

# Actualités

## Aperçu rapide

### 260 La Commission européenne met fin aux droits spéciaux de distribution des Livrets A et Bleu

**POINTS CLÉS** > La Commission européenne a demandé à la France de modifier sa législation afin de supprimer les entraves aux règles du marché intérieur qui résultent des droits spéciaux de distribution des Livrets A et Bleu > Elle considère que ces droits spéciaux constituent une restriction incompatible avec le droit communautaire et ne sont pas indispensables pour assurer de manière satisfaisante les deux services d'intérêt économique général invoqués par les autorités françaises : financement du logement social et accessibilité aux services bancaires.

Noëlle LENOIR,

Avocat à la Cour,  
Debevoise & Plimpton LLP

Dan ROSKIS,

Avocat à la Cour,  
Debevoise & Plimpton LLP



**P**AR UNE décision du 10 mai 2007 (*Communiqué de presse IP/07/641*), la Commission européenne (la Commission) a enjoint à la France de mettre fin aux droits spéciaux dont bénéficient, d'une part, La Banque Postale et les Caisses

d'épargne pour la distribution du Livret A et, d'autre part, le Crédit Mutuel s'agissant du Livret Bleu. Fondée sur l'article 86 paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne (traité de Rome du 25 mars 1957 ou dans sa version consolidée, traité CE), cette décision entraîne la généralisation de la distribution de ces livrets : l'ensemble des établissements bancaires pourront donc les distribuer auprès de leurs clients.

Pour la Commission, le maintien des droits spéciaux en cause n'est pas strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de service public attachées aux Livrets A et Bleu, notamment en matière de financement du logement social. Ces missions peuvent être accomplies par des mesures moins restrictives de concurrence.

#### 1. Contexte procédural

**Procédure d'infraction.** – La décision de la Commission s'inscrit dans la ligne de la procédure d'infraction ouverte à l'encontre de la France suite à une mise en demeure en date du 7 juin 2006 (*Communiqué de presse IP/06/746*). Par cette mise en demeure, la Commission indiquait que les droits spéciaux de distribution des Livrets A et Bleu étaient susceptibles de faire obstacle à la liberté d'établisse-

ment (*Traité CE, art. 43*) et à la libre prestation de services (*Traité CE, art. 49*) reconnues aux établissements bancaires des autres États membres.

**Précédentes décisions.** – La question de la compatibilité avec le marché commun des « monopoles » de distribution du Livret A et du Livret Bleu était posée de longue date. La Commission avait en effet été saisie par certains établissements bancaires il y a une quinzaine d'années environ. C'est ainsi que le Livret Bleu avait fait l'objet d'une décision de la Commission en date du 15 janvier 2002 sur le fondement des aides d'État (*Traité CE, art. 87 et 88*) (*Déc. 2003/216/CE, 15 janv. 2002*, concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur du Crédit Mutuel). Celle-ci avait notamment considéré que la commission versée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au Crédit Mutuel excédait les coûts nets de la collecte des encours du Livret Bleu centralisés auprès de la CDC et affectés par cette dernière au financement du logement social. La Commission en avait conclu que cette surcompensation était constitutive d'une aide d'État incompatible avec le marché commun.

Cependant, la décision de la Commission a été annulée par un arrêt du 18 janvier 2005 du Tribunal de première instance des communautés européennes (TPICE), non pas sur le fond, mais pour des raisons de motivations. Le TPICE a en effet jugé qu'en dehors de la commission de collecte précitée, la Commission n'avait pas identifié avec précision les mesures constitutives d'aides d'État, mentionnant parmi ces mesures la défiscalisation du Livret Bleu, le droit de distribution exclusif dont il fait l'objet, son effet d'appel ainsi que les recettes tirées de l'affectation directe par le Crédit Mutuel d'une partie des fonds collectés à d'autres emplois d'intérêt général que le financement du logement social, par le biais notamment de prêts accordés par le Crédit Mutuel aux collectivités locales en dehors de toute intervention de la CDC (*TPICE, 18 janv. 2005, Confédération nationale du Crédit mutuel c/ Commission, aff. T-93/02*).

Plus récemment, à l'occasion de sa décision rendue le 21 décembre 2005 sur les mesures liées à la création et au fonction-

nement de La Banque Postale (*Déc. C (2005) 5412 final, aff. N 531/2005*), examinées sur le fondement des aides d'État, la Commission avait annoncé que le droit spécial de distribution du Livret A ferait l'objet d'un « traitement séparé ».

## 2. Fondement juridique de la décision du 10 mai 2007

Il importe de souligner que la décision du 10 mai 2007 n'a pas été prise sur le fondement du droit des aides d'État, mais sur celui de l'article 86, paragraphe 3 du traité CE (*N. Lenoir, D. Roskis et C.-M. Dorémus, L'Europe et l'achèvement du marché intérieur : en quoi l'article 86 du Traité CE peut-il jouer un rôle utile ? : Gaz. Pal. 11-12 oct. 2006, doctr., p. 2*).

Dans un premier cas de figure, la Commission recourt à l'article 86, paragraphe 3 en adoptant une directive destinée à libéraliser un secteur économique vis-à-vis de l'ensemble des États membres. Tel est le sens de la Directive 2002/77/CE du 16 septembre 2002 de la Commission relative à la concurrence dans le secteur des services de communications électroniques.

Dans d'autres cas, la Commission procède par voie de décision adressée à un État membre en particulier, à l'instar de la décision du 20 octobre 2004 sur la législation postale allemande relative aux services de routage (*Communiqué IP/04/1254*). La Commission enjoint à l'État membre concerné de mettre fin aux droits exclusifs ou spéciaux attribués à certains opérateurs qui lui apparaissent contrevenir aux dispositions du traité et insusceptibles d'être justifiés par l'existence d'une « mission particulière » de « service d'intérêt économique général » (SIEG). L'article 86 du traité CE constitue en fait une norme de renvoi appliquée, dans le cadre des décisions individuelles, en combinaison avec les règles sur la libre concurrence (notamment l'article 82 relatif à la prohibition des abus de position dominante) ou celles relatives à la libre circulation (en particulier l'article 43 sur la liberté d'établissement).

Dans le cas du Livret A, le recours par la Commission à l'article 86 par la Commission présente le mérite de ne pas avoir de portée rétroactive du point de vue des établissements bénéficiaires des droits spéciaux incriminés. En effet, la décision ne remet pas en cause le régime de distribution du Livret A pour le passé, alors qu'une décision rendue sur le fondement des aides d'État aurait conduit à la restitution rétroactive des avantages économiques précédemment perçus par les réseaux distributeurs au titre d'une aide nouvelle incompatible avec le traité, dont l'évaluation n'est pas toujours aisée.

À l'instar du Livret A, le droit exclusif de distribution du Livret Bleu par le Crédit Mutuel devra être également supprimé suite à la décision du 10 mai 2007. Pour ce qui est de la période passée, la Commission a décidé de poursuivre parallèlement la procédure formelle d'examen qu'elle avait précédemment ouverte concernant le Livret Bleu sur le fondement du droit des aides d'État (article 88 du traité CE) et qui avait conduit à l'arrêt d'annulation précité du 18 janvier 2005. La Commission a même étendu la période d'examen afin de statuer sur l'existence d'une surcompensation versée au Crédit Mutuel pour la distribution du Livret Bleu de 1991 à 2005 (*Communiqué de presse IP/06/746*).

## 3. Portée de la décision de la Commission

L'article 86, paragraphe 1 du traité CE dispose que « les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité ». L'article 86, paragraphe 2 prévoit plus spécifiquement que les entreprises chargées d'un SIEG sont soumises aux règles du traité, no-

tamment 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 ».

Au regard de ces dispositions, si les droits spéciaux ou exclusifs sont en principe contraires aux dispositions du traité CE lorsqu'ils affectent le développement des échanges intra-communautaires, par dérogation, de tels droits peuvent être maintenus voire institués au profit d'opérateurs chargés d'une mission de service public (SIEG). Les États membres doivent cependant apporter la preuve que la mission en question ne pourrait pas être accomplie par des mesures moins restrictives de concurrence, conformément au principe de proportionnalité. La Commission a répondu à la double argumentation de la France sur ce point.

**Restrictions à la libre circulation induites par les droits spéciaux de distribution des Livrets A et Bleu.** – Dans un premier temps, elle a considéré que les droits spéciaux de distribution du Livret A bénéficiant à La Banque Postale et aux Caisses d'épargne et le droit exclusif de distribution du Livret Bleu par le Crédit Mutuel constituaient une restriction à la liberté d'établissement (*Traité CE, art. 43*) et à la libre prestation de services (*Traité CE, art. 49*). Les droits spéciaux créaient en effet une barrière à l'entrée des concurrents de La Banque Postale, des Caisses d'épargne et du Crédit Mutuel sur le marché de l'épargne bancaire liquide en France. Ce constat s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) relative à l'interdiction de rémunérer les comptes courants dans le secteur bancaire. Pour la Cour, cette interdiction faisait obstacle à l'implantation des établissements originaires d'autres États membres sur le marché français, car elle les privait d'un moyen de concurrencer efficacement les banques françaises jouissant d'un réseau étendu pour recueillir les capitaux du public (*CJCE, 5 oct. 1984, Caixa Bank c/ Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, aff. C-442/02*). Par analogie, les droits spéciaux ou exclusifs de distribution des Livrets Bleu et A privent les établissements originaires d'autres États membres de la possibilité d'attirer de nouveaux clients en leur proposant ces produits d'épargne défiscalisés.

**Défaut de justification des droits spéciaux de distribution des Livrets A et Bleu.** – Dans un second temps, la Commission a examiné les justifications avancées par la France concernant l'existence de SIEG attachés aux Livrets A et Bleu sur le fondement de l'article 86, paragraphe 2 précité. À cet égard, il convient de rappeler que les fonds issus du Livret A – et une partie de ceux du Livret Bleu – sont centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et affectés au financement du logement social. Cependant, la Commission a considéré que « la banalisation de la distribution de ces livrets ne remettra pas en cause le maintien d'un niveau de collecte suffisant ». En élargissant le réseau de collecte, la généralisation de la distribution des Livrets A et Bleu devrait au contraire accroître ou à tout le moins stabiliser le montant des encours affectés au SIEG de financement du logement social. En outre, le gouvernement pourrait maintenir l'obligation de centralisation des fonds auprès de la CDC à la charge des établissements distribuant les Livrets A et Bleu. Dans ces conditions, la Commission a considéré que la suppression des droits spéciaux ou exclusifs de distribution ne fait nul obstacle à l'accomplissement du SIEG de financement du logement social.

La Commission a par ailleurs évoqué une « mission d'accessibilité bancaire dévolue au Livret A ». Sans prendre parti sur son existence, elle a considéré qu'une telle fonction des Livrets A et Bleu pouvait tout aussi bien être remplie moyennant le versement d'une compensation *ad hoc* à l'établissement ou aux opérateurs chargés de cette mission, plutôt que par un droit spécial financé par un dispositif de subvention croisée entre les livrets de faible montant, parfois utilisés comme compte courant, et les livrets plus rentables. En outre, l'obligation d'ouvrir un Livret à toute personne en faisant la

demande pourrait être maintenue à la charge du ou des opérateurs en charge d'une telle mission, comme c'est le cas du Livret A actuellement distribué par La Banque Postale (*C. monét. fin., art. R. 221-26*).

#### 4. Conclusion

La Commission a imparti un **délai de 9 mois** à la France pour se conformer aux termes de sa décision. Ce délai pourrait permettre au gouvernement français d'engager le dialogue avec les opérateurs bancaires pour aménager le régime du Livret A et du Livret Bleu. La

presse française s'est fait l'écho d'un éventuel recours des pouvoirs publics devant le TPICE contre la décision de la Commission, recours qui n'est toutefois pas suspensif en soi. La décision de la Commission s'est voulue en toute hypothèse équilibrée et argumentée. Elle témoigne ainsi de l'intérêt de l'article 86 du traité CE, qui avait été très discuté lors de l'élaboration du traité de Rome et s'avère être resté – tout en prenant en compte les impératifs de service public – un instrument efficace et mesuré d'achèvement du marché intérieur.

## L'information en continu

INFORMATIONS > ÉCHOS > OPINIONS > **Textes** > SYNTHÈSE > VEILLE > TEXTES > PROJETS > SÉLECTION > DOCTRINE > SYN

### Entreprises

#### 261 Transmission par voie électronique des dossiers de création d'entreprise aux CFE

A. 23 avr. 2007 : JO 15 mai 2007, p. 9034

Pris en application des articles R. 123-20 et suivants du Code de commerce, un arrêté du 23 avril 2007 indique les caractéristiques techniques (format des fichiers) auxquelles doivent répondre les documents qui constituent le "dossier unique" adressé par voie électronique aux centres de formalités des entreprises. Ces caractéristiques s'appliquent au formulaire électronique contenant l'ensemble des données nécessaires à la formalité, ainsi qu'aux pièces numérisées et numériques exigibles.

L'arrêté indique également les conditions que doit remplir la déclaration électronique relative à la création d'entreprise (ou à certaines autres formalités) pour que ce document soit accepté par les CFE (ou par les services que les organismes gestionnaires de CFE mettent en commun à cette fin).

Chaque CFE doit indiquer les coordonnées électroniques auxquelles l'ensemble des fichiers constituant le dossier de déclaration doit être transmis lorsque le déclarant fait usage d'une transmission par voie d'échange de données informatiques.

des entreprises et des aides à taux majorés pour les PME, pour leurs projets d'investissement productif (terrains, bâtiments, équipements) et pour les créations d'emplois qui y sont liées.

La carte des AFR concerne en France les principaux dispositifs d'aide publique aux entreprises suivants :

- le régime d'exonération des bénéfices des entreprises nouvelles (CGI, art. 44 sexies) et des reprises d'entreprises industrielles en difficulté (CGI, art. 44 septies) ;
  - les exonérations de taxe professionnelle (CGI, art. 1465) ;
  - les aides fiscales à l'investissement en Corse (CGI, art. 244 quater E) et les dispositifs d'exonération fiscale prévus dans les départements d'Outre-mer ;
  - les régimes spéciaux de réintégration d'une quote-part de loyers à l'issue d'un contrat de crédit-bail immobilier (CGI, art. 39, 10) ;
  - la prime d'aménagement du territoire pour les projets industriels et de services, dite PAT « industrie et services », dont le décret est en cours de révision ;
  - les aides à l'immobilier d'entreprise des collectivités territoriales prévues à l'article L 1511-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dont le décret est également en cours de révision ;
  - les aides à l'investissement productif et à l'emploi des collectivités prévues à l'article L 1511-2 du CGCT ;
  - les aides des sociétés publiques de conversion.
- La nouvelle carte AFR remplace la carte « PAT industrie » venue à expiration au 31 décembre 2006 et détermine les taux

#### 262 Publication de la carte des zones d'aide à finalité régionale

D. n° 2007-732, 7 mai 2007 : JO 8 mai 2007, p. 8167

Le collège des Commissaires européens a adopté le mercredi 7 mars 2007, la carte des aides à finalité régionale (AFR) pour la France sur la période 2007-2013. Ce zonage vient d'être transposé en droit interne par le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007.

L'élaboration de cette carte a été rendue délicate par l'effort de concentration demandé par la Commission européenne, la population éligible affectée au zonage ayant été réduite de 50 % par rapport à la période précédente (15,5 % de la population en métropole, contre 34 % dans la précédente période) et par l'application des critères de zonage prévus dans les

lignes directrices communautaires, imposant notamment à chaque zone un minimum de population éligible.

Les autorités françaises ont sollicité et obtenu de la Commission européenne une plus grande souplesse pour délimiter les zones éligibles afin de cibler dans cette carte, les territoires fragiles disposant toutefois d'un potentiel de développement économique dans les années à venir.

Cette souplesse se traduit visuellement par un découpage très fin des zones éligibles, qui résulte à la fois du respect des critères communautaires et des priorités régionales de développement économique pour les sept années à venir.

Cette carte est destinée à délimiter les zones dans lesquelles les pouvoirs publics – État et collectivités locales – pourront allouer sur la période 2007-2013, des aides aux gran-