

## II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

## COMMISSION

## DÉCISION DE LA COMMISSION

du 19 juin 2002

**concernant des mesures prises par la République fédérale d'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG**

[notifiée sous le numéro C(2002) 2144]

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

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

(2002/753/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

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

après avoir invité les tiers intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles <sup>(1)</sup> et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

## I. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 17 août 1999, la Commission a informé le gouvernement fédéral de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité en ce qui concerne plusieurs aides d'État accordées à Deutsche Bundespost Postdienst (ci-après dénommée «DB-Postdienst»), devenue en 1995 la société Deutsche Post AG (ci-après dénommée «DPAG»).
- (2) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a émis l'hypothèse que les versements reçus par DB-Postdienst et, ultérieurement DPAG, en compensation de la fourniture de services d'intérêt général, seraient supérieurs aux surcoûts nets occasionnés à DB-Postdienst et à DPAG pour assurer lesdits services. La Commission a de fait annoncé qu'elle examinerait les mesures d'aides présumées suivantes.
- (3) *Financement de l'acquisition, en 1998, de la société Postbank AG*: la décision d'ouvrir la procédure repose sur l'allégation d'un plaignant, selon laquelle la DPAG aurait acquis en 1998 Postbank AG à l'État allemand en décomptant du prix d'achat une créance supposée de DPAG à l'égard de l'État. D'après ce plaignant, l'existence de cette créance n'est pas avérée, celle-ci n'apparaissant pas au bilan de DPAG. D'après la décision d'ouvrir la procédure, une acquisition financée en déduisant du prix d'achat une créance qui n'existe pas ou, à tout le moins, une créance dont l'existence est mise en doute, constitue au bout du compte une subvention assimilable à une aide d'État.
- (4) *Financement de la «Post-Unterstützungskasse» (fonds de pension pour fonctionnaires de la poste)*: en 1999, l'État a absorbé le déficit de la Post-Unterstützungskasse, qui atteignait alors près de 8 milliards de marks allemands (DEM). Cette perte était imputable à un régime de préretraite créé en 1995 par DPAG, qui a occasionné le départ de 25 % des fonctionnaires de la poste en retraite anticipée.

<sup>(1)</sup> JO C 306 du 23.10.1999, p. 25.

- (5) *Octroi éventuel de garanties publiques destinées à couvrir les engagements de l'ancienne Deutsche Bundespost*: d'après la décision d'ouverture de la procédure, des plaignants craignent que l'article 40, paragraphe 6, de la PostVerfG (loi allemande sur l'organisation de la poste) constitue une garantie attribuée par l'État sur l'ensemble des engagements existant lorsque l'ancienne Deutsche Bundespost se composait de trois entreprises publiques indépendantes l'une de l'autre — Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Telekom et Deutsche Bundespost Postbank.
- (6) *Circonstances de la transformation d'une administration publique, DB-Postdienst, en une société anonyme, DPAG*: selon la décision d'ouverture de la procédure, des plaignants allèguent que, lorsque DB-Postdienst est devenue, en 1995, la société anonyme DPAG, DB-Postdienst aurait reçu une dotation en capital supérieure au montant strictement nécessaire pour s'acquitter de sa mission de service public.
- (7) *Aide financière ou administrative de l'État en faveur de DPAG*: United Parcel Service («UPS») et le Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e.V. («BIEK») ont reproché à DPAG d'utiliser les recettes de la poste aux lettres, un secteur rentable dont elle a le monopole, ou d'autres éléments d'actif reçus de l'État, pour financer une stratégie de vente à perte de services de colis, un secteur ouvert à la concurrence des opérateurs privés. D'après les plaignants, sans les subventions croisées du secteur juridiquement réservé ou d'autres formes d'aide publique, DPAG n'aurait pu financer des ventes à perte de services d'envoi de colis. UPS affirme qu'une entreprise travaillant selon des critères d'efficacité économique ne serait pas en mesure de couvrir les coûts des services de colis tout en restant concurrentielle par rapport à DPAG. Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a enjoint à l'Allemagne, eu égard à ces plaintes, d'exposer en détail selon quelles modalités DB-Postdienst (jusqu'en 1995) et/ou DPAG (après 1995) a reçu une aide financière ou administrative de l'État.
- (8) La décision d'ouverture de la procédure a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* <sup>(2)</sup>. Par lettre du 16 septembre 1999 (enregistrée le 6 octobre 1999), l'Allemagne a présenté ses observations et fourni les informations demandées.
- (9) À la suite de la publication, la Commission a reçu des observations de quatorze tiers intéressés, qui ont été communiquées au gouvernement fédéral par lettre du 15 décembre 1999, afin de permettre à ce dernier d'y répondre. Les autorités allemandes ont adressé leur réponse par lettre du 1<sup>er</sup> février 2000 (enregistrée le 2 février 2000).
- (10) Le 18 décembre 2001, l'Allemagne a présenté, à la demande de la Commission, des explications supplémentaires du gouvernement fédéral relatives au système de compensation financière, conformément à l'article 37, paragraphe 3, de la loi allemande sur l'organisation de la poste (Postverfassungsgesetz — «PostVerfG») <sup>(3)</sup>. Ces informations sont parvenues à la Commission le 31 janvier et/ou le 13 février 2002.
- (11) Dans une procédure parallèle ouverte au titre de l'article 82 du traité CE, la Commission a arrêté, le 20 mars 2001, la décision 2001/354/CE <sup>(4)</sup>, qui conclut que DPAG a enfreint ledit article du traité CE en accordant des prix spéciaux à des clients du secteur du transport de colis pour les entreprises de vente par correspondance, à la seule condition que ces clients s'engagent à faire traiter par DPAG l'ensemble de leurs colis ou un pourcentage aussi élevé que possible de ces envois. D'après cette décision, DPAG a violé l'article 82 du traité CE également du fait qu'elle a proposé d'assurer le transport de colis pour le secteur de la vente par correspondance à des prix inférieurs aux coûts incrémentaux.

## II. OBSERVATIONS DE L'ALLEMAGNE

### A. Acquisition de Postbank AG

- (12) L'Allemagne a présenté, dans le cadre de l'acquisition de Postbank AG, des documents qui attestent, selon elle, d'une manière suffisamment probante, que contrairement aux allégations, aucune créance inexistante n'a été décomptée du prix d'achat, mais que celle-ci a été effectivement payée par DPAG aux autorités allemandes <sup>(5)</sup>. Ces dernières ont de plus transmis des documents sur la valeur économique que DPAG accorde à Postbank AG et son équivalence par rapport au prix d'achat. Les autorités allemandes estiment qu'aucune aide d'État n'est intervenue dans l'acquisition de Postbank.

<sup>(2)</sup> JO C 306 du 23.10.1999, p. 25.

<sup>(3)</sup> Postverfassungsgesetz du 8 juin 1989, (BGBl. 1989, partie 1, p. 1026).

<sup>(4)</sup> JO L 125 du 5.5.2001, p. 27.

<sup>(5)</sup> L'annexe 4 de la lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre contient une copie du contrat d'achat et un justificatif de paiement.

### B. Financement de la Post-Unterstützungskasse

- (13) Selon l'Allemagne, l'État n'a financé le fonds de pension que dans la mesure nécessaire pour compenser le désavantage objectif mis à charge de DPAG par l'État. Les autorités allemandes considèrent que le financement de la préretraite des fonctionnaires engagés avant la transformation de DPAG en société anonyme constitue une obligation propre de l'État envers ses fonctionnaires. DPAG a cofinancé le fonds de pension destiné à ces derniers, lui occasionnant ainsi des surcoûts exceptionnels. La prise en charge par l'État des obligations au titre des pensions ne constitue qu'une compensation partielle du désavantage objectif que l'État en question avait précédemment imposé à DPAG. L'Allemagne considère donc que DPAG ne retire aucun avantage de la contribution de l'État à la Post-Unterstützungskasse et que cette mesure de compensation ne fausse ni la concurrence ni les échanges.

### C. Article 40, paragraphe 6, de la loi allemande sur l'organisation de la poste (PostVerfG)

- (14) L'Allemagne a transmis à la Commission les dispositions légales relatives aux engagements de l'ancienne administration publique Deutsche Bundespost. Ces dispositions sont les suivantes:
- article 2, paragraphe 2, de la PostVerfG: cette disposition limite la responsabilité de l'État fédéral en ce qui concerne les engagements de Deutsche Post au seul actif spécial (Sondervermögen) Deutsche Bundespost,
  - article 40, paragraphe 6, de la PostVerfG: cet article dispose que les titres de dette émis par Deutsche Bundespost ont la même valeur que les titres de dette émis par l'État fédéral. Le gouvernement allemand fait valoir que l'État fédéral était responsable des titres de dette de Deutsche Post <sup>(6)</sup>, car celle-ci constituait un actif spécial intégré dans l'administration publique <sup>(7)</sup>. D'après l'article 2, paragraphe 2, de la loi allemande sur la réorganisation de la poste (PostUmwG), cette responsabilité se limite toutefois à l'actif spécial Deutsche Bundespost,
  - article 2, paragraphe 4, de la loi sur la réorganisation de la poste («PostUmwG») <sup>(8)</sup>: d'après cette disposition également, la garantie de l'État fédéral relative aux engagements existants jusqu'à la date de l'immatriculation au registre du commerce des trois sociétés anonymes nouvellement créées se limite à l'actif spécial Deutsche Bundespost et aux trois entités juridiques qui lui ont succédé.

### D. Transformation de DB-Postdienst en DPAG

- (15) L'Allemagne a transmis à la Commission les dispositions légales régissant le transfert d'actifs de l'ancienne DB-Postdienst à la nouvelle société anonyme DPAG. D'après l'article 2, paragraphe 1, de la PostUmwG, les nouvelles sociétés anonymes DTAG, DPAG et Deutsche Postbank AG (Teilsondervermögen) sont les trois entités juridiques qui ont succédé aux trois actifs spéciaux fractionnés, DB-Postdienst, DB-Telekom et DB-Postbank. Cette disposition prévoit en outre que les éléments d'actif sont répartis en fonction essentiellement du critère de la jouissance et que, dans le cas où des immeubles sont utilisés par deux entreprises, la propriété en revient à l'utilisateur principal.

### E. Compensation financière conformément à l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG

- (16) En réponse à l'injonction contenue aux points 80 et 81 de la décision d'ouverture de la procédure de fournir des informations détaillées sur l'ensemble de l'aide financière et administrative accordée par l'État à DB-Postdienst ou à DPAG, le gouvernement fédéral a présenté, dans ses communications du 16 septembre 1999 et du 25 avril 2000, des observations circonstanciées sur la compensation financière prévue par l'article 37, paragraphe 3, de la PostverfG <sup>(9)</sup> entre les entités juridiques qui ont succédé à Deutsche Bundespost.

<sup>(6)</sup> Selon les autorités allemandes, en vertu du principe de protection des créanciers, la situation juridique des créanciers existants ne devrait pas se détériorer lors d'un transfert d'éléments d'actif à une nouvelle entité. Une telle détérioration se produirait, cependant, si ledit transfert avait pour effet de priver des créanciers existants du débiteur d'origine. Ce principe s'appliquerait indépendamment du fait que l'entité reprenant les actifs devienne le nouveau débiteur.

<sup>(7)</sup> Dès 1924, l'administration postale avait été séparée du budget général de l'État et constituait un «actif spécial» (Sondervermögen), communication du gouvernement fédéral du 25 avril, p. 6.

<sup>(8)</sup> Postumwandlungsgesetz (loi allemande sur la réorganisation de la poste) du 14 septembre 1994, BGBl. 1994, partie I, p. 2339. L'article 1<sup>er</sup> de ladite loi prévoit la transformation des anciennes entreprises de Deutsche Bundespost en trois sociétés anonymes, Deutsche Post AG («DPAG»), Deutsche Telekom AG («DTAG») et Deutsche Postbank AG («Postbank AG»).

<sup>(9)</sup> Postverfassungsgesetz (loi allemande sur l'organisation de la poste) du 8 juin 1989, BGBl. 1989, partie 1, p. 1026.

- (17) Le gouvernement fédéral a expliqué en ces termes les origines de l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG:
- jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1989, Deutsche Bundespost était un établissement exclusivement public. Le 1<sup>er</sup> juillet 1989, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la PostVerfG, les fonctions opérationnelles de l'administration postale fédérale ont été transférées à trois entités juridiques distinctes: DB-Postdienst, DB-Telekom et DB-Postbank<sup>(10)</sup>. DB-Postdienst a repris à son compte la fourniture de l'ensemble des services postaux assurés jusqu'à cette date par Deutsche Bundespost<sup>(11)</sup>,
  - DB-Postdienst et DB-Telekom ont ainsi été dissociées en 1989. La compensation financière autorisée toutefois en vertu de l'article 37, paragraphe 3, trouve sa justification dans le principe d'uniformité financière des actifs spéciaux fractionnés issus de Deutsche Bundespost<sup>(12)</sup>. On entend par uniformité financière le fait que lorsqu'une des trois entités ayant succédé à l'ancienne Deutsche Bundespost n'est pas en mesure de couvrir ses dépenses à partir de ses recettes propres en raison de la mission de service public qui lui incombe, elle peut prétendre à une compensation financière de la part d'une autre entité qui réalise des bénéfices. Le système de compensation financière établi à l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG avait donc pour objet de garantir un équilibre financier à l'opérateur postal après sa séparation du secteur des télécommunications.
- (18) En résumé, l'Allemagne fait valoir que DB-Postdienst et, ultérieurement DPAG, a enregistré des pertes annuelles énormes du seul fait la non-rentabilité de ses activités postales d'intérêt général relevant du secteur non réservé<sup>(13)</sup>. Afin de combler les déficits considérables de l'opérateur postal, exclusivement imputables, d'après le gouvernement fédéral, à la fourniture de services postaux d'intérêt général, l'article 37, paragraphes 3 et 4, de la PostVerfG prescrit une compensation financière entre les trois entités juridiques qui ont remplacé Deutsche Bundespost. Les paragraphes 3 et 4 de la PostVerfG sont libellés comme suit:
- «3. Il convient de procéder à une compensation financière, lorsqu'une des entreprises n'est pas en mesure de financer ses dépenses à partir de ses recettes propres, en raison notamment de ses obligations inscrites à l'article 4, paragraphe 1<sup>(14)</sup>. Il faut procéder à la compensation financière en utilisant également de manière optimale les résultats reportés conformément aux plans d'entreprise.
4. La compensation (...) entre les entreprises mentionnées au paragraphe 3 est autorisée, des services de monopole vers les services ouverts à la concurrence. Dans la mesure où, dans le secteur ouvert à la concurrence, un déficit durable et important de couverture des coûts porterait préjudice sans raison objective aux possibilités concurrentielles d'autres entreprises sur un marché donné, le ministre fédéral des postes et télécommunications, en accord avec le ministre fédéral de l'économie (...), prend les mesures qui s'imposent pour mettre fin au préjudice.»
- (19) L'Allemagne ne conteste pas qu'entre 1990 et 1994, DB-Telekom ait compensé les pertes de DB-Postdienst, conformément à l'article 37, paragraphe 3, à hauteur de [...] (\*) millions de DEM<sup>(15)</sup>. Lors de la transformation des trois entreprises en sociétés anonymes, DB-Telekom s'est trouvée dans l'obligation, étant donné les sommes encore impayées, de contribuer à hauteur de [...] millions de DEM supplémentaires au capital social de la nouvelle société anonyme DPAG. D'après les autorités allemandes, ce dernier montant dû au titre de la compensation a été versé en application de l'article 7, deuxième phrase, de la PostUmwG<sup>(16)</sup>.
- (20) Comme l'a confirmé l'Allemagne dans ses observations supplémentaires du 25 avril 2000 et du 31 janvier 2002, DB-Telekom et/ou DTAG ont versé au total [...] millions de DEM à DB-Postdienst et/ou DPAG au titre de la compensation entre 1990 et 1995. Les autorités allemandes ne nient pas

<sup>(10)</sup> Article 1, paragraphe 2, de la Postverfassungsgesetz (loi allemande sur l'organisation de la poste).

<sup>(11)</sup> L'article 65, paragraphe 2, de la PostVerfG stipule que l'entité qui succède à Deutsche Bundespost est tenue de maintenir la totalité des services assurés auparavant par Deutsche Bundespost.

<sup>(12)</sup> Annexe 5 de la lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999.

<sup>(13)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2000, annexe 11 a.

<sup>(14)</sup> L'article 4, paragraphe 1, de la PostVerfG oblige les opérateurs à réserver les infrastructures nécessaires à la fourniture de services de monopole et de services dits obligatoires ("services d'infrastructure").

(\*) Secret d'affaires.

<sup>(15)</sup> Annexe 5 de la lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 5 et 6, ainsi que lettre du 31 janvier 2002, p. 4.

<sup>(16)</sup> Annexe 5 de la lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 5. Ces informations ont été confirmées dans la lettre du 31 janvier 2002 (p. 4 et seq.).

que cette compensation financière entre deux entreprises différentes soit attribuable à l'État, car elle était prescrite par l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG. Le gouvernement fédéral fait toutefois valoir que les versements prévus à l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG étaient indispensables pour fournir des services d'intérêt économique général dans des conditions financières équilibrées.

#### **F. Montant des coûts d'infrastructure imputables aux services d'envoi de colis de porte à porte**

- (21) Conformément aux plaintes d'UPS et de BIEK, la présente décision traite de la couverture des coûts dans le secteur concurrentiel des services d'envoi de colis de porte à porte <sup>(17)</sup>. L'examen de la Commission a donc surtout porté sur la couverture des coûts de DPAG concernant les deux principaux services d'envoi de colis de porte à porte qui sont ouverts à la concurrence: le transport de colis ciblé sur la clientèle professionnelle (segment de la clientèle professionnelle ou segment «B-to-B») et le transport de colis de porte à porte pour le compte des entreprises de vente par correspondance, qui expédient des marchandises commandées sur catalogue ou par voie électronique (segment de la vente par correspondance ou segment «B-to-C») <sup>(18)</sup>.
- (22) DPAG exerce son activité de porte à porte au moyen du réseau logistique de son département colis, qui comprend 33 centres de dépôt et de tri ainsi que 476 centres de distribution. Elle a également recours à cette infrastructure pour fournir à chaque client se présentant au guichet des services de remise des colis, conformément à la mission de service public qu'elle est tenue de remplir <sup>(19)</sup>. DPAG utilise aussi, au moins en partie, les infrastructures initialement conçues pour la fourniture de services d'intérêt général, et réservées à cet effet, pour les services de colis de porte à porte assurés dans un cadre concurrentiel.
- (23) Le système logistique de DPAG traite les colis de porte à porte en six phases distinctes: 1) collecte chez le client, 2) traitement au centre de dépôt, 3) transport à longue distance entre les centres de dépôt et de tri, 4) traitement au centre de tri, 5) transport régional entre le centre de dépôt et de tri et les centres de distribution locaux et, enfin, 6) livraison au destinataire.
- (24) Dans sa lettre du 25 avril 2002, le gouvernement fédéral a fourni des informations sur les coûts des différentes phases de traitement nécessaires à la fourniture des services d'envoi de colis de porte à porte au moyen de l'infrastructure actuelle de DPAG. Ces informations se rapportent à la période comprise entre 1994 et 1999. Elles complètent et corrigent partiellement une précédente étude du 12 mars 2002 sur les coûts d'un «réseau logistique efficient» destiné à l'exploitation d'une infrastructure d'envoi de colis de porte à porte <sup>(20)</sup>. La Commission avait remis en cause ce modèle, car il se fondait sur des hypothèses qui n'ont jamais connu de tentative de mise en œuvre.
- (25) Il s'est donc avéré nécessaire d'obtenir de nouvelles informations concernant les coûts d'une infrastructure de porte à porte. En effet, les données communiquées dans un premier temps, le 12 mars 2002, s'appuyaient sur un modèle théorique reposant sur des hypothèses de travail qui n'ont jamais été testées dans la pratique telles que, notamment, l'externalisation complète de toutes les phases de traitement en faveur d'un grand nombre d'entreprises tierces spécialisées. Ce type d'hypothèses ne permettait donc pas de calculer les charges réelles associées à l'exploitation effective d'une infrastructure de porte à porte. Pour en déterminer d'une manière concluante le coût minimal, il est indispensable de disposer d'informations sur une infrastructure testée dans des conditions réelles et effectivement utilisée, ce qui n'était pas le cas dans l'étude initiale. L'auteur s'était contenté de montrer que, dans certaines conditions et en recourant à certaines hypothèses, il était possible de faire fonctionner une infrastructure de porte à porte à très peu de frais.

<sup>(17)</sup> Une description plus détaillée des plaintes de l'UPS et de BIEK figure à la section I.

<sup>(18)</sup> Si le service «colis-guichets» fait également partie des secteurs non réservés, il requiert néanmoins la présence d'un réseau de bureaux de poste sur la totalité du territoire. DPAG en exploite actuellement 14 000. Aucune entreprise à caractère privé n'est en mesure de rivaliser avec un tel réseau et, en conséquence, il n'existe pas non plus de service privé de «colis-guichets» à l'échelle nationale.

<sup>(19)</sup> En revanche, DPAG fournit les services de la poste aux lettres qui lui sont réservés au moyen d'infrastructures spécifiquement prévues à cet effet.

<sup>(20)</sup> Le calcul des coûts initial, établi le 12 mars 2002, se fondait sur une série d'hypothèses, telles que l'intégration des tournées de collecte et de livraison au sein du segment B-to-B ou l'externalisation totale de l'ensemble des activités de tri, par exemple, qui n'ont jamais donné lieu à des mesures d'application concrètes. La Commission a donc enjoint au gouvernement fédéral de lui transmettre des données sur les coûts des services de colis, sur la manière dont ceux-ci sont effectivement réalisables et concrètement organisés.

## 1. Collecte

- (26) *Segment B-to-B*: une tournée spécifique destinée à collecter les grandes quantités est organisée séparément pour les clients professionnels dont le nombre de colis dépasse 20 unités par jour <sup>(21)</sup>. Ce type de tournée d'entreprises distincte s'étend en moyenne sur [...] kilomètres (km) <sup>(22)</sup> et a lieu cinq jours par semaine [= 250 jours de collecte par an <sup>(23)</sup>]. Contrairement aux données transmises initialement le 12 mars 2002 <sup>(24)</sup>, l'Allemagne a précisé que la collecte de grandes quantités était exclusivement destinée au ramassage des colis auprès de la clientèle professionnelle. Inversement à ce qui était indiqué dans l'étude initiale, les autorités allemandes ont précisé que les collectes spécialement destinées aux services B-to-B se déroulaient indépendamment tant de la distribution aux entreprises que de la collecte des retours pour la vente par correspondance. Au niveau de l'entreprise, les collectes B-to-B organisées par tournées distinctes doivent donc être classées sans exception dans les services B-to-B <sup>(25)</sup>. La formule applicable au calcul des coûts annuels imputables aux collectes organisées par tournée dans le segment B-to-B est donc la suivante: coûts par tournée × nombre de tournées quotidiennes × 250 jours de collecte par an. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, le résultat de ce calcul est donc le suivant:

**1994:** [...] DEM par tournée <sup>(26)</sup> × [...] tournées imputables <sup>(27)</sup> × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM + [...] DEM par tournée <sup>(28)</sup> × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM + [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM + [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM + [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM + [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM + [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM.

<sup>(21)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 2, voir également sa lettre du 12 mars 2002, p. 12.

<sup>(22)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 1.

<sup>(23)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1 p. 54. En raison des jours fériés, les collectes n'ont pas lieu cinq fois par semaine pendant l'ensemble des 52 semaines de l'année. Les experts estiment ainsi que les colis sont en moyenne collectés 250 jours par an.

<sup>(24)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 12: «La collecte des envois B-to-B des clients et des retours s'effectue lors de tournées communes.» (souligné par la Commission)

<sup>(25)</sup> Les coûts d'une collecte B-to-B organisée par tournée sont calculés à partir des conditions suivantes: une tournée de ce type nécessite l'emploi de deux conteneurs, ce qui correspond à un camion plus remorque (lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 1).

<sup>(26)</sup> Coûts d'une tournée exclusivement destinée à la collecte B-to-B, conformément aux informations contenues dans la lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, page 2.

<sup>(27)</sup> Le gouvernement fédéral a indiqué, dans sa lettre du 25 avril 2002, page 1, que toutes les tournées B-to-B qualifiées précédemment de collectes et de livraisons conjointes consistaient en réalité en tournées exclusivement consacrées à la collecte, d'une part, et en tournées exclusivement consacrées à la distribution, de l'autre. Il corrige ainsi ses précédentes déclarations du 12 mars 2002, qui laissaient entendre qu'une partie des collectes organisées par tournée se déroulaient en même temps que la distribution aux entreprises. Les tournées B-to-B regroupant auparavant la collecte et la distribution sont par conséquent présentées de manière distincte et ajoutées aux tournées B-to-B exclusivement consacrées à la collecte des colis, ce qui aboutit au résultat suivant pour 1994: [...] tournées exclusivement consacrées à la collecte des colis + [...] tournées regroupant précédemment la collecte et la distribution = [...] tournées exclusivement consacrées à la collecte. Toutefois, les tournées uniquement consacrées à la collecte, qualifiées auparavant de tournées combinées, ne couvrent que [...] km, et leur coût est par conséquent de moitié inférieur à celui des autres tournées B-to-B consacrées exclusivement à la collecte.

<sup>(28)</sup> Selon les informations de DPAG, les tournées B-to-B présentées auparavant comme regroupant la collecte et la distribution ne couvrent plus que [...] km après la distinction ainsi opérée et leur coût s'élève donc à la moitié de celui d'une collecte B-to-B, DPAG, 24 mai 2002.

- (27) Segment de la vente par correspondance: La totalité des colis et des retours de la vente par correspondance sont collectés chez le client et immédiatement transportés au centre de dépôt. Les colis de vente par correspondance sont collectés en moyenne sur une distance de [...] km <sup>(29)</sup>, cinq fois par semaine [= 250 jours de collecte par an <sup>(30)</sup>]. Étant donné que les colis de la vente par correspondance sont relevés lors de tournées distinctes, les coûts qui y sont associés sont donc intégralement imputables à ces services de colis <sup>(31)</sup>. Dans ce cas également, la formule de calcul des coûts annuels imputables des collectes organisées par tournée dans le segment de la vente par correspondance est donc la suivante: coûts par tournée × nombre de tournées quotidiennes × 250 jours de collecte. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, le résultat de ces calculs est donc le suivant:

**1994:** [...] DEM par tournée <sup>(32)</sup> × [...] tournées imputables <sup>(33)</sup> × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] DEM par tournée × [...] tournées imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM.

## 2. Traitement au centre de dépôt et de tri

- (28) Le traitement au centre de dépôt comprend l'indexation et le tri des colis avant leur transport vers le centre de tri <sup>(34)</sup>. Les colis B-to-B ne sont pas prétriés et doivent donc tous être traités dans un centre de dépôt <sup>(35)</sup>. En revanche, comme cela a déjà été indiqué, [...] environ de tous les colis de vente par correspondance sont prétriés et sont directement transportés au centre de tri. Il ne sont donc pas traités au centre de dépôt. Il en va de même pour les catalogues, car ils sont prétriés et adressés par le client aux centres de tri. Dans le centre de tri, des colis et les catalogues sont triés électroniquement par secteur postal. Ils sont ensuite chargés dans des conteneurs roulants, avant d'être transportés vers les différents centres de distribution régionaux. Quelque [...] % des colis restent dans les secteurs postaux de la zone desservie par les centres de tri <sup>(36)</sup> et ne doivent donc pas y être traités.

<sup>(29)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, annexe 11, p. 2. Cette lettre corrige ainsi de précédentes déclarations selon lesquelles une collecte B-to-C organisée par tournée couvre en moyenne [...] km environ (lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 18).

<sup>(30)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, p. 18 et 44.

<sup>(31)</sup> Trois grandes entreprises de vente par correspondance ont dès le départ commencé à prétrier leurs colis et leurs catalogues en fonction du secteur postal. Ces colis qui, d'après les estimations du gouvernement fédéral (lettre du 12 mars 2002, annexe 1, p. 23), représentent [...] % environ du volume total des colis et des catalogues dans le segment de la VPC, sont collectés et directement transportés au centre de tri (il s'agit du «transport direct», qui fait partie du transport à longue distance décrit ci-après).

<sup>(32)</sup> Coûts d'une collecte B-to-C conformément aux informations contenues dans la lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 2. Ces données corrigent les informations précédentes du 12 mars 2002. D'après ces informations, un sous-traitant a perçu en 1994 une rémunération de [...] DEM par kilomètre pour des prestations de transport. Avec en moyenne [...] kilomètres parcourus, les coûts d'une collecte B-to-C organisée par tournée ne s'élevaient qu'à [...] DEM. Étant donné que l'externalisation complète en faveur de sous-traitants de toutes les collectes organisées par tournée, en particulier pour un volume de plusieurs centaines de millions d'unités par an, n'a jamais connu de tentative de mise en œuvre pratique, les coûts des tournées calculés sur cette base pour formuler une hypothèse de coûts en cas d'externalisation totale ne sont pas suffisamment concluants.

<sup>(33)</sup> Contrairement aux données initiales du 12 mars 2002, le nombre d'entreprises de vente par correspondance concernées par les tournées atteint [...] au lieu de [...]. Le nombre indiqué dans l'étude du 12 mars pour les collectes B-to-C organisées par tournée pour la vente par correspondance doit donc être multiplié par [...].

<sup>(34)</sup> Moins de [...] des colis de la vente par correspondance doivent être triés à la main en raison de leur taille volumineuse.

<sup>(35)</sup> [...] au maximum des colis B-to-B doivent être triés à la main en raison de leurs dimensions volumineuses. Cette part de colis encombrants à traiter à la main relève de toute évidence des envois B-to-B volumineux transportés par des concurrents privés. D'après les informations du gouvernement fédéral, cette faible proportion s'explique par le fait que DPAG propose des services de colis B-to-B jusqu'à concurrence d'un poids maximum de 31,5 kg (lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 7). Par ailleurs, les entreprises privées offrent des services de transport de colis B-to-B jusqu'à concurrence d'un poids maximal de 75 kg. Dans ce cas, elles collaborent, pour une part, avec des entreprises de logistique spécialisées dans le fret. Ce sont précisément en grande partie les colis dépassant la limite de poids supérieure indiquée par DPAG (31,5 kg), qui nécessitent un traitement manuel, car ils ne peuvent être triés à la machine.

<sup>(36)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 13.

- (29) D'après les déclarations de l'Allemagne, une infrastructure comprenant 33 centres de dépôt et de tri est absolument nécessaire pour pouvoir assurer des livraisons de porte à porte sur l'ensemble du territoire en 24 heures<sup>(37)</sup>. Les frais financiers occasionnés par la construction des 33 centres devraient donc être imputés aux livraisons sensibles au facteur temps effectuées en 24 heures. Étant donné toutefois que les colis de porte à porte représentaient un volume légèrement inférieur au volume total des envois traités réellement dans les centres de dépôt et de tri de DPAG, les autorités allemandes sont d'avis qu'une partie seulement de l'activité des centres de tri actuels devrait être affectée aux services de colis de porte à porte<sup>(38)</sup>. Celles-ci estiment qu'il en va de même pour les coûts d'exploitation et les frais financiers afférents aux immobilisations dans les 33 centres de dépôt et de tri (amortissements linéaires et intérêts comptabilisés sur le capital immobilisé). Les coûts d'immobilisations, d'entretien ainsi que de matières et fournitures supportés par un centre de dépôt et de tri de taille réduite se sont élevés entre 1994 et 1999 à [...] millions de DEM par an<sup>(39)</sup>. Le coût d'exploitation annuel des 33 centres de dépôt et de tri de taille réduite aurait ainsi atteint un montant imputable de [...] millions de DEM<sup>(40)</sup>.
- (30) En revanche, les centres de distribution peuvent, d'après le gouvernement fédéral, s'adapter au volume correspondant des envois et/ou au nombre de tournées de livraison nécessaires pour traiter un volume d'envois donné dans le cadre de la distribution normale<sup>(41)</sup>. Sur les 476 centres de distribution exploités au total par DPAG entre 1994 et 1999, la fourniture de services de colis de porte à porte aurait ainsi nécessité, sur la base du volume des envois en cause<sup>(42)</sup>, le nombre de centres de distribution suivant, avec en corollaire les dépenses suivantes:

**1994:** 164 centres de distribution<sup>(43)</sup>, qui occasionnent au total des dépenses de [...] millions de DEM<sup>(44)</sup>, auxquelles s'ajoutent les coûts afférents aux centres de dépôt et de tri, d'un montant de [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] centres de distribution; coûts: [...] millions de DEM, auxquels s'ajoutent les coûts afférents aux centres de dépôt et de tri, d'un montant de [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] centres de distribution; coûts: [...] millions de DEM, auxquels s'ajoutent les coûts afférents aux centres de dépôt et de tri, d'un montant de [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] centres de distribution; coûts: [...] millions de DEM, auxquels s'ajoutent les coûts afférents aux centres de dépôt et de tri, d'un montant de [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] centres de distribution; coûts: [...] millions de DEM, auxquels s'ajoutent les coûts afférents aux centres de dépôt et de tri, d'un montant de [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] centres de distribution; coûts: [...] millions de DEM, auxquels s'ajoutent les coûts afférents aux centres de dépôt et de tri, d'un montant de [...] millions de DEM = [...] millions de DEM.

<sup>(37)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 10.

<sup>(38)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 20. Les coûts financiers, les coûts d'exploitation et les coûts des matières et fournitures supportés par un centre de tri de colis pour les services de porte à porte ont été calculés sur la base d'un volume maximal de 650 millions d'envois par an, pour lesquels un délai de J + 1 (24 heures) doit être respecté dans [...] des cas. La capacité actuelle des centres de tri de DPAG atteint toutefois [...] millions d'envois par an environ. Les retours et les catalogues font exception à la règle du respect du délai de J + 1; ces produits ne sont pas sensibles au facteur temps et sont donc traités en dehors des créneaux horaires de traitement habituels dans les centres de tri de colis. (lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1 p. 8 et p. 10).

<sup>(39)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 45.

<sup>(40)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 45.

<sup>(41)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 10.

<sup>(42)</sup> D'après les calculs de Ctcon, *Segmentserfolgsrechnung nach Vollkosten*, situation au 15 janvier 2000 (présentés par le gouvernement fédéral le 31 janvier 2002), le volume global des envois a évolué comme suit entre 1994 et 1999 dans le domaine des services de colis de porte à porte: 1994: [...] millions d'envois, 1995: [...] millions d'envois, 1996: [...] millions d'envois, 1997: [...] millions d'envois, 1998: [...] millions d'envois, 1999: [...] millions d'envois. Ces chiffres comprennent ce que l'on appelle les retours de la vente par correspondance, qui sont comptabilisés dans les services de colis de porte à porte pour la vente par correspondance, car ils font partie intégrante de l'offre de DPAG aux entreprises de VPC. Leur prise en compte au stade du traitement au centre de dépôt et de tri est justifié dans la mesure où ses différentes phases sont identiques pour les colis de la vente par correspondance et pour les retours.

<sup>(43)</sup> Le nombre de centres de distribution imputables se fonde sur les renseignements fournis par le gouvernement fédéral dans sa lettre du 12 mars 2002, annexe 1, p. 17.

<sup>(44)</sup> [...] h par an x 33 centres de dépôt et de tri = [...] h (lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 49).

- (31) Les frais de personnel supportés par les centres de dépôt et de tri sont affectables, selon le gouvernement fédéral, au volume de colis à traiter à un moment donné. Les ressources en personnel nécessaires pour les différentes opérations de traitement dans les centres de dépôt et de tri pourraient ainsi être directement proportionnelles au volume des services de colis de porte à porte. Il en va de même pour les heures-personne requises pour le traitement des colis dans les centres de distribution. Le décompte des coûts figurant ci-dessous se fonde sur les données de DPAG concernant les heures-personne annuelles indispensables au traitement du volume annuel de colis acheminés de porte à porte, tel qu'il est calculé par DPAG <sup>(45)</sup>. Les salaires horaires indiqués se basent sur des informations du gouvernement fédéral <sup>(46)</sup>. Les coûts en personnel afférents aux différentes phases de traitement ont été calculés comme suit: heures-personne pour le traitement au centre de dépôt × salaire horaire, heures-personne pour le traitement au centre de tri × salaire horaire + heures-personne pour le traitement dans les centres de distribution × salaire horaire. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, le résultat de ces calculs est donc le suivant:

**1994:** [...] h (centre de dépôt) <sup>(47)</sup> + [...] h (centre de tri) <sup>(48)</sup> + [...] h (traitement dans les centres de distribution) <sup>(49)</sup> × [...] DEM (salaire horaire) <sup>(50)</sup> = [...] millions + [...] millions + [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] h (centre de dépôt) + [...] h (centre de tri) + [...] h (traitement dans les centres de distribution) × [...] DEM (salaire horaire) = [...] millions + [...] millions + [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] h. + [...] h + [...] h + [...] h × [...] DEM (salaire horaire) = [...] millions de DEM + [...] millions de DEM + [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] h + [...] h + [...] h × [...] DEM (salaire horaire) = [...] millions + [...] millions + [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] h + [...] h + [...] h × [...] DEM (salaire horaire) = [...] millions + [...] millions + [...] millions de DEM = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] h + [...] h + [...] h × [...] DEM (salaire horaire) = [...] millions + [...] millions + [...] millions de DEM = [...] millions de DEM.

### 3. Transport à longue distance

- (32) Le transport à longue distance comprend l'acheminement quotidien des envois entre les 33 centres de dépôt et de tri <sup>(51)</sup>. La distance moyenne entre les 33 centres de dépôt et de tri est de [...] km <sup>(52)</sup>. Depuis 1994, tous les transports de ce type sont externalisés <sup>(53)</sup>. Le transport à longue distance fait appel à deux conteneurs (c'est-à-dire un camion plus une remorque) <sup>(54)</sup>. Afin de garantir que le service sera fourni sur la totalité du territoire en respectant le délai de 24 heures fixé comme objectif, un trajet de nuit au moins doit être effectué au départ de chaque centre de tri et de dépôt; autrement

<sup>(45)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, p. 45, 47 et 49.

<sup>(46)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 3.

<sup>(47)</sup> [...] h par an x 33 centres de dépôt et de tri = [...] h (lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 45).

<sup>(48)</sup> [...] h par jour pour les 33 centres de dépôt et de tri × 250 jours ouvrables = [...] h (lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 47).

<sup>(49)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 49.

<sup>(50)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 3. Les informations qu'elle contient corrigent celles figurant dans la lettre du 12 mars 2002, annexe 1, p. 49, qui se basaient sur les salaires qu'il était prévu de verser aux sous-traitants en cas d'externalisation de la totalité de l'activité de traitement. Étant donné que ces activités n'ont toutefois jamais été externalisées — les autorités allemandes n'ont mentionné aucune entreprise qui ait effectivement trié et transporté, à l'instar de DPAG, un volume d'envois de [...] millions de colis par an exclusivement par l'intermédiaire de sous-traitants — la faisabilité d'un modèle de ce type n'a pas été expérimentée concrètement à cette échelle. C'est pourquoi les autorités allemandes ont transmis, le 25 avril 2002, de nouveaux chiffres fondés sur les coûts salariaux réels de DPAG.

<sup>(51)</sup> La totalité des 33 centres sont conçus et équipés sur le même modèle. Chaque centre remplit une double fonction, puisqu'il est à la fois centre de dépôt et centre de tri.

<sup>(52)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 3.

<sup>(53)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, annexe 95/1, p. 12, ainsi que lettre du 25 avril 2002, p. 3.

<sup>(54)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 3.

dit, 32 trajets sont ainsi effectués au départ de chaque centre de dépôt et de tri à destination des autres centres (c'est-à-dire au moins  $32 \times 33 = 1\,056$  trajets quotidiens)<sup>(55)</sup>. Le transport à longue distance a lieu cinq jours par semaine (= 250 trajets de nuit par an)<sup>(56)</sup>. En conséquence, les frais de personnel, d'exploitation et les frais financiers occasionnés par les 264 000 trajets annuels effectués sur de longues distances ( $1\,056 \times 250$ ) peuvent être imputables aux services de porte à porte<sup>(57)</sup>. Les coûts annuels imputables aux trajets à longue distance dans le segment B-to-B sont ainsi obtenus en multipliant le prix unitaire du trajet par les 264 000 trajets annuels à longue distance. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, les résultats obtenus en matière de coût des services de porte à porte sont donc les suivants:

**1994:** [...] DEM par transport<sup>(58)</sup>  $\times$  264 000 transports annuels à longue distance = [...] millions de DEM/an;

**1995:** [...] DEM par transport  $\times$  264 000 transports annuels à longue distance = [...] millions de DEM/an;

**1996:** [...] DEM par transport  $\times$  264 000 transports annuels à longue distance = [...] millions de DEM/an;

**1997:** [...] DEM par transport  $\times$  264 000 transports annuels à longue distance = [...] millions de DEM/an;

**1998:** [...] DEM par transport  $\times$  264 000 transports annuels à longue distance = [...] millions de DEM/an;

**1999:** [...] DEM par transport  $\times$  264 000 transports annuels à longue distance = [...] millions de DEM/an.

- (33) Outre les transports de nuit à longue distance, le transport direct des envois des trois principales entreprises de vente par correspondance est également assuré. D'après les estimations de DPAG, entre [...] % (1990) et [...] % (1999) des colis de la vente par correspondance ont été collectés chez le client et transportés directement jusqu'au centre de tri<sup>(59)</sup>. De plus, [...] % des retours de la vente par correspondance sont distribués par voie de livraison directe<sup>(60)</sup>. De même que pour les livraisons directes dans le segment B-to-B, le transport direct des envois de la vente par correspondance s'effectue par camion plus remorque (deux conteneurs). Les coûts d'externalisation du transport direct en matière de vente par correspondance sont donc aussi élevés que les coûts du transport à longue distance des envois entre clients professionnels<sup>(61)</sup>. Les transports directs ont lieu cinq jours par semaine. D'après les informations transmises par le gouvernement fédéral, les transports et les coûts suivants sont à imputer au segment de la vente par correspondance pour la période comprise entre 1994 et 1999:

**1994:** [...] DEM par transport<sup>(62)</sup>  $\times$  [...] transports à longue distance imputables/an<sup>(63)</sup> = [...] millions de DEM/an;

**1995:** [...] DEM par transport  $\times$  [...] transports à longue distance imputables/an = [...] millions de DEM/an;

**1996:** [...] DEM par transport  $\times$  [...] transports à longue distance imputables/an = [...] millions de DEM/an;

**1997:** [...] DEM par transport  $\times$  [...] transports à longue distance imputables/an = [...] millions de DEM/an;

**1998:** [...] DEM par transport  $\times$  [...] transports à longue distance imputables/an = [...] millions de DEM/an;

**1999:** [...] DEM par transport  $\times$  [...] transports à longue distance imputables/an = [...] millions de DEM/an.

<sup>(55)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 14 et 23.

<sup>(56)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 46.

<sup>(57)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 46.

<sup>(58)</sup> Coûts unitaires par trajet d'après la lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 3. Ces données divergent de celles communiquées le 12 mars, annexe 1, p. 24 et 46, qui faisaient apparaître que, pendant la période comprise entre 1994 et 1998, un sous-traitant du secteur du transport à longue aurait dû être rémunéré [...] DEM par kilomètre  $\times$  [...] km = [...] DEM par tournée.

<sup>(59)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 23.

<sup>(60)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15.

<sup>(61)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 4.

<sup>(62)</sup> Coûts unitaire par transport selon la lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 3.

<sup>(63)</sup> Données transmises par le gouvernement fédéral dans sa lettre du 12 mars 2002 (annexe 1, p. 46) sur le nombre de transports imputables.

#### 4. Transport régional

- (34) Le transport régional comprend des trajets de [...] km <sup>(64)</sup> en moyenne entre les différents centres de tri et centres de distribution. Les tournées de transport régional ont lieu six jours par semaine (= 303 jours ouvrables) <sup>(65)</sup>. En moyenne, cinq tournées quotidiennes relient un centre de distribution donné à un centre de tri. Comme indiqué au considérant 30, le gouvernement fédéral estime qu'un certain nombre des 476 centres de distribution exploités au total par DPAG peuvent être imputés aux services de colis de porte à porte <sup>(66)</sup>. Du fait d'un lien indirect existant avec une autre catégorie de coût (centres de distribution), un nombre correspondant de tournées de distribution peut être comptabilisé dans les services de colis de porte à porte. Les tournées régionales relevant des services de colis de porte à porte effectuées dans un contexte concurrentiel se composent ainsi des tournées quotidiennes à affecter, par centre de distribution, aux services de colis de porte à porte × 303 jours ouvrables × le nombre total de centres de distribution imputable aux services de colis de porte à porte. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, les coûts de ces tournées sont donc les suivants:

**1994:** [...] tournées/jour <sup>(67)</sup> × 303 jours ouvrables = [...] tournées/an par centre de distribution × [...] centres de distribution imputables <sup>(68)</sup> = [...] tournées/an imputables × [...] DEM <sup>(69)</sup> par tournée = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] tournées/jour × 303 jours ouvrables = [...] tournées/an par centre de distribution × [...] centres de distribution imputables = [...] tournées/an imputables × [...] DEM par tournée = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] tournées/jour × 303 jours ouvrables = [...] tournées/an par centre de distribution × [...] centres de distribution imputables = [...] tournées/an imputables × [...] DEM par tournée = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] tournées/jour × 303 jours ouvrables = [...] tournées/an par centre de distribution × [...] centres de distribution imputables = [...] tournées/an imputables × [...] DEM par tournée = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] tournées/jour × 303 jours ouvrables = [...] tournées/an par centre de distribution × [...] centres de distribution imputables = [...] tournées/an imputables × [...] DEM par tournée = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] tournées/jour × 303 jours ouvrables = [...] tournées/an par centre de distribution × [...] centres de distribution imputables = [...] tournées/an imputables × [...] DEM par tournée = [...] millions de DEM.

#### 5. Livraison

- (35) DPAG distingue trois différentes catégories de livraison pour les services de colis de porte à porte en cause en l'espèce: 1) la distribution des colis aux entreprises pour les clients dont le volume livré quotidiennement remplit un conteneur roulant de colis prétriés en fonction des différents gros destinataires <sup>(70)</sup>, 2) la distribution des retours pour la vente par correspondance et 3) la distribution normale en vue de la livraison conjointe des colis de vente par correspondance et des colis B-to-B qui ne sont pas livrés dans le cadre de la distribution spéciale destinée aux entreprises.
- (36) *Distribution aux entreprises:* Une tournée de distribution aux entreprises comprend la distribution de colis par conteneurs roulants. Un conteneur contient exclusivement les colis d'un destinataire donné <sup>(71)</sup>. Environ [...] % des colis B-to-B sont livrés par l'intermédiaire des tournées spéciales destinées aux entreprises. Les [...] % restants sont livrés conjointement avec les colis B-to-C lors de la distribution normale <sup>(72)</sup>. La formule de calcul du coût d'une distribution exclusivement destinée aux entreprises est la suivante: coûts de la tournée de distribution × nombre des tournées quotidiennes × 250 jours de distribution par an. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, le résultat de ce calcul est donc le suivant:

<sup>(64)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 4.

<sup>(65)</sup> Le gouvernement fédéral a corrigé de précédentes informations selon lesquelles le transport régional n'avait lieu que cinq jours par semaine (lettre du 12 mars 2002, annexe 1, p. 48).

<sup>(66)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 17.

<sup>(67)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 48.

<sup>(68)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 48.

<sup>(69)</sup> Coûts unitaires par tournée selon la lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 4.

<sup>(70)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15, 36 et 48.

<sup>(71)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15.

<sup>(72)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15.

**1994:** [...] DEM par tournée <sup>(73)</sup> × [...] tournées de distribution imputables <sup>(74)</sup> × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] DEM par tournée × [...] tournées de distribution imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] DEM par tournée × [...] tournées de distribution imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] DEM par tournée × [...] tournées de distribution imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] DEM par tournée × [...] tournées de distribution imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] DEM par tournée × [...] tournées de distribution imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM.

- (37) *Distribution de retours:* Les retours sont des envois des clients de la vente par correspondance, qui sont renvoyés par leurs destinataires. Ils sont collectés et rassemblés en paquets dans des agences spécialisées, puis renvoyés cinq fois par semaine (= 250 jours de collecte par an) à l'entreprise de vente par correspondance concernée <sup>(75)</sup>. Les retours sont livrés, à hauteur de [...] %, dans le cadre d'une tournée de distribution spécialisée dans ce type d'envois <sup>(76)</sup>, le reste étant distribué directement, comme indiqué ci-dessus. Une tournée de distribution de retours s'étend en moyenne sur [...] kilomètres environ <sup>(77)</sup> et son coût est donc égal à [...] % de celui d'une tournée de [...] km organisée pour collecter les colis de la vente par correspondance <sup>(78)</sup>. Les coûts annuels imputables à la distribution des retours sont donc calculés sur la base des coûts par tournée × les tournées imputables à la distribution des retours × 250 jours de distribution. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, les coûts attribuables à la distribution des retours sont donc les suivants:

**1994:** [...] DEM par tournée <sup>(79)</sup> × [...] tournées/jour imputables <sup>(80)</sup> × 250 jours de collecte <sup>(81)</sup> = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] DEM par tournée × [...] tournées/jour imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] DEM par tournée × [...] tournées/jour imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] DEM par tournée × [...] tournées/jour imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] DEM par tournée × [...] tournées/jour imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] DEM par tournée × [...] tournées/jour imputables × 250 jours de collecte = [...] millions de DEM.

<sup>(73)</sup> D'après les informations de DPAG, une tournée de distribution purement destinée aux entreprises ne comprend que [...] km et son coût est donc inférieur de moitié à celui d'une tournée de collecte B-to-B, DPAG, 24 mai 2002.

<sup>(74)</sup> Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement fédéral a indiqué dans sa lettre du 25 avril 2002, p. 1 que toutes les tournées B-to-B qualifiées précédemment de collectes et de livraisons conjointes consistaient en réalité en tournées exclusivement consacrées à la collecte. Il corrige ainsi ses précédentes déclarations du 12 mars 2002, d'après lesquelles il existait, d'une part, des collectes B-to-B organisées par tournée et des collectes de retours et, d'autre part, des tournées regroupant la collecte et la distribution. Comme mentionné ci-dessus, les tournées indiquées comme regroupant la collecte B-to-B et la distribution doivent donc être comptabilisées respectivement dans les collectes B-to-B organisées en tournées, d'une part, et dans la distribution aux entreprises, d'autre part.

<sup>(75)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15.

<sup>(76)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15.

<sup>(77)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 2.

<sup>(78)</sup> Comme indiqué à la section «transport à longue distance», les [...] % restants de retours sont distribués directement, communication du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 15.

<sup>(79)</sup> Coûts unitaires par tournée selon les données transmises par le gouvernement fédéral dans sa lettre du 25 avril 2002, p. 2.

<sup>(80)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 67.

<sup>(81)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 67.

- (38) *Distribution normale*: D'après les estimations du gouvernement fédéral, DPAG distribue en moyenne [...] colis par tournée de distribution normale (lundi: [...] colis, mardi: [...] colis, mercredi: [...] colis, jeudi: [...] colis, vendredi: [...] colis, samedi: [...] colis) <sup>(82)</sup>. La moyenne de [...] colis par tournée se fonde sur une semaine comportant six jours de distribution, conformément à la pratique de DPAG, ce qui correspond à 303 jours de distribution par an <sup>(83)</sup>. D'après des sources officielles, une tournée de livraison dure en moyenne [...] heures (du lundi au vendredi, le samedi: [...] heures) <sup>(84)</sup>. Sur la base de ces informations, il est possible d'affecter les tournées de livraison au segment B-to-B selon la formule suivante: volume annuel d'envois B-to-B livré dans le cadre de la distribution normale <sup>(85)</sup> divisé par 303 jours de distribution par an, divisé par [...] colis par tournée = nombre de tournées journalières relevant du segment B-to-B. Pour la période comprise entre 1994 et 1999, les coûts des distributions normales sont donc les suivants:

**1994:** [...] millions - [...] millions (distribution aux entreprises) = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM <sup>(86)</sup> par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] millions - [...] millions (distribution aux entreprises) = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] millions - [...] millions (distribution aux entreprises) = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM <sup>(87)</sup> par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] millions - [...] millions (distribution aux entreprises) = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] millions - [...] millions (distribution aux entreprises) = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

<sup>(82)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, annexe 93/2, p. 5.

<sup>(83)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002, p. 5. Ces informations corrigent l'hypothèse de travail précédente, qui tablait sur une distribution normale pendant cinq jours seulement et sur la livraison de [...] colis pour une tournée de ville et de [...] colis pour une tournée de campagne (lettre du 12 mars 2002, p. 27 et 49). Dans la lettre du 25 avril 2002, p. 5, il est en revanche indiqué que les tournées de ville et de campagne ne peuvent, en pratique, être distinguées d'une manière suffisamment précise. Concrètement, une moyenne de [...] colis environ distribués par tournée a été retenue. Ce chiffre de [...] colis par tournée est conforme aux hypothèses de BIEK de [...] colis environ distribués par tournée, BIEK, 23 mai 2002, p. 2.

<sup>(84)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, annexe 93/2, p. 5.

<sup>(85)</sup> La quantité de colis livrés dans le cadre de distributions normales est obtenue après déduction des [...] % d'envois B-to-B livrés lors des tournées de distribution aux entreprises.

<sup>(86)</sup> Coûts unitaires par tournée calculés d'après les données transmises par le gouvernement fédéral dans sa lettre du 25 avril 2002, p. 5. Ces données diffèrent des estimations de coûts d'un réseau logistique efficace pour l'exploitation d'une infrastructure de colis de porte à porte, présentées le 12 mars 2002, annexe 1, p. 59. D'après ces précédentes hypothèses, 100 % des tournées effectuées dans le cadre de la distribution normale étaient sous-traitées à des entreprises tierces. La rémunération horaire de ces sous-traitants pouvait atteindre entre [...] DEM (1994) et [...] DEM (1999). Sur la base de [...] colis distribués par tournée, une tournée de distribution normale durerait [...] heures. Les coûts d'une tournée de distribution normale en ville se situeraient ainsi entre [...] DEM (1994) et [...] DEM (1999). Toutefois, les autorités allemandes n'ont présenté aucune preuve empirique attestant qu'un volume de [...] colis par tournée pouvait être livré en confiant la totalité des tournées à des sous-traitants. De même, il n'existe pas d'exemple empirique d'infrastructure capable de livrer de porte à porte, sur l'ensemble du territoire fédéral, plusieurs millions de colis par an (en 1999, DPAG a transporté environ [...] millions de colis de porte à porte, voir note de bas de page 41) en sous-traitant la totalité de cette activité à des tiers. Les données présentées ultérieurement par le gouvernement fédéral dans sa lettre du 25 avril 2002 correspondent en revanche davantage aux conclusions d'une étude menée en octobre 1990 par Dornier pour le compte de Deutsche Bundespost Postdienst. Dans cette étude, Dornier a estimé les coûts d'une distribution normale pour les années 1989/1990 à [...] DEM + [...] DEM pour chaque kilomètre effectué entre le centre de distribution et le secteur postal correspondant (Dornier, p. 16). Le temps de trajet entre les centres de distribution et les secteurs postaux respectifs s'élèverait ainsi à [...] h au maximum par trajet, avec une vitesse moyenne de [...] km par heure (Dornier, p. 20). Les coûts moyens par tournée s'élèvent donc à [...] h × [...] km par heure = [...] km par tournée; [...] km par jour × [...] DEM par kilomètre parcouru = [...] DEM par tournée. Les coûts d'une tournée de livraison se sont donc élevés en moyenne à [...] DEM + [...] DEM = [...] DEM en 1990.

<sup>(87)</sup> D'après les données du gouvernement fédéral, les coûts d'une tournée de distribution normale ont pu être peu à peu abaissés, contrairement à la tendance observée dans les autres phases de traitement. Les autorités allemandes attribuent cette diminution des coûts aux éléments suivants: 1) baisse du niveau de rémunération du personnel, 2) réduction du personnel et des véhicules de distribution nécessaires imputable à l'utilisation d'un programme informatique permettant d'optimiser les tournées et, enfin, 3) recours à des véhicules de distribution plus économiques.

**1999:** [...] millions - [...] millions (distribution aux entreprises) = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM.

- (39) La même formule a été utilisée pour calculer les tournées de livraison affectables au segment de la vente par correspondance. Il convient, pour ce faire, de prendre en compte le fait que, d'après les estimations de DPAG, [...] % environ de la totalité des colis de vente par correspondance ne peuvent être distribués au destinataire privé lors de la première tentative, en raison de l'absence de ce dernier<sup>(88)</sup>, de sorte qu'une deuxième tentative de distribution est nécessaire. L'application, par analogie, du mode de calcul ci-dessus aboutit au résultat suivant:

**1994:** [...] millions<sup>(89)</sup> + [...] millions pour la deuxième tentative de distribution = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1995:** [...] millions + [...] millions pour la deuxième tentative de distribution = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1996:** [...] millions + [...] millions pour la deuxième tentative de distribution = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1997:** [...] millions + [...] millions pour la deuxième tentative de distribution = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1998:** [...] millions + [...] millions pour la deuxième tentative de distribution = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM;

**1999:** [...] millions + [...] millions pour la deuxième tentative de distribution = [...] millions divisés par 303 jours de distribution, divisés par [...] colis par tournée = [...] tournées imputables × [...] DEM par tournée × 303 jours de distribution = [...] millions de DEM.

### G. Importance de la mission de service public de DPAG dans le secteur des colis

- (40) Enfin, les autorités allemandes ont communiqué certaines informations générales concernant: 1) l'importance de la mission de service public de DPAG dans le secteur des colis et 2) les charges héritées du passé par DPAG en qualité d'ancienne entreprise publique.
- (41) Selon le gouvernement fédéral, la mission de service public de DPAG comprenait la collecte, le traitement, le transport et la distribution de la totalité des colis postaux d'un poids maximal de 20 kg. Ce service devait être proposé sur la totalité du territoire à des tarifs uniques, en vertu du principe du tarif unique sur l'ensemble du territoire national. Si, conformément à l'article 2, paragraphe 2, point 3, du règlement sur les services obligatoires de Postdienst<sup>(90)</sup> (ci-après dénommé «PPfLV») de 1994, DPAG était autorisée, par dérogation au tarif unique imposé par la loi, à accorder des rabais à certains clients ayant eux-mêmes au préalable préencodé et/ou prétrié leurs envois ou disposant d'un volume d'envois minimum donné, DPAG n'était toutefois pas déliée de son obligation de continuer à transporter les «colis-guichets» au tarif unique, même si le client a recours au bureau de poste pour son courrier privé ou professionnel. D'après les déclarations du gouvernement fédéral, tous les clients auxquels des remises de prix étaient accordées, au motif qu'ils prétrieraient leurs colis ou déposaient une quantité minimale de colis, conservaient le droit de bénéficier du service universel assuré par les bureaux de poste au tarif unique sur l'ensemble du territoire fédéral du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997<sup>(91)</sup>. La clientèle professionnelle n'est donc absolument pas exclue du service universel, d'une manière contraire aux exigences fixées par la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la communauté et l'amélioration de la qualité du service<sup>(92)</sup><sup>(93)</sup>.

<sup>(88)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 12 mars 2002, annexe 1, p. 27.

<sup>(89)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 31 janvier 2002, annexe 5, *Segmentserfolgsrechnung* 1990-2000. Le calcul du volume de colis relevant du segment de la vente par correspondance ne prend pas en compte la distribution des retours qui, comme indiqué ci-dessus, sont distribués en dehors des distributions normales.

<sup>(90)</sup> *Postdienst-Pflichtleistungsverordnung* (PPfLV) du 12 janvier 1994, BGBl. 1994, partie II, p. 86.

<sup>(91)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 10.

<sup>(92)</sup> JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.

<sup>(93)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 13.

## H. Charges héritées du passé par DPAG en tant qu'ancienne entreprise publique

- (42) L'Allemagne fait valoir que les prix de revient de DPAG pour l'exploitation de son département «colis», tels qu'ils figurent dans la décision d'ouverture de la procédure, ont augmenté sous l'effet d'une série de charges héritées du passé, toutes liées à l'obligation faite à DPAG de fournir des services d'intérêt économique général. En raison des obligations qui lui ont été fixées dans le passé et à l'heure actuelle, les coûts de DPAG se sont révélés plus élevés que si ces prestations avaient été fournies dans des conditions normales de marché. D'après l'Allemagne, pour déterminer si DPAG distribue à perte les colis postaux du régime intérieur, il convient de comparer les produits obtenus par la fourniture de ces services non pas avec les prix de revient de DPAG, mais avec les coûts hypothétiques, corrigés des charges héritées du passé, qui pèseraient sur DPAG si celle-ci pouvait fournir les services de colis dans des conditions normales de marché<sup>(94)</sup>. Les «charges héritées du passé» refléteraient ainsi la différence entre les coûts imputables à la prestation de services de colis dans des conditions normales de marché et les coûts exceptionnels que DPAG serait la seule à supporter pour fournir ces services<sup>(95)</sup>.
- (43) Si elle exploitait un service de colis dans des conditions normales de marché, DPAG ne serait pas exposée à un ensemble de coûts exceptionnels, tels que: 1) traitements de base plus élevés que le niveau habituel du marché, 2) prêts à la construction accordés au personnel à des taux d'intérêt inférieurs au niveau habituel du marché, 3) indemnités de licenciement, 4) sureffectifs (rémunération de fonctionnaires sans véritables attributions), 5) réorientation des aides à l'investissement en faveur des nouveaux *Bundesländer*, 6) taxe sur la valeur ajoutée non déductible (les activités postales de DPAG sont en effet exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée), 7) coûts induits par la protection civile et la sécurité de l'entreprise, 8) frais financiers exceptionnels, 9) coûts d'une forme inhabituelle d'amortissement accéléré, 10) coûts de l'exploitation directe de guichets postaux par rapport à la rémunération d'agences, 11) faiblesse du volume de colis livrés à chaque arrêt par le véhicule de distribution<sup>(96)</sup>, 12) distribution du samedi, 13) coûts de l'unification 14) inefficacité du système de distribution de colis dans les nouveaux *Bundesländer*, 15) exploitation parallèle de deux systèmes de transport de colis pendant la phase de transition entre 1994 et 1995.
- (44) D'après le gouvernement fédéral, ces charges héritées du passé résultent, entre autres, de choix politiques d'un État membre sur la manière d'organiser une mission de service public. En l'absence de règlement communautaire en la matière, la Commission ne serait habilitée à se prononcer ni sur le montant des coûts des services fournis dans l'intérêt général ni sur l'adéquation des décisions politiques prises par les gouvernements nationaux dans ce domaine<sup>(97)</sup>. Le gouvernement fédéral est d'avis que le département «colis» de DPAG enregistrerait des bénéfices si celui-ci pouvait être exploité dans des conditions normales de marché sans devoir supporter les coûts exceptionnels indiqués.
- (45) D'après les autorités allemandes, même si la Commission devait estimer que la totalité des services de colis fournis au moyen de cette infrastructure ne peuvent plus être considérés comme des services d'intérêt général, ces charges héritées du passé devraient cependant être considérées comme des «coûts d'investissement perdus» pour des services qui, au moment où l'infrastructure actuelle a été conçue en 1990, étaient incontestablement fournis dans l'intérêt général<sup>(98)</sup>.

## III. OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS

- (46) Après y avoir été invités conformément à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, les deux plaignants et douze autres tiers intéressés ont présenté des observations.

<sup>(94)</sup> Dans sa lettre du 16 septembre 1999 (p. 18), le gouvernement fédéral désigne par «charges héritées du passé» les coûts spéciaux supportés par DPAG par rapport aux coûts habituels occasionnés aux entreprises privées dans des conditions normales de marché. D'après les informations du gouvernement fédéral, ce sont précisément ces charges particulières qui expliquent le déficit mentionné dans la décision d'ouverture de la procédure dans le secteur des colis.

<sup>(95)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 1<sup>er</sup> février 2000, p. 20, ainsi que lettre du 16 septembre 1999, p. 18.

<sup>(96)</sup> D'après ses propres informations, un véhicule de distribution de DPAG distribue à chaque arrêt [...] colis en moyenne, tandis que ce chiffre se situe entre [...] et [...] colis pour ses concurrents, document *Ergebnisbelastungen* 1995, p. 7, transmis par le gouvernement fédéral avec sa lettre du 19 novembre 1997.

<sup>(97)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 13.

<sup>(98)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 21 juin 2000, annexe 1.

- (47) UPS estime que les services de colis que DPAG fournis dans l'intérêt général sont bénéficiaires. La non-couverture de coûts constatée dans la décision d'ouverture de la procédure serait due aux services de colis de porte à porte qui ne sont pas traités dans les guichets de poste. Des aides d'État destinées à combler des pertes dans ce secteur d'activité ne sauraient être justifiées en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE. Le gouvernement fédéral aurait de même exagéré l'importance des charges héritées du passé. UPS nourrit des doutes sur le fait que les salaires de DPAG soient réellement supérieurs au niveau habituellement pratiqué chez ses concurrents. Les coûts occasionnés par un régime de retraite anticipé ne constitueraient pas une charge inhabituelle héritée du passé, mais des frais que chaque entreprise doit elle-même supporter. En outre, UPS distribue elle aussi des colis le samedi. De plus, les biens immobiliers et le capital transférés par l'État à DPAG lors de la transformation de cette dernière en société anonyme en 1995 devaient précisément compenser ces charges héritées du passé.
- (48) Selon BIEK, l'association des prestataires privés de services de messagerie et de livraison express de courrier et de colis, les pertes de Postdienst et de DPAG sont exclusivement imputables à l'activité de porte à porte. Celles-ci ont été compensées par des subventions croisées accordées sous forme de transferts financiers provenant du monopole de Deutsche Telekom concernant la téléphonie. Conformément à l'article 7 de la *PostUmwG*, DTAG aurait ainsi été contrainte à renoncer à des créances en recours envers DPAG pour un montant d'environ 5,4 milliards de DEM.
- (49) De l'avis de BIEK, le compte de résultats présenté par le gouvernement fédéral ne reflète pas les charges réelles induites par l'exploitation d'un service de colis dans des conditions normales de marché. Les informations du gouvernement fédéral se fondaient sur une agrégation descendante (de l'entreprise considérée dans son ensemble vers son département colis) des données sur les coûts, qui ne rend pas compte de l'utilisation réelle des ressources. C'est pourquoi BIEK a transmis une évaluation, par activité, des charges et des produits du service de colis de DPAG, qui établit, au moyen d'une agrégation «ascendante» des données, les coûts d'exploitations réels d'un service de colis de l'importance de DPAG. Cette évaluation consiste à analyser, à partir de ses propres données, les différentes étapes nécessaires à l'exploitation du service selon une approche «ascendante» et à évaluer ses coûts réels en prenant pour base des durées de traitement standard, des quantités et des charges de personnel et des coûts matières habituels sur le marché. Cette analyse devrait permettre de calculer le montant des charges d'exploitation au sens strict, à l'exclusion des éventuels surcoûts liés aux charges héritées du passé, aux sureffectifs ou à d'autres facteurs en rapport avec l'histoire de l'entreprise <sup>(99)</sup>.
- (50) D'après l'évaluation des charges et des produits communiquée par BIEK, les produits constatés par DPAG dans le secteur des colis destinés à la clientèle professionnelle restent très inférieurs aux charges nécessaires à cette activité. Alors que le secteur de porte à porte enregistre des pertes, celui des services au guichet est même bénéficiaire. Les pertes du département colis seraient donc exclusivement imputables aux services de colis de porte à porte. Sur la base de son expertise, BIEK conclut que les pertes constatées dans les services de colis de porte à porte résultent de la structure du département colis de DPAG <sup>(100)</sup>, car indépendamment même des charges héritées du passé, des pertes se produiraient si la structure actuelle de l'entreprise et des prix était maintenue. Une évaluation des charges et des produits en fonction de l'activité montre, d'après BIEK, que les pertes enregistrées dans le domaine des services de colis de porte à porte ne sont pas dues aux charges héritées du passé ou à des contraintes politiques, mais à la stratégie des prix agressive pratiquée par DPAG dans ce secteur <sup>(101)</sup>.
- (51) Dans une étude complémentaire du 7 février 2002, BIEK a calculé la rémunération perçue habituellement dans des conditions normales de marché pour la fourniture de services B-to-B et de vente par correspondance. BIEK a défini à cet effet les différentes phases de traitement des services de colis de porte à porte dans le secteur B-to-B et mené une enquête auprès des entreprises German Parcel, DPD et UPS sur les charges que ces dernières prévoient normalement pour ces phases de traitement de la chaîne de valeur. Dans le cas des entreprises DPD, Hermes Versandservice et UPS, une enquête analogue a été menée sur les coûts occasionnés par l'exploitation d'une infrastructure de porte-à-porte pour la vente par correspondance. Sur la base de quantités et de normes sectorielles prédéterminées en matière de durée du travail et de salaire, les charges ont été réparties entre les diverses étapes du processus de manière à refléter correctement la consommation réelle de ressources (heures de travail, coûts des matières, fournitures et frais financiers).

<sup>(99)</sup> BIEK, observations du 22 novembre 1999, p. 2.

<sup>(100)</sup> Selon l'expertise, la perte résulte de la structure du réseau, car toute entreprise exploitant l'infrastructure logistique actuelle de DPAG (33 centres de dépôt et de tri et 476 centres de distribution) subirait des pertes comparables.

<sup>(101)</sup> BIEK, observations du 22 novembre 1999, p. 3.

- (52) BIEK nourrit par ailleurs des doutes sur l'existence de certaines charges héritées du passé invoquées par l'Allemagne. Une comparaison des traitements de base fait apparaître que ceux de DPAG ne sont en aucun cas supérieurs à ceux de salariés comparables chez les concurrents. D'après les informations de BIEK, dans certaines régions, les traitements de base de DPAG seraient même inférieurs, en ce qui concerne notamment la distribution de colis, à la rémunération horaire accordée dans les entreprises de transport privées. La distribution supplémentaire du samedi ne constituerait pas un désavantage, mais une nécessité absolue pour rester concurrentiel dans le domaine de la vente par correspondance.
- (53) BIEK est d'avis que le transfert de biens immobiliers à DPAG en 1995 devait servir, entre autres, à couvrir des charges héritées du passé, mais pas les coûts nécessaires à l'exploitation de l'entreprise. L'utilisation des produits de la cession de terrains, d'immeubles ou de logements non essentiels à l'exploitation de l'entreprise à des fins autres que la couverture des charges héritées du passé, telles que l'extension du service de colis et l'acquisition d'autres entreprises, constituerait une aide à DPAG. Pour créer une situation neutre du point de vue de la concurrence, il faudrait inévitablement procéder à une séparation organisationnelle et juridique entre le service des colis et celui de la poste aux lettres.
- (54) Le Bundesverband Spedition und Logistik e.V. (BSL) est d'avis que le service colis de DPAG a été surdimensionné par rapport à la demande à laquelle on pouvait s'attendre. DPAG se serait pour cette raison efforcée d'obtenir des volumes supplémentaires de colis à traiter en pratiquant des prix que n'auraient pas pu suivre les concurrents privés placés dans des conditions normales de marché. Selon BSL, ni DPAG ni une entreprise exerçant dans des conditions normales de marché ne peut couvrir les coûts des différents services de colis si elle fixe ses prix au niveau de ceux de DPAG.
- (55) L'association néerlandaise d'entreprises Transport en Logistiek Nederland (TLN) estime qu'aucun prestataire privé de services de colis ne peut survivre sur un marché où des entreprises publiques favorisent des services de colis ouverts à la concurrence en leur octroyant des aides. D'après TLN, les activités concurrentielles devraient être séparées, d'un point de vue organisationnel et juridique, des services postaux d'intérêt économique général bénéficiant de ressources d'État.
- (56) L'European Express Organisation (EEO) pense que le maintien d'un service de colis déficitaire pendant plus de quinze ans n'est pas conforme à l'intérêt d'une entreprise opérant dans des conditions normales de marché. En l'absence d'un plan de restructuration crédible, le maintien du département colis fausserait la concurrence. EEO considère également que DPAG aurait dû utiliser les produits de la cession de biens immobiliers pour restructurer le service des colis, au lieu d'acquérir des entreprises internationales dans le secteur du transport et de la logistique.
- (57) Federal Express fait valoir que la Commission devrait tout d'abord définir la norme d'après laquelle les services de colis ouverts à la concurrence pourraient être des bénéficiaires d'aides illégales. Elle estime que l'État, en procédant aux investissements dans la nouvelle infrastructure de colis de DPAG, ne s'attendait pas avec une certitude suffisante à en retirer une rentabilité appropriée. Federal Express nourrit des doutes sur l'existence et l'importance réelle des charges héritées du passé invoquées par l'Allemagne.
- (58) Un autre tiers intéressé, qui souhaite que son identité ne soit pas révélée, allègue que DPAG reçoit, par l'intermédiaire de ressources d'État, une rémunération supérieure aux coûts liés à l'accomplissement de sa mission de service public. Cette «surcompensation» procure à DPAG de disposer des moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie de prix agressive en ce qui concerne les services de colis ouverts à la concurrence. Aucun concurrent exerçant son activité dans des conditions normales de marché ne pourrait se permettre de poursuivre une telle stratégie. Du fait de l'importance croissante des services de colis transfrontières, cette «surcompensation» affecte les échanges entre États membres.
- (59) German Parcel considère que DPAG dispose de ressources quasiment illimitées, qu'elle a utilisées et continue à utiliser pour agrandir son réseau de transport. Contrairement à ses concurrents, DPAG pourrait organiser son expansion sans tenir compte des coûts que cela suppose. D'après German Parcel, il est également inexact d'affirmer que les concurrents ne s'intéressent pas au marché de la clientèle de particuliers. De nombreux prestataires de services, comprenant aussi German Parcel, proposeraient des services de colis aux particuliers. German Parcel renvoie à son infrastructure de «boutiques de colis», qui compte plus d'un millier de bureaux de dépôt destinés aux particuliers. Toutefois, cette société se heurte jusqu'à présent à des difficultés pour obtenir des contrats dans le segment de la vente par correspondance car, dans ce secteur, la grande majorité des entreprises ont conclu des contrats de livraison à long terme avec DPAG et sont en outre liées à cette dernière par des accords prévoyant le traitement de grandes quantités ou l'octroi de rabais.

- (60) German Parcel exprime également des doutes sur l'existence et l'ampleur des charges héritées du passé mises en avant par le gouvernement fédéral. Ainsi, le nombre peu élevé de colis livrés à chaque arrêt par le véhicule de distribution ne découlerait pas des services imposés à DPAG, étant donné que moins de 9 % des colis sont, selon elle, déposés au guichet de la poste. Cette différence par rapport à ses concurrents serait imputable à la décision prise au niveau de l'entreprise DPAG d'assurer si possible la livraison de la totalité des colis de la vente par correspondance. En revanche, étant donné que DPAG traite un volume plus important, la densité de ses arrêts (nombre d'arrêts par rue) est plus forte que celle des concurrents privés. En outre, DPAG pourrait tirer parti de l'existence du réseau de distribution de la poste aux lettres en regroupant la distribution des colis et des lettres dans les régions rurales, un avantage inaccessible à tout autre concurrent, en raison du monopole détenu par DPAG sur la poste aux lettres. De même, DPAG ne serait pas non plus la seule à assurer une distribution le samedi, Hermes Versand AG, en particulier, le propose également. Compte tenu l'importance des services de colis dans la vente par correspondance, il serait de toute façon commercialement nécessaire de prévoir une tournée de distribution le samedi qui, si elle était correctement organisée, ne devrait pas occasionner des coûts supplémentaires.
- (61) D'après l'association des sociétés de transport allemandes (Vereinigung Deutscher Kraftwagenspediteure eG — VDK), DPAG ne dispose pas d'un système comptable transparent qui permettrait de déduire les charges et les produits réels de secteurs d'activité donnés.
- (62) La fédération des usagers de la poste (Deutscher Verband für Post und Telekommunikation e.V. — DVPT) a calculé que les bénéfices enregistrés par DPAG dans le secteur de la poste aux lettres, dont elle détient le monopole, s'élèvent au minimum à 1,7 milliard de DEM. Étant donné que l'entreprise DPAG affiche globalement un résultat équilibré ou des bénéfices tout au plus peu importants, le montant des subventions internes croisées ne serait pas négligeable. DVPT se demande également si la compensation financière attribuée par l'État au titre des obligations de service public est proportionnelle aux surcoûts réellement occasionnés, étant donné notamment que le volume des services de remise de colis au guichet est moins élevé que les 23 % indiqués dans la décision d'ouverture de la procédure. En réalité, ces coûts supplémentaires dans le secteur des services de colis au guichet sont bien moindres, car ces derniers représentent, par rapport au volume total, un pourcentage très inférieur au chiffre indiqué par le gouvernement fédéral. Dans ces conditions, l'apport de ressources d'État devrait être sensiblement réduit.
- (63) D'après la poste britannique (Post Office), un transfert de biens immobiliers ou d'autres éléments d'actif à un opérateur postal public constitue une aide d'État. Elle est d'avis que ceci vaut également pour le transfert d'actifs d'un établissement public à un autre, tant que ces éléments d'actifs ne sont pas nécessaires, du point de vue de l'entreprise, à l'accomplissement de services dans l'intérêt général. De même, la prise en charge des surcoûts occasionnés par le départ en préretraite de 25 % des fonctionnaires de DPAG représenterait une aide. Post Office est d'avis que cette réduction de personnel aurait dû être financée par la cession d'actifs de l'entreprise. En tout état de cause, le transfert de biens immobiliers est trop indirect pour pouvoir être considéré, au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, comme une compensation des surcoûts occasionnés par les services d'intérêt général. Les charges héritées du passé auraient pu, tout au plus, être financées au cas par cas par les produits de la vente de biens immobiliers.

#### IV. APPRÉCIATION JURIDIQUE

- (64) Sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Pour déterminer si les mesures publiques précitées en faveur de DPAG constituent une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, il convient d'établir: 1) si DPAG en retire un avantage économique, 2) si cet avantage a été financé au moyen de ressources d'État et 3) si cet avantage fausse ou menace de fausser la concurrence et, enfin, 4) si ces mesures affectent les échanges entre États membres.
- (65) La présente appréciation juridique traitera dans un premier temps de l'allégation concernant l'acquisition de Postbank AG. Au cours de la procédure, les autorités allemandes ont pu justifier d'une manière satisfaisante que, contrairement aux affirmations des plaignants, le prix d'achat n'avait pas été calculé en déduisant une créance non existante, mais que le montant prévu avait été effectivement versé par DPAG aux autorités allemandes. Celles-ci ont à cet égard transmis une copie du contrat d'achat et une preuve de paiement. Elles ont de plus présenté des documents qui prouvent que le prix d'achat correspondait à la valeur économique que DPAG accordait à Postbank. L'acquisition de Postbank n'a par conséquent pas entraîné l'octroi d'aides d'État.

### A. Avantage économique

- (66) D'après l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 22 novembre 2001 dans l'affaire C-53/00 (ACOSS) <sup>(102)</sup>, le financement public de services d'intérêt général peut conférer à son bénéficiaire un avantage économique au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Pour autant, toutefois, que le financement public ne dépasse pas les coûts supplémentaires réellement occasionnés <sup>(103)</sup> par ces services d'intérêt général, la contrepartie financière de l'État ne devrait pas être qualifiée d'avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, mais de rémunération appropriée pour l'accomplissement d'obligations de service public <sup>(104)</sup>.
- (67) Les autorités allemandes sont donc libres de compenser les surcoûts nets réellement liés à l'accomplissement d'obligations de service public, au moyen, par exemple, de la contribution, citée en l'espèce, au financement de la Post-Unterstützungskasse, de garanties publiques, ou du transfert de biens immobiliers et de capital. À cet égard, les autorités allemandes doivent cependant veiller à ce que les interventions financières publiques soient limitées aux surcoûts nets qui résultent réellement de l'exécution d'obligations de service public. Si les surcoûts nets faisant l'objet d'une compensation ont d'autres causes, leur compensation financière publique confère à son bénéficiaire un avantage économique.
- (68) Répondant à la question de la Commission du 10 mars 2000 sur d'éventuels bénéfices comptabilisés par DPAG pendant la période comprise entre 1990 et 1998 dans le domaine des services non réservés, le gouvernement fédéral indique dans sa communication du 24 mars 2000 (p. 10) que DPAG a enregistré un excédent de [...] millions de DEM dans les services ouverts à la concurrence en 1998. Par ailleurs, les autorités allemandes ont présenté des chiffres au vu desquels, entre 1990 et 1998, le secteur des services de colis dans son ensemble aurait enregistré un déficit de [...] millions de DEM <sup>(105)</sup> et celui de la distribution des journaux et de périodiques une perte de [...] millions de DEM <sup>(106)</sup>. Au total, le déficit s'élèverait donc à [...] millions de DEM pour ces deux secteurs. Les recettes dégagées par les secteurs ouverts à la concurrence étaient donc insuffisantes pour combler le déficit dans le secteur des services de colis <sup>(107)</sup>.
- (69) Le gouvernement fédéral considère que l'intégralité du déficit de [...] millions de DEM enregistré dans le secteur des colis est indissociablement liée au respect de contraintes politiques relatives à l'étendue des obligations de service public dans ce secteur et à leur accomplissement <sup>(108)</sup>. D'après les autorités allemandes, l'obligation de fixer un tarif unique abordable dans l'intérêt général explique pourquoi, pendant la période de 1990 à 1998, les services de colis ne sont pas parvenus à l'équilibre économique et ont occasionné un surcoût net. Le gouvernement fédéral a en outre renvoyé à quinze «charges issues du passé» <sup>(109)</sup>, qui montraient clairement les raisons pour lesquelles DPAG ne fonctionnait pas dans des conditions normales de marché. Comme il a été indiqué, le gouvernement fédéral estime qu'il convient de définir et de calculer le surcoût spécifique lié à l'accomplissement d'obligations de service public en déterminant la différence entre les coûts exceptionnels supportés par DPAG en tant qu'ancienne administration publique pour s'acquitter de ces obligations et les coûts habituels occasionnés par des prestations comparables proposées dans un contexte concurrentiel <sup>(110)</sup>.
- (70) À la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour de justice des Communautés européennes, du 22 novembre 2001, le déficit imputable à l'accomplissement d'obligations de service public doit toutefois être justifié et calculé sous la forme du surcoût net que représentent les services à fournir dans l'intérêt général. Pour ce faire, il faut tout d'abord définir précisément lesdits services d'intérêt général et les surcoûts qui en découlent.

<sup>(102)</sup> Points 20 et 22, Recueil 2001, p. I-9067.

<sup>(103)</sup> On entend en l'espèce le surcoût net découlant de l'accomplissement d'une mission d'intérêt général, conclusions de l'avocat général Antonio Tizzano dans l'affaire C-53/00 du 8 mai 2001, point 60.

<sup>(104)</sup> Point 27, affaire C-53/00.

<sup>(105)</sup> Version corrigée, présentée avec la communication du 2 juin 2002.

<sup>(106)</sup> Version corrigée, présentée avec la communication du 2 juin 2002.

<sup>(107)</sup> D'après les chiffres présentés par l'Allemagne dans sa lettre du 2 juin 2000 (version corrigée du 12 janvier 2000), le domaine réservé a enregistré au total des bénéfices de [...] millions de DEM entre 1990 et 1998. Pendant la période considérée, des produits de [...] millions de DEM ont été par ailleurs comptabilisés dans le secteur ouvert à la concurrence. Ceci implique nécessairement qu'une part au moins égale à [...] millions de DEM du déficit global précité de [...] millions de DEM n'a pu être compensée ni par les bénéfices du secteur sous monopole ni par les recettes procurées par les services ouverts à la concurrence.

<sup>(108)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 18.

<sup>(109)</sup> Leur liste figure sous II.G.

<sup>(110)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 18.

- (71) En ce qui concerne les services de colis, le règlement PPFLV susmentionné du 12 janvier 1994 contient des instructions précises sur les prestations, c'est-à-dire sur les spécifications des colis qui doivent être acheminés dans l'intérêt général et sur les tarifs applicables en l'espèce. D'après ledit règlement, l'ancien DB-Postdienst et, à compter de 1995, DPAG, devait remplir deux obligations essentielles: 1) acheminement de «petits colis» au sens du règlement en tant que service d'infrastructure d'intérêt général <sup>(111)</sup>, et 2) l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la PPFLV obligeait Deutsche Bundespost Postdienst à proposer l'acheminement des petits colis au sens de l'article 2 sur l'ensemble du territoire national à un tarif unique, en application du principe de l'uniformité des tarifs dans ledit territoire. La rémunération considérée comme abordable a été fixée par arrêté ministériel <sup>(112)</sup>.
- (72) Étant donné le déficit considérable ([...] millions de DEM au total) enregistré dans le secteur des colis, il convient d'examiner, dans un deuxième temps, si les surcoûts nets que l'État a compensés sont directement liés à la mission de DPAG définie avec précision par la loi. Si cet afflux de ressources publiques devait finalement permettre au secteur des colis de financer également des surcoûts nets qui n'ont aucun lien de causalité avec l'accomplissement d'obligations de service public, DPAG en retirerait un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. En effet, l'équivalence exigée par la jurisprudence entre la compensation financière de l'État et le surcoût net de la mission de service public n'existe alors pas <sup>(113)</sup>. Dans ce cas-là, en effet, les compensations financières versées par l'État ne correspondent pas à des charges exceptionnelles imputables à l'accomplissement d'obligations de service public <sup>(114)</sup>.
- (73) Un examen des coûts d'infrastructure imputables aux services de colis de porte à porte ouverts à la concurrence (ci-après dénommés les «coûts de l'infrastructure de porte à porte») <sup>(115)</sup> a cependant permis d'établir que la fourniture de ce type de services occasionnait à DPAG un surcoût net qui n'est absolument pas lié à l'accomplissement d'obligations de service public, à savoir l'acheminement des envois à un tarif unique abordable <sup>(116)</sup>. Le montant de ces surcoûts nets, qui ne sont pas associés au maintien d'un tarif unique abordable, peut être concrètement quantifié. Il s'avère que DPAG supporte des surcoûts nets dont une part minimale n'est pas due à l'accomplissement d'obligations de service public.
- (74) L'enquête de la Commission sur le comportement de DPAG en matière de prix dans le domaine des services de colis de porte à porte a révélé que cette dernière avait subi à cet égard des pertes importantes sans rapport avec l'obligation de respecter le tarif unique, mais qui s'expliquent par une politique de rabais agressive qui débouche sur des prix inférieurs au tarif unique pour les clients de ce type de services <sup>(117)</sup>. En raison de cette politique, les produits constatés par DPAG en matière de services de colis de porte à porte sont nettement inférieurs aux charges d'infrastructure. Il n'existe néanmoins aucun rapport de cause à effet entre ces surcoûts nets et les obligations de service public de DPAG, car: 1) il n'existait aucune obligation légale de proposer aux clients des services de colis de porte à porte à des tarifs inférieurs au tarif unique légal, 2) cette stratégie de rabais par rapport au tarif unique est exclusivement imputable aux efforts entrepris par DPAG pour conserver ou conquérir des parts de marché dans le secteur des services de colis de porte à porte, soumis à la

<sup>(111)</sup> L'article 2, paragraphe 1, définit comme suit les «petits colis»: objets d'un poids maximal de 20 kg et dont les dimensions ne dépassent pas 120 cm en longueur, 60 cm en largeur et 60 cm en hauteur.

<sup>(112)</sup> D'après les informations du gouvernement fédéral, le montant de la rémunération de ces services figure dans les listes de tarifs de DPAG. Le tarif abordable pour le colis-guichet (jusqu'à 5 kg, catégorie de poids la plus basse) était ainsi fixé à 7,60 DEM en 1994-1995; à partir de 1996, la catégorie de poids la plus basse a été limitée à 2 kg. Le prix abordable du colis-guichet dans cette catégorie de poids s'établissait à 9,00 DEM en 1996-1998.

<sup>(113)</sup> Point 27, affaire C-53/00.

<sup>(114)</sup> Au contraire, un remboursement, au moins partiel, de coûts qui sont indispensables au maintien d'une infrastructure de porte à porte, au moyen de ressources d'État, procure à DPAG un avantage par rapport à tous les concurrents qui sont tenus de couvrir l'intégralité de ces coûts par des produits qu'ils ont eux-mêmes enregistrés.

<sup>(115)</sup> Voir ci-dessus sous II. F.

<sup>(116)</sup> Eu égard aux plaintes d'UPS et de BIEK, la Commission a examiné la couverture des coûts dans le domaine des services de colis de porte à porte ouverts à la concurrence.

<sup>(117)</sup> Ceci différencie véritablement la présente affaire de la décision C-47/98 Poste Italiana, dans laquelle les investigations de la Commission n'ont pas permis de révéler l'existence d'une politique de rabais de Poste Italiana dans des secteurs ouverts à la concurrence. De même, dans cette dernière affaire, les plaintes se limitaient à celles d'un autre opérateur postal public, qui alléguait que Poste Italiana recevait pour la prestation de services d'intérêt général davantage de versements publics compensatoires que ce qui est strictement nécessaire. À l'inverse, dans la présente affaire, UPS et BIEK, les plaignants, font valoir que DPAG dispose de ressources publiques lui permettant de priver les opérateurs privés des possibilités de la concurrencer dans le secteur des services de colis de porte à porte. Un examen détaillé des coûts d'une infrastructure de porte à porte s'est ainsi avéré nécessaire en l'espèce, ainsi qu'une enquête supplémentaire sur la mesure dans laquelle ces charges d'exploitation étaient couvertes par les recettes dans le secteur des services de porte à porte. Contrairement à la présente affaire, Poste Italiana n'était présente ni dans le secteur des colis de porte à porte ni dans d'autres activités de colis ouvertes à la concurrence. De même, au cours de la procédure relative à l'affaire Poste Italiana, aucune observation n'a été présentée indiquant que le comportement en matière de prix de cette dernière privait les concurrents des possibilités de lui livrer concurrence. Lorsqu'elle est confrontée à des plaintes concrètes concernant des entraves à la concurrence d'autres entreprises, la Commission doit par conséquent apprécier: 1) si ces stratégies visant à entraver la concurrence ont été financées par des ressources d'État, et 2) si ce type d'entrave à la concurrence peut être exceptionnellement lié d'une manière indissociable à l'accomplissement d'obligations de service public.

concurrence et, enfin, 3) la pratique de prix inférieurs au tarif unique occasionne des surcoûts nets clairement identifiables, qui ne sont pas attribuables à des obligations de service public.

1. *Absence d'obligation légale de pratiquer une politique de rabais agressive dans le secteur des services de colis de porte à porte*

- (75) Eu égard à l'intensification de la concurrence dans le domaine des services de colis de porte à porte, DB-Postdienst avait, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994, la possibilité, mais pas l'obligation, d'accorder des rabais à tout client qui, soit assurait lui-même le prétraitement de ses envois, soit déposait des quantités minimales données auprès de DPAG <sup>(118)</sup>. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, point 3, du règlement PPfLV du 12 janvier 1994, DB-Postdienst, puis DPAG, pouvaient accorder des rabais à des clients sur la base d'opérations de prétraitement données ou de quantités minimales déposées, qui aboutissaient à des prix inférieurs au tarif unique fixé à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la PPfLV, si le client soit s'acquittait lui-même des opérations de tri, soit livrait une quantité minimale d'envois <sup>(119)</sup>. Si le client ne remplissait pas les conditions de l'article 2, paragraphe 2, point 3, la rémunération du service prescrite à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement PPfLV était alors appliquée.
- (76) D'après l'exposé des motifs concernant le règlement PPfLV, l'article 2, paragraphe 2, point 3, exclut de l'obligation générale d'acheminement les petits colis, pour lesquels des dispositions spéciales sont conclues dans le cadre de contrats particuliers avec des clients donnés — ceux qui prétraitent leurs envois ou ceux qui passent des contrats de coopération par exemple <sup>(120)</sup>. Selon l'exposé des motifs, ces clients professionnels peuvent être dispensés de l'obligation d'acheminement, car la concurrence qui s'exerce dans ce secteur la rend superflue <sup>(121)</sup>.
- (77) Certains clients (dénommés en allemand «Selbstbucher») prétraitent eux-mêmes leurs envois et ne déposent pas leurs colis au guichet de poste. Pour pouvoir participer à la procédure de prétraitement, il faut que le client dépose au minimum 10 000 colis affranchis <sup>(122)</sup>. DPAG collecte directement les colis affranchis et prétriés chez le client lors des collectes B-to-B organisées par tournée et désigne ce produit proposé à des prix spéciaux par l'appellation de colis prétraité.
- (78) La coopération entre les expéditeurs permet aux gros clients de services de porte à porte, appelés les «parties à la coopération», de collaborer avec DPAG dans un cadre qui dépasse le prétraitement. DPAG confie à un expéditeur, dans le cadre d'un contrat de coopération, le tri, l'encodage et le chargement des colis, et convient pour ces opérations de prétraitement d'une compensation financière <sup>(123)</sup>. En ce qui concerne les entreprises de vente par correspondance, DPAG propose de surcroît des remises de prix spéciales pour la distribution de catalogues non sensibles au facteur temps (*Infopost Schwer*) <sup>(124)</sup>.
- (79) Il n'existait toutefois aucune obligation légale d'accorder aux clients qui prétraitent leurs envois ou aux parties à la coopération — des secteurs du marché qui, d'après l'exposé des motifs du gouvernement fédéral concernant le règlement PPfLV, relèvent de la clientèle professionnelle — des remises de prix qui débouchent pour ces clients sur des prix nettement inférieurs au tarif unique considéré comme abordable pour la totalité des autres clients de la poste <sup>(125)</sup>. D'après le gouvernement fédéral en effet, l'obligation de service public n'établit pas de distinction selon la catégorie de client favorisée.

<sup>(118)</sup> Communication du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 10, et annexe 1, p. 5.

<sup>(119)</sup> Le principe du tarif unique ne s'appliquait donc pas à cette catégorie de clients.

<sup>(120)</sup> *Entwurf einer Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst*, situation au 9 décembre 1992, communication du gouvernement fédéral du 27 mars 2000, annexe à la question 3.

<sup>(121)</sup> Annexe 3 à la communication du gouvernement fédéral du 27 mars 2000.

<sup>(122)</sup> *Allgemeine Geschäftsbedingungen Frachtdienst Inland*, point 3.3.2 *Pauschalentgelt für selbstgebuchte Paketsendungen*, transmis en annexe 1 à la lettre du gouvernement fédéral du 18 mars 1997.

<sup>(123)</sup> *Allgemeine Geschäftsbedingungen Frachtdienst Inland*, point 3.3.4 *Zusammenarbeit mit Versendern (Kooperation)*, transmis en annexe 1 à la lettre du gouvernement fédéral du 18 mars 1997.

<sup>(124)</sup> La procédure de coopération relative aux envois *Infopost Schwer* est décrite au nouveau point 3.3.4.2 des AGB FrD Inl., qui a été notifié par décret P 777/1993 en août 1995: «Dans le cadre d'un accord contractuel, les expéditeurs de grandes quantités d'envois *Infopost* peuvent, à la place du service postal, effectuer, pour ces envois, certaines prestations en matière de tri allant au-delà des conditions visées à la section 4.2 et/ou le chargement des unités de transport direct. En contrepartie, *Postdienst* réduit le prix de base pour les envois *Infopost Schwer*».

<sup>(125)</sup> Comme il a déjà été indiqué, l'article 2, paragraphe 2, point 3, du règlement sur les services obligatoires de *Postdienst* (PPfLV) a, d'après le gouvernement fédéral, accordé pour la première fois la possibilité à l'ancien *Postdienst* de convenir de rémunérations spéciales inférieures au tarif unique pour des clients qui prétraitent leurs envois ou déposent des quantités minimales de colis. Il ne s'agit que d'une possibilité, et non d'une obligation légale, voir communication du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, p. 10. Dans ces conditions, le tarif unique joue le rôle d'un prix maximal, voir exposé des motifs du gouvernement fédéral concernant l'article 6 du *Postuniversaldienstverordnung* (règlement sur le service universel de la poste du 30 septembre 1999, p. 11).

- (80) Conformément à la réglementation allemande applicable, la liberté dont bénéficiait DPAG pour accorder des rabais était limitée légalement. D'après l'article 37, paragraphe 4, de la PostVerfG, un déficit durable et important au niveau de la couverture des coûts dans le secteur ouvert à la concurrence ne doit pas, sans raison objective, porter atteinte aux possibilités concurrentielles d'autres entreprises sur un marché donné. Conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur les services postaux, les prix de DPAG ne peuvent comprendre des réductions qui limitent d'une manière abusive les possibilités concurrentielles d'autres entreprises qui proposent également des services postaux sur un marché donné<sup>(126)</sup>. Ces dispositions font apparaître clairement que les rabais octroyés par DPAG sur des marchés ouverts à la concurrence ne doivent pas porter atteinte aux possibilités concurrentielles d'autres entreprises<sup>(127)</sup>.
- (81) Dans ces conditions, aucune disposition légale n'obligeait DPAG à renoncer à la couverture des coûts des services de colis destinés aux clients qui prétraient leurs envois et aux parties à la coopération, dont une entreprise opérant des conditions normales de marché n'aurait pu se dispenser.

## 2. Motifs réels de cette politique de rabais

- (82) Dans un document du conseil de surveillance du 21 février 1991<sup>(128)</sup>, l'ancien DB-Postdienst constate que, en ce qui concerne le secteur des services de colis de porte à porte en général, le marché dans lequel elle opère est dans l'ensemble ouvert à la concurrence. Celui-ci se caractérise par une croissance forte associée à une augmentation des exigences des clients. Les concurrents dont l'entrée sur ce marché s'est accentuée depuis le milieu des années soixante-dix seraient parvenus à concevoir des produits répondant aux exigences des clients aux niveaux du temps de livraison, de la sécurité et du prix<sup>(129)</sup>. Les concurrents jouiraient d'une cote de satisfaction élevée chez leurs clients et leurs perspectives de croissance future seraient satisfaisantes. Les produits de l'ancienne Bundespost seraient nettement inférieurs en termes de satisfaction des besoins des clients, ce qui apparaît surtout lors d'une comparaison entre les différents délais de livraison<sup>(130)</sup>.
- (83) Cette évolution ferait perdre constamment des parts de marché à l'ancienne Bundespost, tandis que les prestataires privés en conquerraient de nouvelles<sup>(131)</sup>. L'intensification croissante de la concurrence menacerait de plus en plus la position de l'ancienne Bundespost sur le marché. Dans le secteur des services de colis livrés de porte à porte dans un délai de 24 h, deux des principaux concurrents, DPD et UPS en particulier, accroîtraient constamment leur part de marché. Si la tendance sur le marché reste inchangée, on peut s'attendre à ce que l'ancienne Bundespost abandonne sa place de numéro un dans le segment des services de colis. La seule manière d'empêcher que cette diminution de parts de marché ne s'aggrave encore davantage dans le contexte d'un renforcement de la concurrence consisterait actuellement pour l'ancienne Bundespost à limiter les capacités de ses concurrents et à proposer des prix particulièrement avantageux dans les catégories de poids inférieures<sup>(132)</sup>. À cet égard, l'ancienne Bundespost admet que son service de colis enregistre un déficit considérable, cependant que ses concurrents réalisent des bénéfices grâce à des produits plus performants. En moyenne, le produit d'un envoi s'éleverait à [...] DEM, alors que son coût unitaire serait de [...] DEM. D'après le document du conseil de surveillance: «Deutsche Bundespost enregistre en moyenne une perte de [...] DEM par envoi»<sup>(133)</sup>.

<sup>(126)</sup> Les prix des colis et de tous les envois qui comprennent un dépôt minimal de 50 unités par opération sont déterminés par le prix du marché correspondant aux critères fixés par l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur les services postaux, voir exposé des motifs du gouvernement fédéral concernant l'article 6 du *Postuniversaldienstverordnung* (règlement sur le service universel de la poste — PUDLV) du 30 septembre 1999, p. 11.

<sup>(127)</sup> Comme cela a déjà été mentionné, la clientèle professionnelle bénéficiait des conventions spéciales autorisées en vertu de l'article 2, paragraphe 2, point 3 du règlement PpflV. En raison du volume en cause, les clients qui prétraient leurs envois et les parties à la coopération ne déposaient généralement pas les colis au guichet et étaient équipés des moyens techniques nécessaires pour prétrier, encoder, empiler les colis en palettes, puis les charger dans les véhicules de transport mis à disposition par DPAG. En outre, pour pouvoir participer à la procédure de prétraitement, il faut que le client dépose au minimum 10 000 envois par an. Les conditions exigeantes en matière de tri, d'encodage et de chargement, ainsi que l'obligation de déposer des quantités annuelles minimales montrent que ces prestations relèvent de la clientèle professionnelle. La fourniture de services à ce type de clientèle était justement aussi ouverte à la concurrence depuis les années soixante-dix.

<sup>(128)</sup> Communication du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, annexe 91/3, p. 3.

<sup>(129)</sup> Conformément à l'annexe 91/3, p. 17, les exigences des clients professionnels dans le domaine du porte à porte sont les suivantes: 1) délai de livraison de 24 heures; 2) collecte chez l'expéditeur; 3) système informatique de suivi des colis, et 4) prix spécial pour les services de porte à porte.

<sup>(130)</sup> DPAG indique que ses concurrents seraient en mesure de respecter un délai de livraison de 24 h pour environ 56 % des envois, ce qui couvre une grande partie des liaisons en termes de transport sur le territoire fédéral. En ce qui concerne l'ancienne Bundespost par contre, seuls [...] % environ des envois étaient livrés dans un délai de 24 heures. Ce taux de réussite serait en outre limité pour l'essentiel aux liaisons locales, voir annexe 91/3, p. 15.

<sup>(131)</sup> Annexe 91/3, p. 3 et 13.

<sup>(132)</sup> Annexe 91/3, p. 17.

<sup>(133)</sup> Annexe 91/3, p. 5.

- (84) L'ancienne Bundespost craignait donc principalement une stagnation du volume de ses envois et une perte de parts de marché. Elle considérait que sa position sur le marché et/ou sa place de numéro un était menacée<sup>(134)</sup>. Selon elle, les concurrents renforçaient constamment leurs parts de marché au détriment de l'ancienne Bundespost en proposant des produits répondant aux exigences des clients.
- (85) Les divers documents du conseil de surveillance et du directoire présentés par les autorités allemandes font apparaître les véritables raisons de la politique de rabais agressive poursuivie après la modernisation du département colis en ce qui concerne les services de livraison de colis de porte à porte en 24 heures. Cette politique n'était axée ni sur l'intérêt général ni sur le respect de prix abordables, mais visait à maintenir la position de DPAG sur le marché dans ce secteur. Dans ces conditions, les surcoûts nets, qui sont à mettre au compte de cette politique de rabais, ne sont pas liés à la fourniture de services d'intérêt général.

3. *Calcul des surcoûts nets occasionnés par la politique de rabais dans le secteur des services d'envoi de colis de porte à porte*

- (86) Les surcoûts nets qui sont imputables à la politique de rabais de DPAG dans le domaine des services de colis de porte à porte et, partant, n'ont pas de rapport de cause à effet avec les contraintes légales imposées à DB-Postdienst et DPAG peuvent de toute évidence être calculés en comparant les produits qu'une entreprise qui opère dans des conditions normales de marché aurait considérés comme indispensables pour pouvoir continuer à fournir ces services à moyen terme et les produits effectivement comptabilisés par DPAG. En l'absence d'obligation légale correspondante, une entreprise exerçant son activité dans des conditions normales de marché n'aurait pas elle-même intérêt, d'un point de vue économique, à poursuivre la prestation de services de colis de porte à porte qui ne lui garantissent pas à moyen terme des produits couvrant, au minimum, les coûts de l'infrastructure correspondante. Une telle entreprise serait contrainte de s'efforcer de dégager à moyen terme des produits au moins équivalents aux charges de ladite infrastructure de porte à porte.
- (87) Dans le cas où une entreprise offrant des services de colis de porte à porte enregistre des produits inférieurs aux charges d'infrastructure correspondantes, chaque vente entraîne une perte comprenant les autres charges d'exploitation et une partie au moins des coûts d'infrastructure nécessaires auxdits services. Autrement dit, dans ces conditions, outre que toute vente supplémentaire entraîne la perte d'une partie, au minimum, des coûts de l'infrastructure directement liée aux services de colis de porte à porte, celle-ci n'apporte aucune contribution à la couverture des autres coûts d'exploitation de l'entreprise. Comme cela a été indiqué, une telle politique de prix<sup>(135)</sup> est inconciliable, à moyen terme, avec l'intérêt économique de l'entreprise. Aucune entreprise privée soumise aux lois du marché ne conserverait, dans ces conditions, les services de colis de porte à porte, car la politique poursuivie en matière de rabais accumule les déficits annuels et, en l'absence de compensation financière, entraîne à moyen terme un surendettement. Une entreprise de ce type s'efforcerait donc de déterminer un prix supérieur au minimum aux coûts de l'infrastructure exclusivement utilisée pour les services de porte à porte.
- (88) L'analyse exacte de la situation, effectuée par la Commission à partir des données sur les coûts communiquées par le gouvernement fédéral<sup>(136)</sup>, a fait apparaître que les produits des services de colis de porte à porte étaient en permanence insuffisants pour couvrir les coûts des éléments d'infrastructure qui étaient affectés à ces seuls services<sup>(137)</sup>. Cette constatation vaut pour la période comprise entre 1994 et 1998 inclus. Pour la première fois, en 1999, cette situation de non-couverture constante des coûts a cessé et les produits constatés se sont avérés suffisants pour compenser, au moins, les coûts de l'infrastructure de porte à porte. Les résultats de l'analyse de la Commission sont résumés dans le tableau suivant:

<sup>(134)</sup> Annexe 91/3, p. 3 et 13.

<sup>(135)</sup> Afin de vérifier si DPAG obtient, dans le domaine des services de colis de porte à porte, des produits supérieurs aux charges supplémentaires liées à la prestation desdits services, il faut disposer d'une période de référence probante pour analyser la situation des charges et des produits. En l'espèce, l'analyse sur une période très courte uniquement ne permettrait pas de déductions convaincantes sur les tendances à moyen terme concernant la couverture des surcoûts occasionnés par des services de colis de porte à porte. C'est pourquoi une période représentative allant de 1994 à 1999 a été choisie. L'appréciation de la situation en termes de charges et de produits dans une perspective à moyen terme se fonde également sur l'article 37, paragraphe 3, de la Post-VerfG, qui établit qu'une non-couverture durable des coûts semble propre à porter atteinte aux capacités concurrentielles d'autres entreprises.

<sup>(136)</sup> Lettre du gouvernement fédéral du 25 avril 2002.

<sup>(137)</sup> En ce qui concerne ce critère, voir notamment J. Gregory Sidak and Daniel F. Spulber, *Protecting Competition from the Postal Monopoly* (AEI Press, 1996), p. 107.

Tableau 1

Coûts de l'infrastructure de porte à porte

(en millions de DEM)

Année/phase de traitement	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Collecte</i> <sup>(138)</sup> :						
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tournées regroupant auparavant la collecte et la distribution B-to-B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vente par correspondance	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Traitement au centre de dépôt et de tri</i> <sup>(139)</sup> :						
Charges financières et charges d'exploitation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges de personnel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Transport</i> :						
Transport à longue distance	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Transport direct (vente par correspondance)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Transport régional	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<i>Livraison</i> :						
Distribution des retours (vente par correspondance)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Distribution normale (vente par correspondance)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Distribution aux entreprises (B-to-B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Distribution normale (B-to-B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges d'exploitation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
+ 13 % de charges indirectes <sup>(140)</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Produits des services de porte à porte <sup>(141)</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Déficit annuel de couverture des coûts de l'infrastructure de porte à porte	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Volume des services de porte à porte (en millions d'unités) <sup>(142)</sup>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Coûts unitaires de l'infrastructure de porte à porte (en DEM)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Total des surcoûts nets de la politique de rabais pour la période 1994-1999: = 1 118,7 millions de DEM

- (138) Comme déjà indiqué, les coûts des collectes organisées en tournées peuvent être imputés soit aux collectes B-to-B soit à la collecte des envois de la vente par correspondance.
- (139) Les charges financières, les charges de personnel et les charges d'exploitation ne peuvent être individuellement imputées directement ni aux services B-to-B ni au secteur de la vente par correspondance. Elles peuvent toutefois être affectées conjointement à ces deux services. Ceci vaut également pour les coûts de l'infrastructure de transport à longue distance et de transport régional, qui ne peuvent être imputés individuellement ni au secteur B-to-B ni à celui de la vente par correspondance, mais sont occasionnés pour ces deux domaines simultanément.
- (140) Le poste «charges indirectes» comprend la totalité des coûts relevant de la coordination d'une infrastructure de porte à porte. D'après les informations présentées par le gouvernement fédéral dans sa communication du 12 mars 2002, annexe 1, p. 9, les coûts de la coordination du réseau englobent les postes suivants: gestion et coordination, administration du personnel, marketing, vente, informatique et gestion des centres de tri de colis. D'après les estimations des autorités allemandes, les charges indirectes s'élèvent à [...] % du coût de la chaîne de la valeur ajoutée de l'année concernée. Cette évaluation correspond à celle de BIEK, d'après laquelle les charges indirectes constituent [...] % environ des coûts de la création de plus-values, voir l'étude précitée de BIEK du 7 février 2002, p. 3.
- (141) Chiffres concernant les produits de la vente par correspondance (y compris les retours) et des services B-to-B tirés de l'annexe 5 à la lettre du gouvernement fédéral du 31 janvier 2002.
- (142) Chiffres concernant le volume des envois de la vente par correspondance (y compris les retours) et des services B-to-B tirés de l'annexe 5 à la lettre du gouvernement fédéral du 31 janvier 2002.

- (89) Dans ces conditions, il a été porté préjudice aux possibilités des entreprises privées de concurrencer l'opérateur public au niveau des services de colis de porte à porte pendant la période de 1994 à 1998<sup>(143)</sup>. En effet, contrairement à DPAG, ces entreprises, qui exercent dans des conditions normales de marché, étaient tenues, pendant la période considérée, de couvrir au moins les charges d'infrastructure indispensables à la fourniture de services de colis de porte à porte par des produits constatés dans ce secteur.
- (90) Cette politique de rabais de DPAG ne se justifie pas non plus au titre de l'article 12 de la directive 97/67/CE, qui exige qu'un prix abordable soit fixé pour tous les utilisateurs dans le domaine des services de colis. En effet, cette règle d'un tarif unique, inscrite à la directive 97/67/CE, n'oblige pas DPAG à accorder à certains clients des réductions de prix qui débouchent, dans le secteur B-to-B et de la vente par correspondance, sur des prix nettement inférieurs au tarif unique prescrit<sup>(144)</sup>. Ceci vaut alors surtout si les prix sur lesquels se fonde la politique de rabais ne sont pas orientés sur les coûts réels des services de colis de porte à porte<sup>(145)</sup>.
- (91) Le calcul des charges et produits de DPAG pour les années 1994 à 1998 fait apparaître que les produits de DPAG ont fluctué entre [...] DEM (1994) et [...] DEM (1998) par envoi<sup>(146)</sup> dans le domaine des services de colis destinés à la vente par correspondance. Dans le secteur B-to-B, les produits unitaires se situaient entre [...] DEM (1994) et [...] DEM (1998)<sup>(147)</sup>. Les prix des deux principaux services de porte à porte sont ainsi nettement inférieurs au tarif unique abordable du colis-guichet le moins coûteux de la catégorie de poids la plus basse<sup>(148)</sup>. Le tableau 1 montre que les charges unitaires moyennes propres à l'infrastructure de porte à porte se situaient entre [...] DEM (1994) et [...] DEM (1998). La couverture des coûts de ce type n'exclut donc pas qu'une politique de rabais soit orientée sur les coûts et aboutisse à des prix inférieurs au tarif unique. Si DPAG avait mis en œuvre une politique de rabais ne serait-ce qu'un peu plus modérée dans le domaine des services de colis de porte à porte pour la vente par correspondance [en effet, dans ce secteur précisément, les produits sont tous inférieurs à la moyenne des coûts unitaires spécifiques<sup>(149)</sup>], l'entreprise aurait pu sans problème: 1) couvrir les coûts propres à l'infrastructure de porte à porte par les produits, et 2) proposer au secteur de la vente par correspondance des services de colis à des prix nettement inférieurs au tarif unique abordable.

(143) Voir les conclusions similaires du *Bundeskartellamt* dans le cadre de deux avis consultatifs rendus conformément à l'article 37, paragraphe 3, de la *Postverfassungsgesetz*, et/ou à l'article 7 de la loi sur la régulation des télécommunications et de la poste, *Bundeskartellamt*, du 11 janvier 1995 et du 28 août 1996, transmises par la lettre du gouvernement fédéral du 18 mars 1997.

(144) Article 12, premier tiret (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14). En droit allemand, le tarif unique fixé dans le secteur des services de colis correspond au prix abordable, voir article 1, paragraphe 1, du règlement PPfLV.

(145) Article 12, deuxième tiret.

(146) 1994: [...] DEM; 1995: [...] DEM; 1996: [...] DEM; 1997: [...] DEM; 1998: [...] DEM. Ces produits unitaires sont calculés à partir des données figurant dans la communication du gouvernement fédéral du 31 janvier 2002, annexe à la question 5.

(147) 1994: [...] DEM; 1995: [...] DEM; 1996: [...] DEM; 1997: [...] DEM; 1998: [...] DEM. Ces produits unitaires s'appuient sur les données figurant dans la communication du gouvernement fédéral du 31 janvier 2002, annexe à la question 5.

(148) Il convient de noter que l'essentiel des colis acheminés de porte à porte pour les clients professionnels pèsent plus de 2 kg.

(149) Les produits unitaires enregistrés pour les services de colis B-to-B n'ont été inférieurs aux coûts moyens imputables qu'en 1995, alors que ceux du service de colis destinés à la vente par correspondance étaient constamment inférieurs à ce seuil.

## B. Ressources d'État

- (92) D'après la jurisprudence de la Cour, les ressources financières doivent être considérées comme des ressources d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, lorsque ces ressources se trouvaient sous le contrôle de l'État avant leur transfert au destinataire<sup>(150)</sup>. En second lieu, il convient de rappeler qu'il découle déjà de la jurisprudence de la Cour que l'article 87, paragraphe 1, du traité CE englobe tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État<sup>(151)</sup>. Les ressources budgétaires de l'État utilisées pour financer le fonds de pension de la poste tombent sous le contrôle de l'État. De même, l'État contrôle directement les titres de dette de la Deutsche Bundespost. L'actif spécial fractionné (*Teilsondervermögen*) DB-Postdienst, transféré à DPAG, était aussi directement contrôlé par l'État.
- (93) En outre, en raison notamment du transfert financier imposé légalement en application de l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG, les montants que DB-Telekom devait régler étaient directement contrôlés par l'État, car les ressources destinées au transfert étaient à la disposition des autorités nationales compétentes en vertu de la réglementation prévoyant un soutien financier à DB-Postdienst et ultérieurement à DPAG. De plus, à ce moment-là, l'État supportait entièrement le désavantage financier lié à l'octroi de dons à DB-Postdienst, DB-Telekom n'étant pas une entreprise cotée en bourse entre 1991 et 1995. D'après la Commission, les transferts de ressources constituent un don, car la situation financière de Deutsche Bundespost Postdienst était telle que l'État ne pouvait escompter de rentabilité normale sous forme de dividendes ou de plus-value. Le simple fait que la totalité des dons a servi à compenser les pertes de Deutsche Bundespost Postdienst et, à partir de 1995, de DPAG suffit à le démontrer.
- (94) Les versements au titre des transferts sont à imputer à l'État, car ils étaient légalement imposés par l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG.
- (95) En conclusion, il convient de mentionner que, d'après la jurisprudence de la Cour, le droit communautaire ne saurait admettre que le seul fait de créer des institutions autonomes chargées de la distribution d'aides permette de contourner les règles relatives aux aides d'État<sup>(152)</sup>. Sans la réglementation de l'article 37, paragraphe 3, de la PostVerfG, l'État aurait dû recourir aux ressources du budget général pour soutenir Deutsche Bundespost Postdienst et DPAG.

## C. Distorsion de concurrence

- (96) Depuis 1976, il existe en Allemagne des entreprises qui proposent divers services commerciaux d'envoi de colis, essentiellement dans le secteur de la livraison en 24 heures, avec collecte chez l'expéditeur (activité de porte à porte). Étant donné la menace très importante qui pesait sur sa position de marché en raison de l'entrée en force de concurrents dans le secteur de porte à porte, DPAG a commencé à moderniser son département colis à partir de 1990. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a fourni une série de documents du conseil de surveillance, de propositions de décisions au directoire et de documents relatifs à des projets qui expliquent les objectifs de cette modernisation envisagée<sup>(153)</sup>. Ces documents parviennent tous à la conclusion que, sur le marché des services de colis, DPAG, de même que ses concurrents, feront porter l'essentiel de leurs efforts sur le service sensible au facteur temps de livraison en 24 heures avec collecte<sup>(154)</sup>.
- (97) Malgré la modernisation de l'infrastructure du département colis de DPAG, des prestataires privés, notamment Deutsche Paket Dienst (DPD), UPS ou German Parcel ont été en mesure de poursuivre, de 1990 à 1999 inclus, le renforcement de leur position sur le marché du service sensible au facteur temps de livraison de colis en 24 heures dans le segment B-to-B. Les parts de marché d'UPS sont passées de 16 à 20 %, celles de DPD de 17 à 30 %, tandis que celles de German Parcel grimpaient de 4 à 13 %. Pendant cette même période, la part de marché de DPAG a chuté de [...] à [...] %<sup>(155)</sup>.

<sup>(150)</sup> Affaire C-482/99 France contre Commission, arrêt du 16 mai 2002, non encore publié, points 37 et 38.

<sup>(151)</sup> Affaire C-482/99 France contre Commission, arrêt du 16 mai 2002, points 37 et 38, voir également affaire C-83/98 P, France contre Ladbroke Racing et Commission, point 50, Recueil 2000, p. I-3271.

<sup>(152)</sup> Affaire C-482/99 France contre Commission, arrêt du 16 mai 2002, point 23.

<sup>(153)</sup> Communication du gouvernement fédéral du 16 septembre 1999, annexe 91/3, p. 3.

<sup>(154)</sup> Annexe 91/3, p. 11.

<sup>(155)</sup> Département colis de Deutsche Post AG, *Darstellung und Bewertung der Entscheidungssituation der Sparte Frachtpost 1996*, Ctcon, avril 1997, annexe 1: FiT-Team; chiffre d'affaires: *Marktanteilsentwicklung im Business-to-Business Segment*. Ce chiffre ne comprend pas les colis remis au guichet par la clientèle professionnelle, qui représentent environ [...] % de l'ensemble du volume traité pour cette catégorie de clientèle.

- (98) En revanche, DPAG est demeurée le seul prestataire important pendant toute la période considérée pour ce qui concerne la distribution des colis et des catalogues sur l'ensemble du territoire, qui répond aux besoins du secteur de la vente par correspondance <sup>(156)</sup>. Ni UPS ni les autres concurrents du secteur B-to-B, DPD ou German Parcel, ne pouvaient fournir, à une certaine échelle, de services de transport de colis pour le secteur de la vente par correspondance. La seule autre infrastructure qui fournissait, à une certaine échelle, un service de colis pour la vente par correspondance, était exploitée par Hermes Versand Service («Hermes»), une filiale de la plus grosse entreprise allemande de vente par correspondance, Otto Versand AG. La société Hermes n'a toutefois transporté des colis que pour la société Otto Versand, jusqu'en 1999. En volume, la part de marché détenue par DPAG en matière de services de colis pour la vente par correspondance est restée stable, à plus de 85 %, pendant la totalité de la période pour laquelle des chiffres sont disponibles (de 1990 à 1999) <sup>(157)</sup>.
- (99) L'évolution du marché de la distribution des catalogues et des colis pour la vente par correspondance montre que le déficit de couverture persistant et sensible dans ce domaine a porté durablement atteinte aux possibilités de concurrence d'autres entreprises qui pouvaient s'établir dans le domaine des services de colis B-to-B de porte à porte. Contrairement à DPAG, les concurrents exerçant dans des conditions normales de marché doivent couvrir à moyen terme la totalité des charges imputables à une infrastructure de porte à porte correspondante par des produits correspondants. Toutefois, dans le secteur des services commerciaux de colis B-to-B également, les taux de croissance des concurrents privés auraient été probablement plus élevés si DPAG avait poursuivi une politique de rabais orientée sur les coûts réels de l'infrastructure de porte à porte <sup>(158)</sup>.

#### D. Affectation des échanges entre les États membres

- (100) La concurrence entre services postaux s'intensifie au sein de la Communauté sous l'effet de la libéralisation croissante, au moins des services postaux ouverts à la concurrence. D'ores et déjà, les marchés postaux concurrentiels sont caractérisés par la présence d'entreprises multinationales telles que UPS, Federal Express ou TNT, un prestataire néerlandais de services de colis et de logistique, qui commercialisent leurs services postaux dans plusieurs États membres. Lorsqu'un avantage accordé par l'Allemagne à DPAG renforce la position de cette dernière sur les marchés des services postaux ouverts à la concurrence, les échanges intracommunautaires doivent être considérés comme influencés par l'avantage en question <sup>(159)</sup>. Ceci découle en l'espèce du simple fait que le renforcement de DPAG dans le secteur des services concurrentiels d'envoi de colis de porte à porte semble propre à freiner durablement la pénétration du marché allemand à l'avenir. L'apport de ressources d'État consolide la position de DPAG sur un marché où elle est en concurrence avec d'autres prestataires en provenance de l'étranger. Toutefois, étant donné que ces entreprises de services postaux d'autres États membres souhaiteraient également prendre pied en Allemagne, ce renforcement de DPAG complique l'accès au marché allemand d'acheminement de colis de porte à porte. Il est donc manifeste que le soutien apporté à DPAG fausse la concurrence et affecte les échanges entre États membres.

#### E. Compatibilité avec le marché commun

- (101) Les aides d'État sont en principe incompatibles avec le marché commun, pour autant qu'elles ne relèvent pas des dispositions dérogatoires prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, et à l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.
- (102) Les aides qui sont attribuées en l'espèce à DPAG ne tombent sous le coup d'aucune disposition dérogatoire prévue à l'article 87, paragraphe 2, du traité CE. Il ne s'agit ni d'aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels ni d'aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ni d'aides octroyées à certaines régions de la République fédérale d'Allemagne.

<sup>(156)</sup> Décision 2001/354/CE de la Commission du 20 mars 2001, Deutsche Post AG, JO L 125 du 5.5.2001, p. 27, considérant 31.

<sup>(157)</sup> Voir également la brochure d'information de la fédération allemande des entreprises de vente par correspondance (Bundesverband des deutschen Versandhandels e.V.) *Versandhandel in Deutschland*, p. 17, qui montre que, en Allemagne, 92 % des colis de la vente par correspondance sont acheminés par DPAG.

<sup>(158)</sup> Ceci correspond aux conclusions du Bundeskartellamt dans le cadre de deux avis consultatifs rendus sur le contrôle de la concurrence conformément à l'article 37, paragraphe 4, de la *Postverfassungsgesetz*, et/ou à l'article 7 de la loi sur la régulation des télécommunications et de la poste, Bundeskartellamt, le 11 janvier 1995 et le 28 août 1996, transmises par la lettre du gouvernement fédéral du 18 mars 1997.

<sup>(159)</sup> Arrêt du 7 septembre 1998 dans l'affaire 730/79 Philip Morris contre Commission, point 11, Recueil 1998, p. 2671.

- (103) Les dispositions dérogatoires prévues à l'article 87, paragraphe 3, du traité CE ne sont pas non plus applicables en l'espèce. En effet, les aides en question ne sont pas destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre au sens de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE. Elles ne sont pas non plus destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, conformément à l'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE. Elles ne peuvent être non plus interprétées comme des aides à finalité régionale au sens de l'article 87, paragraphe 3, points a) ou c), du traité CE, car elles ne sont pas destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques et ne font pas partie d'un régime d'aides plurisectoriel ouvert, dans une région donnée, à l'ensemble des entreprises des secteurs concernés [voir les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État à finalité régionale <sup>(160)</sup>]. Elles ne peuvent pas non plus être regardées comme des aides destinées à favoriser le développement de certaines activités au sens dudit point c), dans la mesure où il s'agit d'aides destinées à couvrir les coûts d'exploitation de services de colis de porte à porte, qui n'entrent pas dans un plan global permettant de rendre l'entreprise bénéficiaire efficiente du point de vue économique et financier sans recourir à une aide ultérieure.
- (104) Aux termes de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, «les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [...] sont soumises aux règles du présent traité et notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté».
- (105) Étant donné que DPAG enregistre dans le secteur ouvert à la concurrence des services de colis de porte à porte un surcoût net de 1 118,7 millions de DEM qui n'est pas lié aux exigences légales imposées à DPAG, ce montant ne peut véritablement être considéré comme une charge résultant de ses obligations de service public. Or, d'après la jurisprudence, un avantage qui excède les surcoûts occasionnés par l'accomplissement des obligations de service public ne saurait être regardé comme nécessaire à l'accomplissement de la mission d'intérêt économique général <sup>(161)</sup>.
- (106) Il est en outre manifeste que les surcoûts étaient attribuables non pas à l'ensemble des usagers des services postaux, mais à des clients qui prétraient leurs envois ou des parties à la coopération, un segment relevant de la clientèle professionnelle. Il est clair également que, eu égard au droit allemand, la politique de rabais poursuivie par DPAG en faveur de ce segment de la clientèle professionnelle n'était pas conforme à l'intérêt national. Dans ces conditions, les surcoûts nets d'un montant de 1 118,7 millions de DEM ne sont pas liés à l'accomplissement d'une obligation de service public.

## V. CONCLUSION

- (107) Dans la mesure où la compensation de l'État accordée pour les surcoûts nets occasionnés par une politique de rabais a pour effet de réduire les coûts liés normalement à la prestation des services de colis de porte à porte ouverts à la concurrence, cette mesure constitue un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Un montant de 1 118,7 millions de DEM de surcoûts nets dans le domaine des services de colis de porte à porte ouverts à la concurrence n'est pas imputable à l'accomplissement d'une obligation de service public. L'octroi de ressources d'État pour compenser cette partie des coûts non couverts constitue pour DPAG un avantage concurrentiel. Contrairement à ses concurrents, DPAG était donc ainsi libérée de l'obligation de couvrir la totalité des coûts d'infrastructure liés à la fourniture de services de porte à porte par des produits. Cet avantage et cette aide incompatible avec le marché commun s'élèvent à 1 118,7 millions de DEM,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

### *Article premier*

L'aide publique d'un montant de 572 millions d'euros (1 118,7 millions de DEM), que l'Allemagne a accordée à Deutsche Post AG, est incompatible avec le marché commun.

<sup>(160)</sup> JO L 74 du 10.3.1998, p. 9.

<sup>(161)</sup> Point 32, affaire C-53/00.

*Article 2*

1. L'Allemagne prend toutes les mesures qui s'imposent pour exiger du bénéficiaire la restitution de l'aide mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, qui lui a été octroyée illégalement.
2. La récupération de l'aide a lieu conformément aux procédures du droit national. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

*Article 3*

L'Allemagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

*Article 4*

La République d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 juin 2002.

*Par la Commission*

Mario MONTI

*Membre de la Commission*

---