 119,3 milliards de francs en 1990, s'élevaient à 360 milliards de francs en septembre 1995, ce qui représente une part de marché de 18 %.

e) Les crédits

Les textes qui la régissent n'autorisent pas La Poste à procéder à des opérations de crédit à l'exception des découverts sur les C.C.P. et les crédits immobiliers dans le cadre de l'épargne-logement.

L'autorisation de procéder à des découverts, ou « facilités de trésorerie », sur les C.C.P. est récente puisqu'elle n'existe réellement que depuis 1983. Le contrat de plan pour les années 1995 à 1997 en a défini les modalités d'octroi et précisé que le rapport entre l'encours moyen des soldes débiteurs et l'encours moyen des avoirs C.C.P. créditeurs est limité à 0,75 %.

Les crédits immobiliers sont une activité développée par La Poste depuis plus de trente ans. Ils ne peuvent toutefois être accordés par cette dernière que dans le cadre de l'épargne-logement et impliquent donc la constitution d'une épargne préalable. En revanche, La Poste ne peut consentir ni prêts à la consommation, ni prêts immobiliers sans épargne préalable.

Les crédits immobiliers ont représenté pour La Poste en 1995 un encours de 28 milliards de francs (2,8 % de part de marché), et pour les banques A.F.B. un montant de 476,6 milliards de francs pour une part de marché de 28,5 %.

Concernant l'encours de la totalité des crédits distribués, la part de marché des banques A.F.B. est prépondérante, s'élevant en 1994 à environ 49 %, tandis que les banques mutualistes et le Crédit municipal détenaient 21 % et les institutions financières spécialisées 15 % de part de marché.

En 1991 le rapport Ullmo, établi pour évaluer les conditions et implications d'une extension des activités de La Poste au crédit, relevait que : « *La Poste souffre d'un important déséquilibre de sa collecte au profit de l'épargne traditionnelle, qui conduit à une fragilisation de sa position commerciale dans un contexte de création de produits de substitution (OPCVM de trésorerie) et à une perte de sa part de marché globale* ».

Depuis cette date, La Poste a accentué ses parts de marché en matière d'OPCVM et d'assurance-vie, c'est-à-dire sur les produits qu'elle distribue librement, mais sa part de marché globale demeure de 9,7 %, la part de marché des dépôts à vue étant passée de 12 % en 1991 à 11,9 % en 1994 et celle de l'ensemble de l'épargne de 9,1 % à 9,2 %.

La baisse de la part de marché sur les dépôts à vue correspond à la faible évolution des encours de ces derniers (de 166 milliards de francs en 1990 à 170 milliards de francs en 1994). L'évolution de un point de la part de marché sur l'ensemble de l'épargne correspond à une forte augmentation des encours des OPCVM et de l'assurance-vie qui ont triplé pendant ces quatre années ; en effet, les encours sur les OPCVM sont passés de 49,5 milliards de francs en 1990 à 137,8 milliards de francs en 1994, tandis que ceux de l'assurance-vie passaient de 35,3 milliards de francs à 116 milliards de francs pendant la même période. On peut constater que si les banques A.F.B. ont connu la même forte augmentation des encours d'assurance-vie, il n'en va pas de même pour les OPCVM : en effet, tandis que leurs encours augmentaient considérablement pour La Poste, ceux des SICAV des banques diminuaient. Cependant, les SICAV n'étant qu'un élément des OPCVM, il n'est pas possible de procéder à une comparaison globale des évolutions relevées de part et d'autre.

Le tableau ci-après permet de situer les positions respectives de La Poste et des banques A.F.B. sur les principaux marchés des produits financiers.

1994 en milliards de francs	LA POSTE		BANQUES A.F.B.	
	ENCOURS	PART DE MARCHÉ	ENCOURS	PART DE MARCHÉ
Comptes à vue	182,3	11,9 %	269,5	37 %
Livrets A	275,9	35,7 %	/	/
Livrets B (1)	10,1	5,9 %	64,6	37,8 %
LEP	15	16,9 %	9,6	10,8 %
Codevi	8,2	5,3 %	50,2	33,4
PEL	44,5	6,8 %	202,6	31,3 %
CEL	8,9	6,5 %	39,1	28,6 %
OPCVM	137,8	5,4 %	nc	nc
Assurance-vie	115,9	7,6 %	360	18 %
Crédits habitat	28	2,8	476,6	28,5 %

(1) Pour les banques, il s'agit du livret bancaire.

3 - Les clients

Alors que la plupart des grandes banques ne sont pas spécialisées et ont à la fois une clientèle d'entreprises et une clientèle de particuliers, les services financiers de La Poste concentrent leur activité sur la clientèle des particuliers (98 % de sa clientèle totale). En effet, La Poste ne pouvant accorder de crédits, elle n'a avec les entreprises que des relations de trésorerie.

Les clients financiers de La Poste sont en moyenne plus âgés que ceux des banques, surtout pour ce qui concerne les comptes à vue. Si l'offre des produits d'épargne boursière touche des catégories plutôt favorisées de la population, les détenteurs de livrets d'épargne de la C.N.E. sont en majorité des personnes de condition modeste. Sur les 20 millions de livrets A gérés par La Poste, 10 millions ont un solde moyen inférieur à 1 000 F.

Ainsi que le relève le rapport Ullmo, La Poste a, pour sa clientèle, l'image du service public, « elle représente l'Etat, elle a donc vocation à être neutre, impartiale ». En contrepoint, les clients lui reprochent sa lourdeur de fonctionnement (« bureaucratique ») le manque de sens commercial de son personnel (« fonctionnaires »), le manque de confidentialité des locaux, les files d'attente aux guichets. Des efforts importants sont entrepris depuis quelque temps par La Poste pour remédier à cette situation, notamment avec l'aménagement de locaux spécifiques pour les conseillers financiers.

La Poste insiste sur le fait qu'elle n'exclut aucun client, à l'inverse de certains établissements financiers qui exerceraient une action dissuasive à l'égard des clients disposant de faibles revenus ou se trouvant dans une situation précaire. A cet égard, il convient de rappeler que si l'article 58 de la loi du 24 janvier 1984 reconnaît aux banques la liberté de refuser l'ouverture d'un compte, ce même article instaure aussi un droit au compte. Dans l'application de ce droit, La Poste estime être l'établissement le plus fréquemment désigné. Cependant, selon

l'A.F.B., la Banque de France, qui rend chaque année de 2 000 à 3 000 décisions relatives au droit au compte, désigne le plus généralement le dernier établissement qui tenait le compte avant sa clôture à la suite d'une interdiction bancaire. Elle indique que si certains établissements sélectionnent effectivement leur clientèle, la plupart des grandes banques disposant de réseaux nationaux n'ont aucune politique restrictive en ce domaine.

Pour les personnes les plus modestes, l'accès au système financier passe le plus souvent par l'ouverture d'un livret A de la C.N.E., utilisé comme un compte courant, voire comme un porte-monnaie, et sur lequel sont virées directement les prestations sociales (allocations familiales, RMI, allocations de chômage, etc...). La gestion de ces « livrets sociaux » (1 400 000 livrets de ce type) représenterait un coût élevé - selon La Poste, le surcoût est de 1,2 milliard de francs par an - car ce sont des livrets dont le solde moyen est très faible mais qui donnent lieu à un nombre d'opérations très nettement supérieur à la moyenne.

Malgré ce coût, La Poste revendique la dimension sociale de son activité financière, qui résulte d'une longue tradition de proximité mais qui jusqu'à présent n'est pas reconnue par les textes à titre d'obligation d'intérêt général devant donner lieu à compensation financière. Elle fait valoir que cette « mission sociale » constitue pour elle un handicap concurrentiel vis-à-vis des banques et ne peut être assurée qu'à la condition de pouvoir équilibrer ses comptes par le développement de sa clientèle et de la vente de produits à rendement élevé. L'A.F.B. pour sa part indique qu'il s'agit là pour La Poste d'un choix commercial ou d'un héritage historique et qu'elle n'a aucune obligation à cet égard. Elle admet toutefois que si La Poste établissait subir des contraintes particulières à ce niveau, il serait normal que l'Etat le reconnaisse et la rémunère équitablement pour une telle activité. D'une façon plus générale, l'A.F.B. considère que si la clientèle sociale de La Poste existe bien, elle ne représente qu'une faible partie de sa clientèle totale, qui est constituée majoritairement de personnes ayant des revenus comparables, sinon supérieurs, aux clients des banques.

Il convient de mentionner également que La Poste a reçu de la loi du 2 juillet 1990 (article 16) mandat d'assurer au nom et pour le compte de l'Etat, la tenue des comptes courants postaux des comptables et régisseurs publics, les conditions de cette gestion ayant été précisées par un décret n° 90-1257 du 31 décembre 1990. Cette activité, qui tend à diminuer depuis que La Poste n'est plus une administration, demande, néanmoins, selon La Poste, de nombreuses opérations manuelles, coûteuses et insuffisamment rémunérées.

Une convention signée en 1991 entre La Poste et l'Etat définissait les conditions de rémunération des opérations de gestion des comptes courants ouverts aux comptables publics. Cette convention n'a jamais été appliquée et c'est Le Trésor qui chaque année calcule le montant de son versement, qui a été en diminuant depuis 1990, passant de 1,225 milliard de francs en 1990 à 782 millions de francs en 1995. Des négociations sont à l'heure actuelle menées entre La Poste et le Trésor pour revoir ce mode de rémunération.

II - PRINCIPES METHODOLOGIQUES D'APPRECIATION

Les autorités communautaires se sont, en diverses circonstances, prononcées sur l'application des règles de concurrence au cas dans lequel un opérateur dispose de droits exclusifs. Ainsi, dans son arrêt Corbeau du 19 mai 1993 (C-320/91), la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que « *l'article 90 du traité CEE s'oppose à ce qu'une réglementation d'un Etat membre qui confère à une entité (...) le droit exclusif de collecter, de transporter et de distribuer le courrier interdise, sous peine de sanctions pénales, à un opérateur économique établi dans cet Etat d'offrir certains services spécifiques, dissociables du service d'intérêt général, qui répondent à des besoins particuliers des opérateurs économiques et qui exigent certaines prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n'offre pas, dans la mesure où ces services ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif* ».

En reconnaissant ainsi que la fourniture de services dissociables du service d'intérêt général pourrait être réservée à l'entité chargée d'assurer le service d'intérêt général lorsque l'équilibre économique de ce service est en cause, la Cour de justice des Communautés européennes a donné une interprétation de l'article 90 permettant aux Etats membres de déroger, dans certains cas, aux principes du droit de la concurrence.

Les circonstances examinées par la Cour dans l'affaire Corbeau sont cependant de nature différente de celles existant dans le cas de la concurrence entre La Poste et les banques dans la mesure où, dans ce dernier cas, ce sont surtout les conditions financières et de tarification dans lesquelles La Poste peut intervenir, concurrentement avec les banques, sur le marché (ou les marchés) des produits financiers qui sont en cause.

De ce dernier point de vue, il convient de rappeler ce que la Commission européenne indiquait dans son rapport pour l'année 1994 : « *L'article 90 a pour principe de base de soumettre les entreprises privées ou publiques, auxquelles un Etat membre a accordé des droits de monopole, aux mêmes règles de concurrence que les autres entreprises. Comme les monopoleurs détiennent par définition une position dominante, il leur appartient tout particulièrement de veiller à ne pas agir de façon abusive. A titre d'exemple (...) ils doivent prendre soin de ne pas utiliser les recettes qu'ils tirent de leurs activités soumises à monopole pour subventionner leurs ventes dans d'autres secteurs défavorisant ainsi de manière artificielle les concurrents. Cette conclusion découle des articles 85 et 86 qui s'appliquent à toutes les entreprises quelle que soit leur forme statutaire* ».

Commentant plus précisément l'arrêt Corbeau, la Commission ajoute : « *L'exception prévue à l'article 90 découle du fait que les monopoles d'Etat sont très souvent amenés à assumer des tâches de service public et tenus d'offrir un service donné (pas forcément rentable) dans l'intérêt général. Les mesures adoptées en vue de satisfaire à ces obligations de service public peuvent déroger aux règles de concurrence et autres dispositions du Traité pour autant qu'elles sont absolument indispensables à la réalisation des objectifs, légitimes, visés. Cette exemption aux règles du traité s'applique cependant de façon stricte : il ne doit exister aucune autre manière raisonnable et moins restrictive de réaliser les objectifs en question. A titre d'exemple, les services postaux nationaux sont tenus d'assurer la collecte et la*

distribution du courrier pour tous les citoyens à un prix uniforme (mission de service public). Ils peuvent se prévaloir de l'exception prévue à l'article 90 pour déroger aux règles de concurrence et utiliser les recettes produites par la distribution du courrier dans les zones rentables afin de financer la distribution à perte dans les zones plus éloignées, mais ils ne sauraient être autorisés à utiliser les recettes tirées d'activités protégées par des droits exclusifs pour subventionner leurs prix au détriment de leurs concurrents dans d'autres secteurs (activité bancaire par exemple). En effet, il s'agit dans le premier cas d'une mesure nécessaire à la réalisation d'une mission de service public, ce qui ne se vérifie pas dans le second exemple ».

Ainsi peut-on considérer, d'une part, que de l'avis de la Commission, l'exception aux règles de concurrence tirée de l'article 90 n'est pas applicable à la fourniture de services financiers par La Poste et que, d'autre part, les conditions de tarification de La Poste sur le marché de ces services doivent répondre aux prescriptions du droit de la concurrence.

La question posée par l'A.F.B. conduit, dès lors, à s'interroger, au plan des principes, sur les conditions dans lesquelles la jurisprudence dégagée dans les affaires posant la question de l'applicabilité de l'article 86 du Traité - et notamment les affaires Hoffman-Laroche du 13 février 1979 (C-85/76), AKZO du 3 juillet 1991 (C-62/86) et Tetra Pak International SA du 6 octobre 1994 (T-83/91) - ou de l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 est transposable à une situation dans laquelle, par hypothèse, seraient confrontés sur un même marché un opérateur public détenant par ailleurs un monopole légal sur une activité de service public et des entreprises qui ne bénéficieraient pas d'un tel monopole.

Il y a lieu tout d'abord de rappeler qu'en application d'une jurisprudence constante, une entreprise disposant d'une position dominante sur un marché (ou a fortiori d'un monopole légal sur un service public si ce monopole légal lui confère une position dominante sur un marché économique) peut abuser de sa puissance économique dans des conditions contraires aux prescriptions du droit de la concurrence, sur un autre marché que sur celui sur lequel elle détient une position dominante. Ainsi, par exemple, dans sa décision n° 87-D-08 du 28 avril 1987, le Conseil a considéré que les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne qui disposaient d'une position dominante sur le marché de la diffusion de la presse avaient abusé de cette position dominante sur un autre marché, le marché du mobilier pour diffuseur de presse. Au plan communautaire, et dans le même sens, on peut se référer à l'arrêt Tetra Pak International SA.

Pour autant, avant d'envisager la question de l'éventuel abus de La Poste sur le (ou les) marchés financiers sur lesquels elle est en concurrence avec les banques, il conviendrait d'établir qu'elle dispose d'une position dominante soit sur le (ou les) marchés financiers considérés soit sur un autre marché. Sans trancher cette question, qui relève d'une appréciation au fond, on rappellera, au plan général, que le fait pour un opérateur de détenir le monopole légal sur une activité ne lui confère pas automatiquement une position dominante sur un marché économiquement pertinent.

A supposer, cependant, qu'il soit établi que La Poste dispose d'une position dominante sur un marché économiquement pertinent, il convient d'examiner les conditions dans lesquelles il pourrait être établi qu'elle contrevient aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 (ou de l'article 86 du Traité) en abusant de cette position dominante sur ce marché ou un autre marché.

Sur les marchés traditionnels, c'est-à-dire ceux sur lesquels se confrontent des offreurs privés dont aucun ne dispose, par ailleurs, d'un monopole légal, les principes de fonctionnement des opérateurs sont généralement similaires. Chacun de ces opérateurs, confronté à une contrainte de rentabilité, mobilise des ressources en recourant aux marchés des facteurs de production, produit les biens ou fournit les services qui lui semblent receler les meilleures perspectives de gain, détermine ses prix de vente ou de prestation de services, etc

Dans ces circonstances, si l'un des opérateurs dispose d'une position dominante sur un marché, il peut être tenté d'utiliser la force que lui confère cette position pour mettre en oeuvre des pratiques de prix de prédation destinées à éliminer son ou ses concurrents sur ce marché ou sur un autre marché. Une telle pratique est considérée, en droit national comme en droit communautaire, comme un abus de position dominante prohibé.

A titre d'exemple, au regard de la jurisprudence communautaire, est prohibée la pratique consistant pour un tel opérateur à vendre, sur le marché sur lequel il dispose d'une position dominante, à un prix inférieur à ses coûts moyens variables, accumulant ainsi délibérément des pertes qu'il pourrait éviter. Le raisonnement sous-jacent à cette prohibition est que l'opérateur considéré ne peut avoir intérêt à mettre en oeuvre une telle pratique, compte tenu de sa contrainte de rentabilité, que dans la mesure où il espère récupérer les pertes qu'il s'inflige volontairement dans un premier temps, en bénéficiant ultérieurement de la situation créée par l'élimination du marché de ses concurrents. Ce raisonnement pourrait être applicable au cas dans lequel l'opérateur dominant accumule délibérément des pertes qu'il pourrait éviter sur un autre marché que celui sur lequel il dispose d'une position dominante. Ainsi la pratique de vente à un prix inférieur au coût moyen variable implique nécessairement un objet anticoncurrentiel.

La Cour de justice des Communautés admet également, dans son arrêt Tetra Pak International SA comme dans son arrêt AKZO, que peut constituer un abus de position dominante le fait pour une entreprise disposant d'une telle position de pratiquer des prix supérieurs à ses coûts moyens variables mais inférieurs à ses coûts moyens totaux lorsqu'il est établi qu'une telle stratégie est fixée dans le cadre d'un plan ayant pour but d'éliminer un concurrent. En effet, pour la Cour, *« ces prix peuvent (...) écarter du marché des entreprises, qui sont peut-être aussi efficaces que l'entreprise dominante mais qui, en raison de leur capacité financière moindre, sont incapables de résister à la concurrence qui leur est faite »*.

Sur le fondement de cette analyse, la Cour indique alors que pour établir l'existence d'un abus de position dominante de AKZO, il suffit de considérer les coûts et la stratégie de cette entreprise dans les termes suivants : *« Dès lors que le critère de licéité à retenir est un critère fondé sur les coûts et la stratégie de l'entreprise dominante elle-même, il y a lieu de rejeter d'emblée le grief d'AKZO tiré de l'insuffisance de l'enquête de la Commission à propos de la structure des coûts et de la politique de prix de ses concurrents »*.

L'arrêt AKZO de la Cour de justice pose ainsi les principes méthodologiques qu'il y a lieu de suivre, dans le cas où se trouvent confrontés sur un même marché une entreprise privée détenant une position dominante et des concurrents, pour établir si la pratique de prix de l'entreprise dominante a pour objet d'éliminer des concurrents.

On observera que la seule prise en compte des niveaux respectifs des coûts et des prix pratiqués par l'entreprise détenant une position dominante pour qualifier son comportement au regard des dispositions prohibant l'abus de position dominante ayant pour objet de limiter la

concurrence sera pertinente si, d'une part, cet opérateur est soumis comme les autres intervenants sur le marché à une contrainte de rentabilité - car, dans ce cas, une pratique de l'opérateur dominant consistant à augmenter délibérément ses pertes est clairement anormale et indique qu'il poursuit nécessairement un objet anticoncurrentiel - et si, d'autre part, l'opérateur dominant et ses concurrents ont des conditions de coûts qui sont sinon identiques du moins relativement proches, l'opérateur dominant étant à tout le moins présumé avoir des coûts unitaires inférieurs ou égaux à ceux de ses plus petits concurrents. Dans ce cas, le fait que l'opérateur dominant enregistre des pertes importantes sur un produit suggère, comme l'indique la Cour de justice des Communautés européennes, que ces prix peuvent écartier du marché des entreprises qui sont peut-être aussi efficaces que l'entreprise dominante mais qui, en raison de leur capacité financière moindre, sont incapables de résister à la concurrence qui leur est faite.

On doit cependant constater que les prémisses sur lesquelles est fondé l'arrêt AKZO précédemment cité peuvent n'être qu'imparfaitement satisfaites dans les cas où se trouvent confrontés sur un même marché des opérateurs privés et un opérateur public disposant, « par ailleurs » d'une position de monopole associée à l'exercice d'une mission de service public. Dans un tel cas, en effet, d'une part, l'opérateur public n'est généralement pas soumis aux mêmes contraintes de rentabilité que les opérateurs privés sur la partie de son activité qui relève de sa mission de service public, de même que, le cas échéant, sur la partie de son activité ouverte à la concurrence, d'autre part, il peut être soumis à des contraintes de coûts de nature différente de celles auxquelles sont confrontés les opérateurs privés.

La circonstance que l'opérateur public peut ne pas être soumis à une contrainte de rentabilité du type de celles auxquelles ses concurrents sont soumis, même sur la partie de son activité ouverte à la concurrence (1), implique que l'on ne peut déduire du simple fait qu'il enregistre des pertes, fussent-elles importantes, sur cette partie de son activité, que sa pratique de prix ne peut s'expliquer que par un objet anticoncurrentiel.

Par ailleurs, l'hypothèse selon laquelle les conditions d'exploitation du monopole public, en ce qui concerne son activité sur le marché ouvert à la concurrence, sont relativement similaires à celles de ses concurrents, de telle sorte que l'appréciation de l'importance de son éventuelle perte d'exploitation sur l'activité concurrencée peut permettre d'établir l'existence d'un abus de sa position dominante, mérite d'être examinée avec soin. En effet, de par sa nature de monopole public, l'opérateur en position dominante peut être confronté à des conditions d'exploitation radicalement différentes de celles auxquelles sont confrontés les opérateurs privés avec lesquels il est en concurrence, que ce soit au regard du statut des personnels qu'il emploie ou des conditions de son financement ou encore d'autres considérations.

Dès lors qu'il serait, par exemple, établi que, compte tenu de son statut public ou du fait qu'il doit assurer une mission de service public, l'opérateur dominant encourt nécessairement, à technique identique de production et de commercialisation, des coûts moyens plus élevés que ses concurrents pour la partie concurrencée de son activité, le fait qu'il enregistre une perte (sur coût moyen) dans cette activité n'indiquerait pas nécessairement que ses concurrents sont,

1) La question de savoir si cette circonstance est susceptible de poser problème au regard des dispositions communautaires en matière d'aide d'Etat n'est pas de la compétence du Conseil de la concurrence. On rappellera cependant qu'aux termes des dispositions du 1) de l'article 92 du traité « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

en raison de sa politique de prix, susceptibles d'être confrontés à des difficultés financières difficilement surmontables.

Ainsi, la jurisprudence AKZO, en tant qu'elle pose les principes permettant d'établir les conditions dans lesquelles la stratégie de prix d'une entreprise dominante peut être considérée comme ayant un objet anticoncurrentiel n'est qu'imparfaitement transposable au cas particulier de la confrontation sur un marché ouvert à la concurrence entre, d'une part, un opérateur public, assurant dans des conditions monopolistiques une mission de service public, et disposant d'une position dominante sur le marché concurrencé et, d'autre part, des entreprises concurrentes n'assurant pas une telle mission.

Par ailleurs, il convient de rappeler que sont prohibées en droit interne, comme en droit communautaire, non seulement les pratiques abusives d'une position dominante qui ont pour objet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence mais également celles qui, indépendamment de leur objet, ont cet effet ou peuvent avoir cet effet.

A cet égard, la circonstance que l'opérateur public adopterait sur la partie concurrencée de son activité une logique d'action qui ne relèverait pas du souci de satisfaire une contrainte de rentabilité minimum ou d'équilibre de ses comptes et accumulerait des pertes, alors même qu'il serait concurrencé par des entreprises qui seraient, elles, soumises à cette contrainte de rentabilité, pourrait, dans certaines circonstances, perturber le jeu de la concurrence sur le marché. Mais dans ce cas la pratique serait anticoncurrentielle non pas dans son objet (on ne peut être sûr que l'objet poursuivi par l'opérateur dominant est anticoncurrentiel) mais dans sa potentialité d'effet (si la pratique de l'opérateur public peut éliminer du marché des concurrents aussi efficaces que lui).

Dans son arrêt Hoffman-Laroche, la Cour de justice des Communautés européennes avait d'ailleurs donné une définition de l'abus de position dominante concernant à la fois les abus anticoncurrentiels par leur objet et par leurs effets en énonçant que : « (...) *la notion d'exploitation abusive est une notion objective qui vise les comportements d'une entreprise en position dominante qui sont de nature à influencer la structure d'un marché où, à la suite précisément de la présence de l'entreprise en question, le degré de concurrence est déjà affaibli et qui ont pour effet de faire obstacle, par le recours à des moyens différents de ceux qui gouvernent une compétition normale des produits ou services sur la base des prestations des opérateurs économiques, au maintien du degré de concurrence existant encore sur le marché ou au développement de cette concurrence* ».

Elle en concluait que « *l'article 86 du traité interdit à une entreprise dominante d'éliminer un concurrent et de renforcer ainsi sa position en recourant à des moyens autres que ceux qui relèvent d'une concurrence par les mérites* ».

Il résulte de ce qui précède que lorsque l'on envisage le cas particulier de la confrontation sur un marché entre une entreprise qui dispose d'une position dominante en raison du fait qu'elle assure dans des conditions monopolistiques une mission de service public et des entreprises qui ne sont pas soumises à de telles contraintes ou protections :

- d'une part, sauf dans les cas les plus évidents, il n'est pas certain que l'on puisse établir l'objet éventuellement anticoncurrentiel de la pratique de l'opérateur dominant à partir de la seule considération de ses coûts et de sa stratégie de prix ; il est, en effet, possible que le fait qu'il assure, par ailleurs, une mission de service public entraîne nécessairement pour lui des

coûts plus élevés que ceux de ses concurrents pour la partie de son activité ouverte à la concurrence,

- d'autre part, en tout état de cause, il convient d'examiner la question de savoir si indépendamment de son objet, la pratique de l'opérateur dominant a (ou peut avoir) pour effet d'éliminer des entreprises concurrentes aussi efficaces que lui sur le marché concerné,

- enfin, que la seule circonstance que l'opérateur dominant enregistre une perte, fut-elle importante sur le marché ouvert à la concurrence, est insuffisante pour établir que sa stratégie de prix dans cette activité peut être de nature à éliminer du marché un concurrent aussi efficace que lui si les conditions de coûts unitaires des ressources qu'il emploie sont, pour des raisons associées à l'exercice de sa mission de service public ou à son statut, nettement plus défavorables que celles de ses concurrents. A l'inverse, d'ailleurs, la circonstance qu'un tel opérateur enregistre un bénéfice pour son activité concurrencée pourrait néanmoins être compatible avec une pratique de prix de nature à éliminer du marché des concurrents aussi efficaces que lui s'il était établi qu'il bénéficie, pour des raisons associées à l'exercice de sa mission de service public ou de son statut, de conditions de coûts unitaires des ressources employées dans ses activités concurrencées nettement plus favorables que celles auxquelles doivent faire face ses concurrents.

A cet égard, il semble que l'opinion émise par la Commission européenne dans son rapport pour l'année 1994, et précédemment citée, opinion selon laquelle les entreprises auxquelles un Etat membre a accordé des droits de monopole ne doivent pas « *utiliser les recettes qu'ils tirent de leurs activités soumises à monopole pour subventionner leurs ventes dans d'autres secteurs défavorisant ainsi de manière artificielle les concurrents* » doive être interprétée avec une certaine prudence en mettant en oeuvre une série de tests pour établir si la pratique de ces entreprises est effectivement de nature à éliminer des concurrents aussi efficaces qu'elles.

Dans ces circonstances, les questions qui devraient être examinées dans le cas d'une saisine contentieuse du Conseil seraient les suivantes :

1) L'opérateur auquel a été conféré des droits de monopole détient-il une position dominante sur un marché économiquement pertinent ?

2) Les prix pratiqués sur le ou les marchés concurrencés par l'opérateur auquel a été conféré des droits de monopole sont-ils manifestement supérieurs à ceux pratiqués par ses concurrents ? Dans un tel cas, au demeurant peu vraisemblable, l'opérateur dominant ne peut être considéré comme abusant (sous l'angle de la tarification) de son pouvoir de domination, même si, par ailleurs, il enregistre une perte pour cette activité.

3) Si l'opérateur dominant pratique des prix analogues ou inférieurs à ceux de ses concurrents, ces concurrents enregistrent-ils des pertes sur l'activité concurrencée ? Au cas où ces concurrents enregistreraient des bénéfices sur l'activité concurrencée, il existerait une présomption que l'opérateur dominant n'abuse pas de sa position dominante. En effet, dans un tel cas, il ne semble pas, a priori, que la pratique de tarification de l'opérateur dominant soit de nature à éliminer des concurrents du marché.

4) Si l'opérateur dominant pratique, de façon pérenne, des prix inférieurs à ses coûts moyens totaux et que ses concurrents enregistrent des pertes sur l'activité concurrencée, se posera la question de savoir s'il existe d'autres éléments établissant que sa tarification s'inscrit dans le

cadre d'un plan ayant pour objet d'éliminer ses concurrents sur l'activité concernée. Dans un tel cas l'abus de position dominante sera établi.

5) En l'absence d'autres éléments établissant une volonté d'élimination de la concurrence, se posera, en principe, une dernière question : si les concurrents de l'opérateur dominant étaient aussi efficaces que lui, continueraient-ils à enregistrer des pertes (compte tenu de la tarification qu'il pratique) ? Si tel était le cas, en effet, la pratique de l'opérateur dominant consistant à tarifier à perte à un niveau auquel ne pourraient résister des concurrents aussi efficaces constituerait un abus de sa position dominante au sens du droit de la concurrence.

Pour répondre à cette dernière question, il faudrait, en théorie, pouvoir recalculer les coûts enregistrés par l'opérateur dominant en identifiant les ressources qu'il utilise dans son activité concurrencée, en comptabilisant ces ressources aux coûts auxquels elles sont mobilisables par ses concurrents, et en comparant ce résultat avec le prix pratiqué par l'opérateur dominant pour le service concurrencé concerné.

Un tel retraitement de la comptabilité de l'opérateur dominant sera cependant pour le moins difficile. A défaut de pouvoir mettre en oeuvre une telle méthode, le Conseil pourra considérer que la stratégie de prix de l'opérateur dominant (lorsque celui-ci enregistre des pertes sur son activité concurrencée) est de nature à éliminer des entreprises aussi efficaces que lui si la tarification qu'il pratique est comparable à celle de ses concurrents et que la perte enregistrée par ces concurrents sur l'activité concernée revêt une certaine pérennité et une ampleur suffisante. Le pérennité de la perte des concurrents serait alors une indication du fait qu'en dépit de l'incitation qu'ils ont à devenir aussi efficaces que l'opérateur dominant afin de limiter leurs pertes, ils ne peuvent éliminer ces pertes et que leur survie sur ce marché est menacée.

Au total, la détermination du caractère abusif au regard des dispositions en matière de concurrence de la tarification pratiquée par l'opérateur dominant pour ce qui est de son activité concurrencée suppose que soient connus les éléments de comptabilité analytique concernant tant l'activité de ses concurrents que la sienne propre sur le marché considéré. A supposer même que soient connus ces éléments, l'administration de la preuve sera cependant difficile en raison du fait qu'il n'existe pas de méthode objective et non contestable de ventilation des coûts fixes et communs à plusieurs activités.

L'administration de la preuve en ce domaine se heurte donc à un double obstacle : celui de la qualité et de la transparence de la comptabilité analytique de l'opérateur dominant (permettant de s'assurer que celui-ci n'utilise pas des ressources pour l'exercice de cette activité non imputées), celui de la comparaison entre les éléments de comptabilité analytique provenant de l'opérateur historique et ceux provenant de la comptabilité analytique de ses concurrents (permettant de s'assurer que ses concurrents perdent effectivement de l'argent sur l'activité concurrencée en question).

L'amélioration de la qualité et la transparence de la comptabilité analytique des opérateurs et, singulièrement, de celle de l'opérateur dominant, constituent donc des conditions nécessaires pour la mise en oeuvre effective du droit de la concurrence. Pour autant, il n'est pas sûr que ces conditions soient suffisantes dans tous les cas. En revanche, une séparation juridique et comptable, financière et organisationnelle entre les activités sous monopole et les activités ouvertes à la concurrence serait de nature à permettre un contrôle effectif des comportements au regard du droit de la concurrence.

III - LE CONTEXTE PARTICULIER DES RELATIONS DE CONCURRENCE ENTRE LES SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE ET LES BANQUES : CONSTATATIONS ET PROPOSITIONS

A - LES PARTICULARITES DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE

Les services financiers de La Poste se trouvent dans une situation particulière par rapport aux autres opérateurs du secteur : d'une part, ils exercent leur activité en s'appuyant sur un réseau de bureaux qu'ils partagent avec le service public du courrier ; d'autre part, contrairement aux banques, ils ne disposent pas des fonds qu'ils collectent pour développer une activité de crédit, mais ces fonds sont centralisés pour financer la trésorerie de l'Etat et des actions d'intérêt général.

1 - Un réseau commun au service du courrier et aux services financiers

Contrairement à la solution adoptée dans plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni, la réforme introduite par la loi du 2 juillet 1990 maintient l'unité des services postaux ainsi que celle du réseau des bureaux de poste. C'est donc au sein du même réseau et avec l'aide du même personnel que La Poste exerce l'activité de service public du courrier et son activité financière appartenant au secteur concurrentiel.

a) Des installations communes

Le réseau de La Poste est constitué de 17 000 bureaux et agences. Ce réseau, utilisé par les services financiers, est sans équivalent dans le secteur bancaire : ainsi, le Crédit agricole, qui dispose du réseau bancaire le plus dense, possédait 5684 guichets à la fin de 1994. Il couvre tout le territoire national et est particulièrement dense dans les zones rurales : 58 % des points de contact sont en effet situés dans des communes de moins de 2 000 habitants, qui ne représentent pourtant que 26 % de la population et 20 % de la clientèle de La Poste. Les 3 000 agences postales installées dans les villages, qui sont mises en place dans le cadre de formules de partenariat pouvant associer des collectivités locales, des administrations de l'Etat ou des acteurs économiques locaux, ne réalisent que 0,05 % du chiffre d'affaires de La Poste. A l'inverse, les villes de plus de 50 000 habitants ne regroupent que 7 % du total des bureaux et agences de La Poste, alors qu'elles accueillent 28 % des agences bancaires.

Depuis déjà quelques années, le chiffre d'affaires réalisé dans le réseau avec les produits financiers (17 milliards de francs en 1994) est supérieur à celui réalisé avec le courrier (14 milliards de francs en 1994). Cette évolution est particulièrement nette en zone rurale : dans les petits bureaux, selon les indications données par La Poste, l'activité financière représenterait près des 3/4 de l'activité de guichet. L'essentiel de l'activité du courrier (plus de 80 %) est désormais traité hors du réseau, la clientèle des entreprises et des grands comptes (notamment vente par correspondance) étant prise en charge par des services commerciaux spécialisés.

b) Un personnel commun

Exerçant leurs fonctions au sein d'une entreprise qui a deux types d'activités distinctes, les agents de La Poste sont actuellement pour la plupart d'entre eux polyvalents. Dans les bureaux de poste, les guichetiers (environ 90 000) traitent à la fois les opérations liées au courrier et les opérations financières. Même les facteurs, dont la mission principale est de distribuer le courrier, peuvent participer à l'activité financière de plusieurs façons, en effectuant des paiements à domicile, en recueillant les ordres de clients âgés ou à mobilité réduite pour la gestion de leurs comptes ou de leurs livrets d'épargne, et même en contribuant à la promotion des produits financiers - ils reçoivent d'ailleurs une commission en cas de placement de produits d'épargne boursière ou d'assurance-vie -. La situation extrême est celle des bureaux de poste fonctionnant avec un seul agent, dans lesquels celui-ci est à la fois receveur, guichetier et facteur. On peut relever aussi que les directions départementales et la plupart des directions nationales de La Poste - seules faisant exception la direction du courrier et la direction des clientèles financières - exercent une activité relevant à la fois du domaine du courrier et du domaine financier.

Une autre spécificité provient de ce que les agents de La Poste ont un statut différent des personnels des établissements bancaires. En application de la loi du 2 juillet 1990, en effet, le personnel de La Poste est demeuré fonctionnaire. Actuellement, aucune étude ne permet de dire de façon indiscutable si l'emploi d'un personnel fonctionnaire plutôt que salarié de droit privé représente pour La Poste, du point de vue des coûts globaux, un avantage ou un handicap.

S'agissant plus particulièrement du coût de la protection sociale, La Poste fait valoir qu'elle supporte des charges globales de retraite plus lourdes que celles qui pèsent sur les établissements bancaires. En application de l'article 30 de la loi du 2 juillet 1990, La Poste est tenue d'assurer par elle-même le financement intégral des pensions versées par l'Etat à ses agents retraités. Contrairement aux cotisations des entreprises employant un personnel de droit privé, qui sont versées aux régimes d'assurance vieillesse et de retraite complémentaire et qui leur permettent de se libérer du paiement des retraites en cours et à venir, la contribution que verse La Poste au Trésor est destinée à assurer le paiement des pensions en cours et n'a pas d'effet libérateur. En outre, les charges de retraite ainsi calculées sont encore alourdies du fait des versements que doit effectuer La Poste au titre de sa participation aux mécanismes de compensation et de surcompensation démographique entre l'ensemble des régimes de sécurité sociale (2,21 milliards de francs en 1994, 2,19 milliards en 1995). Selon les calculs qu'elle a effectués sur ce point, La Poste supporterait un taux de charges obligatoires de retraite supérieur d'environ 14 % à celui des établissements bancaires. A l'inverse, La Poste ne verse pas de cotisations d'assurance chômage pour son personnel fonctionnaire.

L'A.F.B. indique n'avoir procédé à aucune étude systématique sur le coût comparé, pour des tâches similaires et à productivité égale, d'un personnel fonctionnaire et d'un personnel de droit privé ; elle ajoute cependant que l'emploi d'un personnel fonctionnaire lui paraît constituer un avantage en raison du niveau généralement inférieur des rémunérations des agents publics.

Sur cette question, le rapport Ullmo relève que : « *Ce sujet est à lui seul un thème d'étude particulièrement complexe (analyse comparée des salaires et traitements moyens ; coûts de la protection sociale, montant par agent des cotisations de retraite et des pensions, compte tenu*

notamment de la pyramide des âges défavorable à La Poste et du fait qu'elle supporte intégralement les paiements des pensions versées aux retraités, coût analytique de la protection de l'emploi, etc...). En première analyse, il n'apparaît pas que cette donnée législative assure à La Poste un avantage concurrentiel abusif ».

c) La participation à l'aménagement du territoire

En juin 1995, la direction de La Poste s'est engagée à ne procéder à aucune fermeture de bureaux pendant toute la durée du contrat de plan, soit jusqu'à la fin de 1997. Cette décision s'inscrit dans le cadre de la mission d'aménagement du territoire assignée à La Poste par le législateur. Elle fait suite au moratoire instauré par le Gouvernement en avril 1993, suspendant la fermeture ou la réduction des services publics de proximité (E.D.F.-G.D.F., La Poste, France Télécom, S.N.C.F.) en zone rurale.

La loi du 2 juillet 1990 fait obligation à La Poste de participer à l'aménagement du territoire et de desservir l'ensemble du territoire national. Le contenu de cette obligation d'intérêt général est précisé dans le cahier des charges : elle implique principalement que le réseau des installations et des dessertes assure la présence postale sur l'ensemble du territoire, en particulier en zone rurale et dans les banlieues, que l'organisation des services prenne en compte les orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire et que La Poste participe aux instances consultatives chargées de l'aménagement du territoire et mette en place des instances de concertation locale. L'exploitant public participe ainsi, selon l'article 4 du contrat de plan, à l'expression de la solidarité nationale au profit des zones les plus défavorisées et contribue au développement local.

La loi du 2 juillet 1990 ne précise pas que la mission dévolue à La Poste en matière d'aménagement du territoire ne doit reposer que sur les seuls services placés sous monopole. C'est pourquoi, La Poste considère que le surcoût impliqué par cette mission est en partie assumé par les services financiers. Cette position n'a toutefois pas été retenue par la Commission européenne dans sa décision F.F.S.A. mentionnée infra.

L'exploitant public évalue à près de 3 milliards de francs par an le surcoût entraîné par les contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire, en particulier par l'obligation de maintien de bureaux de poste en sous-activité dans les zones rurales. Dans les banlieues difficiles, le surcoût est lié à l'insuffisance des recettes, due notamment au nombre important d'opérations financières d'un très faible montant, et aussi au coût de mesures de sécurité renforcée (caisses sécurisées, télésurveillance, etc.).

En contrepartie de ces contraintes d'intérêt général imposées par l'Etat, La Poste bénéficie d'un avantage fiscal sous forme d'un abattement de 85 % sur les bases d'imposition de la fiscalité locale (taxe professionnelle, taxe foncière). Pour 1994, cet avantage s'élevait à 1,19 milliard de francs.

Dans une décision du 8 février 1995 prise à la suite d'un recours formé par la Fédération française des sociétés d'assurance (F.F.S.A.), conjointement avec Groupama et l'Union des sociétés étrangères d'assurance (U.S.E.A.), la Commission européenne a considéré que le régime fiscal ainsi institué n'était pas constitutif d'une aide de l'Etat aux activités concurrentielles de La Poste, au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité de Rome, dans la mesure où l'avantage procuré par l'abattement fiscal prévu à l'article 21 de la loi du

2 juillet 1990 n'était pas supérieur aux charges entraînées par les contraintes de desserte et d'aménagement du territoire et n'allait donc pas au-delà de ce qui était justifié pour assurer l'accomplissement des missions d'intérêt public que la loi impose à La Poste. La décision de la Commission a fait l'objet de la part des parties plaignantes d'un recours devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes.

La Poste, appuyée sur ce point par la direction générale des postes et télécommunications, insiste beaucoup sur le facteur de cohésion sociale que représente la présence postale dans les zones défavorisées, que délaissent progressivement les commerces et les entreprises de services, notamment les banques, et même les administrations de proximité.

La « politique de la ville » prend en compte la préoccupation de cohésion sociale dans les zones urbaines difficiles. Dans ce cadre, une convention a été signée le 19 janvier 1994 entre le président de La Poste, le ministre chargé des postes et le ministre chargé de la ville, prévoyant des opérations de création, de rénovation et d'amélioration de bureaux de poste dans les sites définis comme prioritaires par le XIème Plan.

En outre, La Poste devrait être concernée par la future loi relative au développement des banlieues. Actuellement, les actions spécifiques dans les zones défavorisées semblent pouvoir trouver un fondement dans l'article 21 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cet article prévoit que l'Etat établit, pour assurer l'égal accès de tous au service public, les objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers que doivent prendre en compte les établissements et organismes publics et les entreprises nationales chargés d'un service public. Ces objectifs doivent figurer dans les contrats de plan de ces établissements publics et entreprises nationales ou dans des contrats de service public conclus à cet effet. Un décret, non encore publié, doit préciser les conditions dans lesquelles l'Etat assure la compensation des charges résultant de ces obligations.

d) Les conditions d'ouverture des bureaux de poste

Les banques relevant de l'A.F.B. et les banques mutualistes sont soumises, en ce qui concerne les horaires d'ouverture de leurs guichets, à une réglementation très stricte, définie par un décret du 31 mars 1937 pris en application de la loi du 21 juin 1936 sur la semaine de quarante heures. Ce décret impose une répartition du temps de travail sur cinq jours ouvrables et interdit l'organisation du travail par relève ou par roulement.

Les établissements qui ne sont pas soumis à cette réglementation et qui peuvent notamment ouvrir leurs guichets le samedi, bénéficient incontestablement d'un avantage concurrentiel : c'est le cas de La Poste, mais aussi du Crédit agricole et des caisses d'épargne et de prévoyance. La plupart des bureaux de poste sont ouverts 58 heures par semaine (de 8 heures à 19 heures du lundi au vendredi, et de 9 heures à 12 heures le samedi), alors que les guichets bancaires du réseau A.F.B. n'ouvrent que 37 heures 30 par semaine réparties sur cinq jours.

Il semble qu'une amélioration des conditions de concurrence sur ce point passe par un assouplissement des règles du décret de 1937, voire par l'abrogation de ce décret, et non par l'extension de son application à tous les opérateurs du secteur. Cet assouplissement peut être réalisé par la voie contractuelle : c'est ainsi que le Crédit Lyonnais a récemment conclu un accord avec plusieurs syndicats prévoyant à titre expérimental l'ouverture d'une partie de ses guichets six jours sur sept, de 8 heures à 19 heures 30.

2 - Les circuits financiers de La Poste

Contrairement aux établissements de crédit, La Poste ne dispose pas des fonds qu'elle collecte auprès de sa clientèle.

Si la collecte des fonds se fait dans les mêmes conditions que pour les établissements de crédit - sauf en ce qui concerne le livret A dont la Caisse nationale d'épargne et les caisses d'épargne et de prévoyance se partagent la distribution -, en revanche les ressources collectées ne sont pas à la disposition de La Poste, mais sont centralisées pour servir au financement de la trésorerie de l'Etat et d'actions d'intérêt général.

Les fonds des C.C.P. sont déposés quotidiennement auprès du Trésor Public. Les fonds de la C.N.E. et les autres produits d'épargne à taux administrés - à l'exception du PEL et du CEL - sont centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations qui en assure la gestion pour le compte de l'Etat. La plus grande partie des fonds provenant des livrets A et B sert au financement du logement social.

En contrepartie de la mise à disposition des fonds collectés, La Poste reçoit une rémunération servie, selon le cas, par l'Etat ou la Caisse des dépôts et consignations

Ce mode de rémunération est donc différent de celui que connaissent les banques, provenant pour celles-ci de la marge dégagée entre le coût des ressources collectées et le produit des emplois de ces ressources. Le taux de cette marge bancaire est actuellement inférieur à 3 %, alors qu'il approchait les 6 % au début des années 1980.

Depuis l'entrée en vigueur du contrat de plan 1995-1997, la rémunération des fonds des C.C.P. est fixée par référence au taux du marché. Cette rémunération est égale au taux des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF 13 semaines), diminuée d'une commission de 0,4 % correspondant à la garantie apportée par l'Etat aux dépôts sur les C.C.P. L'application de cette formule ne peut conduire à une rémunération inférieure à 4,75 % ni supérieure à 6,5 %. Le taux effectivement appliqué en 1994 a été de 5,2 %.

Pour la collecte des produits d'épargne de la C.N.E., La Poste reçoit une commission qui, selon le cahier des charges (article 38-6°), prend en compte « le coût de collecte, les gains de productivité et une incitation à la collecte ». Pour les trois années du contrat de plan, la commission perçue par La Poste au titre des livrets A et B est égale à 1,5 % des encours moyens.

La centralisation des fonds collectés explique que La Poste ne soit pas soumise au respect du coefficient de liquidité, l'un des ratios imposés aux banques. C'est le Trésor qui assure la liquidité des dépôts à vue moyennant la commission susmentionnée de 0,4 %. Les autres ratios bancaires (ratio Cooke, ratio de division des risques et ratio emplois-ressources) ne lui sont pas non plus applicables car ils sont tous calculés à partir des crédits alors que La Poste n'a pas d'activité de crédit à l'exception des prêts à l'habitat avec épargne préalable. L'A.F.B. considère que le fait pour La Poste de n'être pas soumise aux ratios bancaires constitue pour elle un avantage, de même que le fait de ne pas avoir à rémunérer des actionnaires.

Les autres produits financiers (OPCVM et produits d'assurance) sont distribués librement par La Poste (articles 12 et 13 du cahier des charges). Pour ces produits, les recettes proviennent des marges sur la collecte négociées par La Poste avec ses partenaires et de la tarification des opérations effectuées avec la clientèle.

Les responsables des services financiers de La Poste analysent le caractère dérogatoire des circuits financiers comme une contrainte imposée par l'Etat, faisant l'objet d'une indemnisation sans lien avec des règles de marché et se trouvant à l'origine d'un manque à gagner important sur des marges d'intermédiation. Les recettes provenant de la rémunération des fonds centralisés, qui résultent pour une large part de choix extérieurs à La Poste, représentent plus de 60 % des recettes totales des services financiers (70 % en 1992). L'A.F.B. considère, pour sa part, ce mode de rémunération particulièrement favorable à La Poste et note que les caisses d'épargne et de prévoyance reçoivent pour la collecte des fonds du livret A une rémunération inférieure (entre 1,15 et 1,25 % des dépôts - article 51 du code des caisses d'épargne).

Par ailleurs, il convient de relever que La Poste ne dispose que d'une maîtrise partielle de sa politique commerciale, non seulement en matière de distribution du crédit, mais aussi pour ce qui concerne les produits d'épargne boursière et d'assurance-vie en principe distribués librement. En effet, le lancement de nouveaux produits de ce type est soumis à l'accord préalable du ministre chargé des postes et télécommunications ainsi qu'à l'agrément du ministre chargé de l'économie et des finances. S'agissant des prêts complémentaires d'épargne logement, la modification des taux ne peut intervenir sans l'accord du ministre de l'économie. La Poste analyse ces diverses limitations comme des handicaps face à la concurrence.

La loi du 2 juillet 1990 avait prévu que le Gouvernement déposerait devant le Parlement un rapport sur une éventuelle extension de l'activité de crédit de La Poste, actuellement limitée aux prêts principaux et complémentaires d'épargne-logement. Ce rapport (rapport Ullmo) a estimé inopportune la mise en oeuvre de cette possibilité ouverte par la loi qui supposerait une remise en cause des règles concernant la centralisation des fonds collectés et risquerait de déséquilibrer encore davantage un secteur déjà marqué par la surcapacité bancaire. Selon La Poste, les limitations qu'elle connaît en matière de crédit constituent une contrainte commerciale forte qui a pour conséquence de lui faire perdre de nombreux clients (surtout entre 25 et 50 ans), comme le soulignait d'ailleurs le rapport de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, établi à la suite du dépôt du rapport Ullmo.

Enfin, il convient de noter que de longue date, les banques demandent que le livret A, faisant actuellement l'objet d'un monopole partagé entre La Poste et les caisses d'épargne et de prévoyance, puisse être distribué librement par les établissements de crédit. Une étape dans la voie de la banalisation du livret A a été franchie récemment avec la création du livret jeune, sur lequel s'est reportée une partie de l'épargne jusque là déposée sur le livret A en raison du différentiel de taux d'intérêt entre les deux produits. L'A.F.B. fait remarquer que s'il est vrai que le livret jeune constitue une brèche dans le monopole du livret A, il ne représente encore qu'une première étape dans la voie de la suppression de ce monopole, dans la mesure où il est plafonné à 10 000 F (100 000 F pour le livret A) et ne peut être ouvert avant 12 ans (dès la naissance pour le livret A). Selon La Poste, le livret jeune serait avant tout pour les banques un produit d'appel destiné à attirer une nouvelle clientèle qu'elles s'efforceront ensuite de fidéliser en leur proposant des crédits que La Poste ne peut leur consentir. En tout état de cause, les incidences de la création du livret jeune sur l'orientation de l'épargne ne pourront être constatées qu'à moyen terme.

Il ressort de la présentation qui vient d'être faite que les services financiers de La Poste et les banques exploitent leurs activités dans des conditions très différentes.

En effet, en premier lieu, les services financiers de La Poste partagent avec le service du courrier un réseau sans équivalent dans le secteur bancaire, qui leur donne accès à la clientèle des bureaux de poste. En outre, ils bénéficient de l'image d'intérêt général du service public et ne connaissent pas les mêmes contraintes de rentabilité et de rémunération des fonds propres que celles qui pèsent sur les établissements de crédit. Par ailleurs, les bureaux de poste ne sont pas soumis aux conditions restrictives d'ouverture des guichets encore imposées par le décret du 31 mars 1937 aux banques adhérentes de l'A.F.B. et aux banques mutualistes.

En deuxième lieu, la mission d'aménagement et de desserte du territoire confiée par l'Etat à La Poste impose aux services financiers de rester présents dans des zones dans lesquelles les banques n'exercent pas leur activité - zones rurales, banlieues difficiles -. Le statut public du personnel, s'il ne semble pas pénalisant du point de vue des rémunérations, implique que La Poste assure le financement intégral des pensions de retraite servies à ses anciens agents, ce qui engendre des charges plus lourdes que celles qui pèsent à cet égard sur les établissements bancaires, d'autant qu'elle participe de surcroît aux mécanismes de compensation et de surcompensation démographique entre l'ensemble des régimes de sécurité sociale.

Enfin, les services financiers de La Poste se trouvent limités dans leurs choix commerciaux du fait des spécificités de fonctionnement de leurs circuits financiers. Contrairement aux établissements de crédit dont la rémunération provient d'une marge d'intermédiation, les services financiers de La Poste déposent au Trésor et à la Caisse des dépôts et consignations, moyennant une commission, l'essentiel des fonds qu'ils collectent. L'autonomie commerciale de La Poste, si elle est plus grande pour les produits d'épargne boursière et d'assurance-vie, n'est pas totale non plus dans la mesure où l'offre de nouveaux produits de ce type est soumise à autorisation des autorités de tutelle.

Ces considérations témoignent de l'importance des disparités dans les modes de fonctionnement entre les services financiers de La Poste et les banques, rendant difficile l'examen comparatif des conditions de concurrence. Cette complexité est encore accrue par l'absence de séparation entre les activités sous monopole et les activités exercées en concurrence.

Cette absence de séparation peut en effet conduire, ainsi que cela a été précédemment envisagé, à ne pas imputer aux activités financières des coûts engendrés par celles-ci, si les facilités dont elles bénéficient ou les ressources qu'elles utilisent pour leur développement ne sont pas précisément identifiées et facturées à leur coût réel. De telles subventions au profit des activités du secteur concurrentiel pourraient être, dans les conditions précédemment énoncées, de nature à révéler l'existence de pratiques contraires aux dispositions prohibant l'abus de position dominante.

B - LA COMPTABILITE ANALYTIQUE DE LA POSTE

Le cahier des charges (article 29) de La Poste lui impose de tenir une comptabilité analytique ayant pour objet de mesurer la contribution au résultat d'exploitation de ses activités d'acheminement et de distribution du courrier, d'une part, et de ses activités financières, d'autre part. Une telle comptabilité « doit permettre de procéder à des analyses de coûts afin d'apprécier la contribution aux résultats des différents produits ou activités ». Le contrat de plan 1995-1997 précise cette obligation (article 6) : La Poste doit, au cours de la période

d'exécution du plan, compléter sa comptabilité analytique en approfondissant l'identification comptable de chacun de ses grands domaines d'activité, de manière à pouvoir présenter à l'Etat, avant la fin de la période, des comptes de résultat distincts pour le courrier et les services financiers.

Ces objectifs correspondent à ceux qui sont inscrits dans la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les règles communes pour le développement des services postaux communautaires. Cette proposition de directive souligne la nécessité pour les prestataires du service universel de tenir dans leur comptabilité interne des comptes séparés (bilan et compte de résultat) pour chaque service relevant du secteur réservé et pour les services non réservés, comme ils devraient le faire si les services en cause étaient effectués par des entreprises distinctes, et de faire contrôler leurs comptes par une entité d'audit indépendante. En conclusion de sa décision du 8 février 1995, la Commission a d'ailleurs invité les autorités françaises à faire en sorte que l'organisation comptable de La Poste intègre le respect des règles de droit communautaire et prévoit notamment, conformément aux objectifs du contrat de plan, la présentation de comptes de résultat séparés pour le courrier et les services financiers.

La mise en place d'un système de comptabilité analytique fiable et transparent et de comptes généraux séparés est donc pour La Poste une impérieuse nécessité, dès lors que coexistent en son sein deux types d'activités de nature différente dont l'une d'elles est couverte par un monopole public et en dépit du fait que les établissements de crédit ne sont pas eux-mêmes soumis à cette obligation.

La Poste dispose déjà d'une comptabilité analytique, élaborée à partir de la comptabilité de gestion existant avant le changement de statut, qu'elle doit améliorer, notamment au regard des exigences du droit de la concurrence, pour la fin de son contrat de plan actuellement en vigueur. L'examen de cette comptabilité analytique soulève trois questions majeures :

- la répartition de l'imputation des frais de réseau ;
- la séparation entre coûts fixes et coûts variables ;
- les conditions dans lesquelles le système de comptabilité analytique pourrait permettre l'exercice du contrôle du respect des règles de concurrence.

En réponse à la demande du Conseil de la concurrence, La Poste a fourni un document présentant les grands traits du système d'information utilisé pour alimenter la comptabilité analytique ainsi que les modes de retraitement effectués pour passer des charges aux coûts de revient. Il débouche sur une présentation des résultats de l'année 1993 par grands secteurs : courrier, services financiers, réseau.

Certaines des informations contenues dans le document ont fait l'objet de demandes d'explications, mais tout ce qui est affirmé dans le document a été considéré comme réel, aucun travail s'apparentant à un audit de comptabilité analytique n'ayant été effectué.

L'articulation entre la comptabilité analytique et la comptabilité générale paraît très complète. Le système appliqué par La Poste est celui d'une comptabilité analytique en coûts complets réels. La méthode de retraitement des charges est une méthode classique de centres d'analyse (anciennement « sections homogènes ») reposant sur une distinction des charges directes (par rapport aux secteurs) et des charges indirectes et reventilant ces dernières à l'aide d'une série

d'unités d'oeuvre (ou critères de répartition). D'après ce qui en est exposé, la méthode paraît appliquée de façon orthodoxe.

La présentation des résultats analytiques par secteurs se fait en partant du chiffre d'affaires dégagé par chaque secteur et en dégageant des soldes successifs par accumulations de charges pour aboutir in fine au résultat analytique par secteur, entendu de façon classique comme la différence entre l'ensemble des produits dégagés par le secteur et l'ensemble des charges qu'il est censé avoir engendrées directement ou indirectement.

La présentation retenue par La Poste permet donc de calculer les marges successives dégagées après prise en compte de charges de plus en plus complètes. Ces marges peuvent être positives ou négatives. Cependant, la méthode suivie n'impute pas les charges du secteur réseau au motif qu'il s'agit du surcoût engendré par les bureaux de poste situés en zone rurale et que ce surcoût est la contrepartie d'une mission d'aménagement du territoire.

Cette façon de procéder apparaît contestable :

- Si la mission d'aménagement du territoire qui incombe à La Poste est considérée comme un véritable troisième domaine d'activité au même titre que le courrier et les services financiers, on peut admettre que les charges correspondantes soient en définitive imputées au débit de cette activité, mais il convient alors de porter au crédit de celle-ci les produits constitués par les abattements fiscaux motivés, en particulier devant la Commission européenne, par cette mission d'aménagement du territoire. Il convient en outre de faire supporter au courrier et aux services financiers des charges supplétives égales globalement au montant de ces abattements fiscaux.

- En revanche, si l'aménagement du territoire n'est pas un véritable domaine d'activité mais se traduit seulement par un coût financier pour La Poste, le chiffrage extra-comptable de cette contrainte est tout à fait légitime. Cependant, c'est s'éloigner de la notion de coûts réels que de ne pas prendre en compte au niveau du résultat analytique les charges qu'elle représente. Ces charges doivent être réintégrées dans les coûts du courrier et des services financiers.

Le traitement à opérer pour ces charges de mission d'aménagement du territoire rejaillit bien naturellement sur les soldes respectifs pour les deux activités, courrier et services financiers. En fonction des éléments fournis par La Poste, dont le caractère préliminaire doit être souligné, il ne peut être exclu que la prise en compte dans les conditions qui viennent d'être décrites des charges d'aménagement du territoire se serait traduite pour les services financiers par un résultat négatif avant répartition des charges de structures indivises.

Par ailleurs, la comptabilité analytique de La Poste, en raison même de sa nature, ne distingue pas entre les charges fixes et les charges variables en fonction de l'activité. Il en résulte qu'en toute rigueur, il est impossible de déterminer si l'ensemble des prestations rendues aux clients par les services financiers est vendu ou non au-dessus de son coût variable. En fonction des chiffres fournis par La Poste, en supposant qu'à court et moyen terme les charges des structures indivises sont sans doute fixes et dès lors qu'il existe d'autres charges fixes importantes (dotation aux amortissements en particulier), il est vraisemblable que La Poste vend ses produits et services au-dessus de leurs coûts moyens variables. Ceci ne peut être cependant, à l'heure actuelle, rigoureusement établi.

Pour permettre une exacte appréciation des coûts supportés par La Poste sur ses activités concurrencées, il est nécessaire d'opérer une analyse plus fine que celle qui met en regard le

courrier d'un côté, les services financiers de l'autre. En effet, comme La Poste elle-même le fait remarquer, le courrier pour une bonne partie se situe hors monopole. Parallèlement, compte tenu du fait qu'au sein des services financiers, il existe des produits « administrés » et des produits à tarification concurrentielle, il conviendrait également de raisonner de façon plus fine que sur la seule activité du service financier.

Mais, à partir du moment où l'on raisonnerait en terme de gammes de produits (courrier sous monopole, courrier hors monopole, services financiers administrés, services financiers à tarification concurrentielle), on serait obligé, en fait, de raisonner au niveau de chaque produit. Au sein d'une même activité les gammes de produits ne se distinguent pas par des lignes de production séparées (elles utilisent des moyens largement communs) et ne sont jamais, du point de vue de la comptabilité analytique, qu'un regroupement intellectuel de produits.

Par ailleurs, il ne suffit pas comme le fait le contrat de plan, de demander à La Poste de perfectionner sa comptabilité analytique pour qu'il soit apporté une réponse pertinente aux questions en suspens. Une telle exigence est beaucoup trop imprécise. La Poste peut légitimement, à des fins de gestion interne, perfectionner sa comptabilité analytique pour mieux cerner ses coûts au niveau de ses opérations élémentaires ou de ses centres de responsabilité sans mieux les cerner au niveau des produits. La séparation coûts fixes/coûts variables n'est pas non plus obligatoire à des fins de management interne, d'autant plus qu'elle risque d'être davantage conventionnelle que scientifique. Dès lors, l'exercice du contrôle du respect des règles de concurrence présuppose au minimum une analyse de coûts à usage externe que devrait effectuer La Poste selon des normes précisées par l'autorité de tutelle dans un cahier des charges. Cette analyse de coûts devrait bien évidemment être articulée avec la saisie des charges qu'elle pratique à son propre usage, mais pourrait être à la limite indépendante du mode concret de comptabilité analytique qu'elle estime pertinent pour ses propres besoins.

Quelles que soient les améliorations qui peuvent être apportées à la comptabilité analytique, le contrôle du respect des règles de la concurrence demeurera toutefois difficile à exercer tant que ne seront pas intervenues une séparation des activités sous monopole et des activités concurrentielles et une clarification des relations entre l'Etat et La Poste.

C - AUTRES MESURES PROPRES A FACILITER LE CONTROLE DU RESPECT DES REGLES DE CONCURRENCE

Pour opérer une stricte séparation des activités exercées sous monopole et des activités concurrencées, plusieurs grands pays européens ont choisi de séparer les services des postes et de créer deux entités juridiques distinctes pour l'exploitation du courrier et des activités financières. Cette solution a été écartée par la loi du 2 juillet 1990. C'est donc dans le cadre de l'unité institutionnelle de La Poste, caractérisant la situation de celle-ci à l'heure actuelle, que doit être recherchée et établie cette séparation entre les activités.

1 - La séparation par filialisation

Le regroupement dans une filiale de l'intégralité des activités financières de La Poste est théoriquement envisageable. La filialisation permettrait normalement, grâce notamment à

l'établissement d'une comptabilité distincte dont la transparence serait assurée, de placer les services financiers dans une situation permettant de vérifier que l'utilisation des infrastructures du réseau fait l'objet d'une facturation à son coût réel.

L'article 7 de la loi du 2 juillet 1990, précisé par l'article 32 du cahier des charges de La Poste, rend possible cette filialisation, seulement soumise à l'approbation préalable du ministre chargé des postes et télécommunications et du ministre chargé de l'économie et des finances.

La création d'une filiale pour gérer les activités financières postales soulève toutefois un certain nombre de difficultés. Celles-ci tiennent notamment à la situation du personnel de la filiale : s'il pourrait être envisagé que les agents de La Poste affectés à la filiale financière conservent leur statut de fonctionnaire, leur rattachement à une structure de droit privé pouvant se faire par le biais d'une mise à disposition ou d'un détachement, en revanche ils ne pourraient plus effectuer d'autres tâches que celles correspondant à la spécialisation de la filiale. La filialisation entraînerait donc la fin de la polyvalence des agents et poserait le problème de la partition du personnel de La Poste.

2 - La clarification des relations entre l'Etat et La Poste

Le bon fonctionnement de la concurrence implique aussi que les services financiers de La Poste puissent exercer leur activité dans des conditions qui ne les pénalisent pas face à leurs concurrents. C'est pourquoi, il paraîtrait normal que l'ensemble des charges particulières que l'Etat impose à La Poste d'assumer soient reconnues en tant que telles et fassent l'objet d'une juste compensation financière lorsque leur maintien est jugé nécessaire. A cet égard, deux points, notamment, mériteraient un examen particulier.

L'accès des couches défavorisées de la population au système financier pourrait impliquer la reconnaissance par l'Etat d'une mission de banque sociale. Fonctionnant dans des conditions concurrentielles, les services financiers de La Poste peuvent être tentés de se désintéresser de leur clientèle « sociale » pour se concentrer sur les seules activités rentables. Ils seraient alors amenés à fermer des bureaux dans les zones difficiles ou à refuser l'ouverture de comptes à des personnes en situation précaire. Si cette mission sociale n'était plus assurée par La Poste, elle devrait probablement l'être par un autre organisme, existant ou à créer. Se pose donc la question de savoir si La Poste exerce une mission d'intérêt général en ce domaine et, dans cette hypothèse, s'il est souhaitable qu'elle continue à l'assurer. Si tel était le cas, il s'agirait alors de chiffrer le surcoût entraîné par cette mission et de le compenser financièrement, comme pourraient d'ailleurs le permettre les contrats de plan et les contrats de service public conclus en application de l'article 29 de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995.

Par ailleurs, le système particulier de financement des retraites appliqué à La Poste apparaît comme un handicap face à la concurrence. Les charges actuellement supportées par La Poste sur ce point devraient encore s'alourdir dans les prochaines années. C'est pourquoi, il paraît souhaitable d'appliquer à La Poste un système de financement comparable à celui que connaissent les entreprises du secteur concurrentiel. A cet égard, une formule du type de celle adoptée pour France Télécom à l'occasion de son changement de statut pourrait être envisagée pour La Poste. Elle consiste à substituer aux versements faits chaque année au Trésor Public une cotisation à effet libératoire - destinée à financer les retraites futures - ,

l'Etat assurant le paiement des pensions en cours moyennant, le cas échéant, le versement d'une contribution exceptionnelle et unique.

Délibéré sur le rapport de MM. Alain Dupouy et Patrick Gibert et de Mlle Valérie Michel par M. Barbeau, président, MM. Cortesse et Jenny, vice-présidents, MM. Bon, Gicquel, Mme Hagelsteen, MM. Marleix, Pichon, Robin, Rocca, Sargos et Thiolon, membres.

Le rapporteur général,
Marie PICARD

Le président,
Charles BARBEAU

© Conseil de la concurrence