



N° 3497

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE

sur

**l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la
Communauté,**

ET PRESENTE

PAR M. JEAN PRORIOU,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— ELEMENTS DE CONTEXTE	9
A.— LE MARCHÉ POSTAL	9
B.— LE SERVICE UNIVERSEL	10
C.— LA PROPOSITION DE DIRECTIVE	12
D.— LA PRESENCE POSTALE.....	14
II.— ANALYSE DU PROJET D’AVIS	17
EXAMEN EN COMMISSION	25

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission des affaires économiques a été saisie, le 28 novembre 2006, par le président de l'Assemblée nationale, d'un projet d'avis, émis le 22 novembre 2006, par la Délégation pour l'Union européenne, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final).

Ce projet d'avis nous ramène au cœur de l'actualité communautaire, et l'on ne peut que se réjouir de voir le Parlement ainsi directement associé à un événement européen qui risque de modeler de manière importante une dimension économique fondamentale de notre territoire, puisqu'il concerne La Poste, exploitant public jouant un rôle essentiel dans notre cohésion nationale.

En vertu de l'alinéa 3 de l'article 7 de la directive postale de 1997 telle que modifiée en 2002, la Commission européenne était chargée de présenter, avant le 31 décembre 2006, *« un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude. »*

La Commission européenne s'est acquittée de cette mission en présentant le 18 octobre 2006 un rapport, assorti d'une proposition de directive, préconisant la disparition de tout secteur réservé au 1^{er} janvier 2009.

Cette proposition de la Commission européenne ne rencontre pas l'assentiment du Gouvernement français, qui souhaite le maintien du secteur réservé dans son périmètre depuis le 1^{er} janvier 2006, date à partir de laquelle il a été réduit, en le décrivant schématiquement, aux envois de correspondance de

moins de 50 grammes, c'est-à-dire à la lettre ordinaire. De même, la Poste demandera le maintien de ce secteur réservé si elle n'obtient pas de garantie sur un mode de financement alternatif pérenne et équitable du service universel postal.

Les pays membres de la Communauté se partagent dans l'ensemble entre un groupe de pays du Nord (Suède, Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas) plutôt favorables à la libéralisation totale, déjà mise en œuvre chez eux ou prévue pour 2008, et un groupe de pays du Sud (France, Italie, Grèce, Portugal) plutôt attachés au maintien d'un secteur réservé. Modifiant sa position traditionnelle, l'Espagne s'est ralliée à la proposition de la Commission européenne, se déclarant satisfaite de la palette des mécanismes de substitution possible pour financer le service universel. La Pologne souhaiterait un report de la libéralisation totale en 2011. La Belgique et le Luxembourg indiquent partager les préoccupations de la France concernant l'emploi et le financement du service universel. Le Danemark, dont l'opérateur historique a pris une participation dans la poste belge, se trouve confronté à des intérêts contradictoires, et demeure en retrait.

Avant même que la Commission ne publie sa proposition, La Poste avait signé, avec neuf autres opérateurs historiques postaux (Belgique, Chypre, Grèce, Italie, Hongrie, Luxembourg, Malte, Pologne et Espagne) une déclaration conjointe constatant que, malgré l'appel à la prudence qu'ils avaient émis en juillet dernier, aucune démonstration n'était apportée de l'efficacité des mesures envisagées par la Commission pour le financement du service universel postal.

Le débat ouvert par la proposition de la Commission européenne bénéficie pour l'instant d'un climat serein puisque l'Allemagne et le Royaume-Uni reconnaissent que certains pays puissent éprouver des réticences, et qu'un examen approfondi s'impose, eu égard aux conséquences économiques et sociales importantes qu'une libéralisation totale pourrait impliquer.

Les positions des pays membres doivent être précisées officiellement au cours du Conseil des ministres TTE (Transports, Télécommunications, Energie) du 11 décembre prochain, et c'est dans cette perspective que la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) a mis en œuvre une procédure accélérée de consultation des Parlements nationaux, limitée au contrôle de subsidiarité et de proportionnalité, qui comme son nom l'indique, vise surtout à définir une position de principe à l'égard des grandes lignes structurant la proposition de la Commission européenne.

Cette procédure accélérée, qui est mise en œuvre pour la première fois à l'Assemblée nationale⁽¹⁾, repose sur une transmission directe par la Commission européenne de certains projets de textes communautaires aux parlements nationaux. Elle fait intervenir la Délégation pour l'Union européenne et les

(1) A l'exception du projet d'avis sur la proposition de règlement sur la compétence et les règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale adopté par la Délégation pour l'Union européenne au cours de sa réunion du 19 septembre dernier, qui n'a pas été examiné par la commission permanente compétente.

commissions permanentes. C'est la délégation qui reçoit les documents de la Commission européenne et prépare des projets d'avis qu'elle communique à la Présidence de l'Assemblée nationale, laquelle les renvoie à la commission compétente. Cette dernière dispose d'un délai de trois semaines pour se prononcer ; à défaut, son absence de décision vaut approbation tacite du projet d'avis de la Délégation. La position définitive de l'Assemblée nationale est ensuite communiquée par la Présidence à la Commission européenne et au Gouvernement.

Cette procédure n'est pas exclusive de la procédure d'examen approfondie prévue par l'article 88-4 de la Constitution, qui est déjà parallèlement engagée, puisque le Gouvernement a transmis à cette fin, à l'Assemblée nationale, la proposition de la Commission européenne, d'ores et déjà enregistrée pour examen sous le numéro E-3285.

Pour l'heure, notre Commission est invitée à se prononcer dans le cadre d'un exercice contraint, dont les limites sont les suivantes :

– notre position sur le projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne doit utilement intervenir avant le 11 décembre ;

– il s'agit d'apprécier la proposition de directive européenne au regard du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

– cette appréciation concerne l'évolution du droit européen, et s'adresse aux autorités européennes, et doit donc en principe faire l'économie de tout débat sur les questions purement internes ;

– c'est le texte même résultant de la délibération en commission qui établira la position définitive de l'Assemblée nationale, qu'elle soit identique ou non à celle de la Délégation pour l'Union européenne, et qui sera directement communiqué à la Commission européenne et au Gouvernement.

Sur le fond, l'analyse du projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne incite plutôt le rapporteur à émettre un avis favorable à son adoption en l'état. Celle-ci constate en effet, sans aucune contestation possible, l'absence de difficulté au regard du principe de subsidiarité, et soulève en revanche plusieurs questions qui se posent au regard du respect du principe de proportionnalité.

De fait, la Délégation conteste l'objectivité de l'analyse fondant la proposition de la Commission européenne en ce qui concerne la possibilité de maintenir le service universel au même niveau de qualité et de proximité que celui atteint aujourd'hui, en recourant aux divers mécanismes de financement que la proposition de directive recense au nombre des alternatives possibles au dispositif du secteur réservé.

En outre, la Délégation conteste la pertinence des exemples présentés comme réussis de libéralisation totale déjà mise en œuvre, en visant la disparité

des situations géographiques et démographiques entre les pays où le réseau de collecte et de distribution peut drainer de façon homogène une activité importante, et les pays où les données naturelles lui imposent le surcoût de nombreuses et étroites ramifications.

Sur ces deux points, l'efficacité des solutions alternatives et la pertinence des exemples présentés comme des références, ainsi que plus globalement sur la réalité de l'impact de la suppression du secteur réservé, la Délégation propose de demander à la Commission européenne de fournir des compléments d'information, devant l'amener à approfondir ses analyses, au niveau de tests économétriques par exemple.

La modération de la forme et la pertinence du fond se conjuguent pour justifier un soutien que le rapporteur espère unanime de la Commission des affaires économiques.

I.— ELEMENTS DE CONTEXTE

A.— LE MARCHÉ POSTAL

La mise en place d'une régulation de l'activité postale, opérée par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, a consisté d'une part à organiser le marché des activités postales, et d'autre part à instituer une autorité de régulation.

Il s'agissait ainsi d'achever la transposition des deux directives communautaires de 1997 et 2002 destinées à construire un marché intérieur des services postaux dans l'Union européenne. Une première étape de transposition de la directive de 1997 (directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service) avait été effectuée dans le cadre de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, l'article 19 de cette loi, introduit par la voie d'un amendement du gouvernement, ayant institué le service universel postal.

Mais les obligations européennes ne se trouvaient pas ainsi totalement satisfaites, d'autant qu'une seconde directive postale, plus contraignante (directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté), était venue compléter la première en 2002.

Le marché des activités postales s'est dégagé de la délimitation du secteur dit « réservé » de La Poste, réduit aux envois de correspondance de moins de 50 grammes depuis le 1^{er} janvier 2006. Un régime d'autorisation a été imposé aux opérateurs concurrents se déployant dans le champ des envois de correspondance ainsi ouvert à la concurrence. Six opérateurs ont ainsi été à ce jour autorisés : Adrexo, IMX France et Deutsche Post AG d'abord, en juin 2006, puis Swiss Post International France et deux opérateurs locaux, les sociétés Althus et Stamper's, en septembre 2006.

Les opérateurs œuvrant dans les catégories d'envois postaux autres que les prestations d'envois de correspondance, et qui se déploient exclusivement dans le domaine du colis par exemple, bénéficiaient d'ores et déjà, pour les activités en question, d'un régime de liberté que la loi a confirmé, mais sous réserve du respect d'exigences essentielles, relatives à la sécurité, à la confidentialité, à la protection des données personnelles et à la préservation de l'environnement. Le secteur des colis a en effet toujours été totalement ouvert à la concurrence, même si La Poste y a par ailleurs des obligations de service universel.

L'organisation du marché des activités postales a conduit ensuite à ouvrir le droit pour les opérateurs alternatifs de bénéficier des installations et informations indispensables à leur activité, et détenues jusqu'alors exclusivement par l'opérateur public, lequel a dû les mettre en place au fil de sa longue histoire pour ses besoins propres : la distribution en boîtes postales, par exemple, ou les données relatives aux changements d'adresse.

La loi du 20 mai 2005 s'est efforcée enfin d'harmoniser les conditions d'exercice de l'activité postale en instituant un cadre de fonctionnement commun à tous, opérateur historique et opérateurs concurrents. Cette harmonisation a visé notamment dans deux domaines : le régime de responsabilité et l'accès aux boîtes aux lettres.

S'agissant de la mise en place d'une régulation, la loi a instauré en premier lieu une autorité de régulation « juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante des opérateurs postaux », et en particulier de l'opérateur historique et de sa tutelle gouvernementale, conformément à l'article 22 de la directive de 1997.

Cette autorité de régulation a été constituée par extension des compétences de l'ancienne « Autorité de régulation des télécommunications » au secteur postal, et accroissement du nombre des membres de son collège : celui-ci est passé de cinq à sept membres, dont trois nommés par le président de la République, deux nommés par le président de l'Assemblée nationale, deux nommés par le président du Sénat.

Outre la surveillance de la prestation fournie par l'opérateur du service universel, par le contrôle de ses tarifs en particulier, le régulateur postal, à savoir la nouvellement baptisée « Autorité de régulation des communications électroniques et des postes » (ARCEP), a pour fonction d'accorder les autorisations aux opérateurs alternatifs, de régler les litiges entre La Poste et ses grands clients, ou entre La Poste et les opérateurs alternatifs. Il dispose en outre de pouvoirs d'enquête à des fins de sanctions administratives, ou à des fins de recherche d'infractions pénales, à l'encontre des opérateurs qui ne respecteraient pas le cadre de fonctionnement du marché des activités postales.

Les opérateurs de « l'express », c'est-à-dire ceux effectuant de la livraison très rapide de plis ou de paquets point à point, sans passer par une organisation *a priori* de « tournées régulières », sont spécifiquement exclus du champ d'application de la régulation postale et demeurent régis, dans le cadre du droit du transport, par un régime propre, celui de la lettre de « voiture ».

B.— LE SERVICE UNIVERSEL

Le service universel postal a été mis en place par l'article 19 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, et confié à La Poste.

Le maintien d'un domaine « réservé » pour La Poste se conçoit, ainsi que l'indiquent explicitement le considérant 16 et l'article 7 de la directive postale de 1997, comme la contrepartie des charges qui lui incombent du fait de sa désignation comme prestataire du « service universel ».

Ce mécanisme de compensation par réservation d'un monopole partiel s'explique à la lumière de l'arrêt « Corbeau » de la Cour de Justice des Communautés européennes du 19 mai 1993. L'attendu 17 de l'arrêt observe en effet que *« l'obligation, pour le titulaire de cette mission [la mission d'intérêt général de fourniture des services postaux], d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique, présuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie, dès lors, une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables »*.

La stratégie d'« écrémage » des opérateurs concurrents pourrait priver l'opérateur chargé des prestations du service universel d'une source de revenu substantiel pour le financement de ces prestations. C'est pourquoi l'article 7 de la directive de 1997 autorise les Etats à instituer un domaine réservé, *« dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel »*.

Les charges à couvrir concernent le maintien d'une offre minimale de services postaux, ainsi qu'une contrainte de levée et de distribution tous les jours ouvrables, la distribution devant s'effectuer, sauf exception prévue par décret, au domicile de chaque personne physique ou morale.

La loi du 25 juin 1999 étendait le domaine réservé, conformément à la directive postale de 1997, aux envois de correspondance de moins de 350 grammes. En application de la directive postale de 2002, la loi du 20 mai 2005 l'a restreint aux envois de correspondance de moins de 100 grammes entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2005, et de moins de 50 grammes depuis le 1^{er} janvier 2006.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a imposé une obligation d'uniformité des tarifs de base sur l'ensemble du territoire national à La Poste sur son secteur réservé, sauf si des tarifs plus avantageux sont accordés du fait d'envois en nombre.

La loi du 20 mai 2005 a pérennisé le service universel postal en prévoyant la possibilité de créer, si le financement indirect au travers du domaine réservé ne suffit pas, un « fonds de compensation du service universel ». L'article 9 de la directive postale de 1997 ouvre en effet la possibilité de mettre en place un système de financement du service universel par un prélèvement sur les opérateurs du secteur dans le cas où un tel mécanisme deviendrait indispensable pour assurer la poursuite du service universel postal.

L'article 15 de cette loi, qui fixe par avance les conditions de fonctionnement du « fonds », prévoit que ce mécanisme est activé par le

Gouvernement en tant que de besoin, par un « *décret, pris après un avis public de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes sur une demande du prestataire du service universel établissant, ..., qu'il supporte une charge financière inéquitable imputable à ses obligations de service universel* »

LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL AU 1^{ER} DÉCEMBRE 2006

Prestations du service universel relevant du secteur réservé à La Poste		Prestations du service universel dans le champ concurrentiel	
Envois de correspondance égrenés de moins de 50 g et 1,35 €	<i>Lettre, Écopli</i>	Envois de correspondance égrenés de moins de 2 kg et de plus de 50 g ou 1,35 €	<i>Lettre, Écopli</i>
Envois de correspondance en nombre de moins de 50 g et 1,35 €	<i>Écopli en nombre, Postimpact, Tem'post G et MD</i>	Envois de correspondance en nombre de moins de 2 kg et de plus de 50 g ou 1,35 €	<i>Écopli en nombre, Postimpact, Catalogue, Tem'post G et MD, etc.</i>
Envois de correspondance internationaux entrants de moins de 50 g	<i>Courrier international prioritaire et économique</i>	Envois de correspondance internationaux de moins de 2 kg et entrants de plus de 50 g ou sortants	<i>Courrier international prioritaire et économique</i>
		Colis de moins de 20 kg	<i>Colissimo, colis prioritaires DOM et international vendus au guichet</i>
		Services relatifs aux envois recommandés	<i>Lettre et Colissimo recommandé</i>
		Services relatifs aux envois à valeur déclarée	<i>Envois de courrier jusqu'à 2 kg et de colis jusqu'à 5 kg</i>
Service de recommandation utilisé dans le cadre de procédures administratives et juridictionnelles	<i>Service réservé à La Poste en application de l'article 8 de la directive 97/67/CE</i>	Distribution de la presse	<i>Service public sujet à des obligations tarifaires particulières</i>

Nota : Au 1^{er} janvier 2006, la limite de poids est passée de 100 g à 50 g, et la limite de tarif de trois fois le tarif de base à deux fois et demi le tarif de base. Le tarif de base est de 0,54 € depuis le 1^{er} octobre 2006.

C.— LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

Avant le 31 décembre 2006, la Commission européenne devait présenter, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 7 de la directive de 1997, « *un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude.* »

De fait, la Commission européenne a présenté le 18 octobre 2006 un rapport, assorti d'une proposition de directive.

Celle-ci prévoit d'abord une libéralisation totale du marché postal au 1^{er} janvier 2009, en s'appuyant sur les conclusions de trois rapports préalables, notamment une étude sur l'impact sur le service universel de la libéralisation totale du secteur postal. La Commission européenne considère que la confirmation de 2009 comme date d'achèvement du marché intérieur des services postaux permettra, grâce à une concurrence accrue, d'améliorer le service en terme de qualité, de prix et de choix disponible pour les consommateurs et de libérer le potentiel de croissance et de création d'emplois du secteur.

La proposition entend maintenir le service universel, eu égard à la nécessité de préserver la cohésion sociale et territoriale, et compte tenu du fait que les Etats membres peuvent adapter certaines caractéristiques de leur service à la demande locale. Elle prévoit l'obligation pour chaque Etat membre d'informer la Commission sur les conditions dans lesquelles le service universel est assuré sur son territoire.

La directive de 1997 avait prévu la désignation des prestataires du service universel par les Etats membres, mais, avec le renforcement prévisible de la concurrence, la Commission juge que les Etats devraient jouir d'une plus grande liberté. Ils pourront retenir l'une ou plusieurs des options suivantes : laisser aux forces du marché le soin de fournir le service universel, charger une ou plusieurs entreprises d'en fournir tel ou tel volet ou de couvrir telle ou telle partie du territoire, ou passer des appels d'offres.

La proposition maintient les obligations qui incombent actuellement aux États membres en matière de prestation d'un service universel de qualité, comprenant au moins une distribution et une levée du courrier cinq jours par semaine pour chaque citoyen de l'Union européenne. Elle maintient l'obligation de proposer les services postaux à des prix abordables, mais autorise les Etats membres à s'écarter du principe selon lequel les tarifs du service universel doivent être orientés sur les coûts, puisqu'elle prévoit la possibilité, pour les États membres, d'imposer un tarif unique pour les envois soumis au tarif unitaire, tels que le courrier ordinaire. Ce tarif unique serait limité aux envois nationaux et à destination des pays de l'Union tarifés à l'unité, qui restent néanmoins le service le plus fréquemment utilisé par les particuliers et les petites et moyennes entreprises. Les Etats membres pourront aussi continuer à appliquer des tarifs uniformes à d'autres types d'envois, lorsque des « *intérêts publics légitimes* » sont en jeu (accès à la culture, cohésion sociale et régionale par exemple).

La proposition énumère plusieurs options pour le financement du service universel, à l'exception du maintien d'un secteur réservé. Ainsi, sont suggérées comme possibilités de financement, la compensation publique par des subventions directes de l'Etat ou, indirectement, au moyen de la passation de marchés publics, la création d'un fonds de compensation financé par une redevance des prestataires

de services et/ou des utilisateurs. Cette liste n'est pas limitative car les Etats membres doivent avoir la liberté de décider de la méthode de financement la mieux adaptée à leur situation particulière, en veillant à éviter « *toute distorsion disproportionnée* » du fonctionnement du marché.

Enfin, les principales autres mesures figurant dans la proposition de directive sont relatives aux conditions d'octroi des autorisations et licences délivrées aux nouveaux opérateurs, ainsi qu'aux modalités d'accès aux éléments de l'infrastructure postale (système de code postal, base de données des adresses, boîtes postales, boîtes aux lettres, informations sur les changements d'adresse, service du retour à l'expéditeur).

D.— LA PRESENCE POSTALE

L'article 2 de la loi du 20 mai 2005 précitée a institué un « fonds postal national de péréquation territoriale » devant être mis en œuvre dans des conditions qui seront fixées par un contrat pluriannuel de la présence postale territoriale passé entre l'Etat, La Poste et l'association nationale la plus représentative des maires.

Le décret précisant les modalités d'organisation de ce fonds est en cours d'élaboration, la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques ayant rendu son avis sur ce texte le 7 mars dernier.

L'objectif du fonds est de garantir une répartition de la présence postale territoriale telle que « *sauf circonstances exceptionnelles* » (en Guyane, par exemple, où la forêt impose une densité démographique très faible), il n'y ait pas « *plus de 10% de la population d'un département qui se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste* » (article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990).

Les ressources de ce fonds proviennent « notamment » de l'allègement de fiscalité locale dont La Poste bénéficie en application du premier alinéa du 3° du I de l'article 21 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990. Cet abattement sur les taxes fiscales locales représente de l'ordre de 130 millions d'euros. Cette somme est d'un montant inférieur aux 500 millions d'euros correspondant en 2003 à la charge estimée de présence territoriale excédant les besoins du service universel.

Il convient en effet de bien distinguer cette charge, liée à une participation à l'aménagement du territoire, de celle induite par la fourniture du service universel, même si le service universel impose déjà, en effet, par lui-même, le maintien d'un réseau de points de contact plus dense que celui qui serait requis par une activité conduite aux normes du pur intérêt commercial. La charge correspondante d'extension du réseau du fait du seul service universel était évaluée à 250 millions d'euros en 2003.

Les caractéristiques de l'offre de service universel, et en particulier, la densité minimale du réseau postal qu'il requiert, dépendent d'un décret en Conseil d'Etat, prévu par l'article L.2 du code des postes et des communications électroniques, qui est encore en cours d'élaboration.

SERVICE UNIVERSEL ET PRÉSENCE POSTALE

Logique d'étendue du réseau de La Poste	Nombre de points de contact	Financement
Logique commerciale (tous les points de contacts sont rentables ou équilibrés)	6000 (3000 bureaux et 3000 agences)	Le chiffre d'affaires réalisé couvre l'ensemble des coûts, voire permet un profit
Stricte fourniture du service universel, en application de la directive de 1997 (1)	9000 (6000 bureaux et 3000 agences)	Charge de 250 millions d'euros, couverte par le résultat du domaine réservé, ou à défaut par un fond de compensation
Présence postale à des fins d'aménagement du territoire (2)	17000 (14000 bureaux et 3000 agences)	Charge supplémentaire de 500 millions d'euros, couverte seulement à hauteur de 130 millions par l'abattement sur les taxes locales

(1) Réseau configuré pour la stricte fourniture du service universel, défini par hypothèse comme celui qui permettrait à 80% des ménages de se trouver à moins de 2 km d'un bureau de poste en zone urbaine, et à moins de 10 km en zone rurale.

(2) Réseau configuré selon les règles visées par l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990.

Source : Cour des comptes, « Les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) », octobre 2003, p.128-130.

La mission de participation à l'aménagement du territoire est propre à la volonté du législateur français, et distincte et complémentaire de la seule « accessibilité » requise dans le cadre du service universel, dont les contours sont fournis par le paragraphe 2 de l'article 3 de la directive de 1997 : « *les Etats membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs* ».

L'affirmation officielle, au niveau législatif, d'une telle mission d'aménagement du territoire, telle qu'elle a été explicitée par la nouvelle rédaction, introduite par la loi du 20 mai 2005, de l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, est indispensable à la compatibilité du dispositif du « fonds postal national de péréquation territoriale » avec les règles de concurrence européenne. En effet, l'arrêt « Altmark » de la Cour de justice des Communautés européennes du 24 juillet 2003 interdit de faire financer par des fonds publics, sous peine de requalification de ceux-ci en aides d'Etat, en l'occurrence au profit de La Poste, des activités pour lesquelles il n'existerait pas de mission de service public clairement précisée.

La limitation des moyens disponibles donne tout son sens à l'effort de La Poste pour assurer la poursuite de son déploiement à travers des structures moins

coûteuses, comme les 996 agences postales classiques, les 1778 agences postales communales et surtout les 546 « relais Poste », qui visent notamment à tenir compte des durées d'activité réduites de certains points de contact, afin de pouvoir cibler la mobilisation des ressources limitées dont elle dispose sur les zones ayant des besoins particuliers d'aménagement du territoire. Les « relais Poste », confiés le plus souvent à des commerçants, permettent ainsi le maintien d'une offre des services de base de La Poste en zone rurale.

EVOLUTION DU NOMBRE DE POINTS DE CONTACT 1954 – 2005

Année	1954	1968	1975	1985	1990	1994	2005
Bureaux	13 639	13 719	13 753	13 947	13 837	13 852	13 649
Partenariats	3 981	3 778	3 416	3 276	3 130	3 067	3 320
Total	17 620	17 497	17 169	17 223	16 967	16 919	16 969

II.— ANALYSE DU PROJET D'AVIS

Le projet d'avis, reproduit dans l'encadré ci-dessous, comporte six alinéas.

**Projet d'avis relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté
adopté par la Délégation pour l'Union européenne
lors de sa réunion du 22 novembre 2006
(Rapporteurs : MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin)**

« Projet d'avis

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final)

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne,

– considère que la proposition de directive n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité, dans la mesure, notamment, où chaque pays conserve la faculté d'organiser son propre service postal ;

– demande à la Commission européenne d'apporter des réponses aux réserves qu'elle exprime au regard de la proportionnalité. En particulier, il lui est demandé :

. de démontrer que la suppression du secteur réservé concernant les correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes ne fragiliserait pas les opérateurs postaux assurant le service universel ;

. d'établir que les autres modes de financement mentionnés dans la proposition permettraient de maintenir un service de qualité et de proximité ;

. de justifier que les exemples de libéralisation anticipée du secteur postal sont probants, alors que les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays, ainsi que les interprétations différentes données de la définition du service universel font varier sensiblement le coût de ce service d'un Etat à l'autre ».

Le **premier alinéa** rappelle l'auteur de ce projet, à savoir la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne.

La Délégation a élaboré ce projet d'avis dans le cadre de la procédure de contrôle de subsidiarité et de proportionnalité établie par la COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) lors de ses réunions de Londres, en octobre 2005, et de Vienne, en février 2006. La COSAC s'est vue reconnaître un rôle institutionnel par le Protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam. Le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité s'exerce dans le délai de six semaines à partir du moment où la proposition de la Commission est mise à la disposition du Parlement et du Conseil dans toutes les langues.

Au cas d'espèce, la COSAC a recommandé que les avis des parlements soient adoptés au plus tard le 11 décembre 2006, date du Conseil TTE des ministres européens (Transports, Télécommunications, Energie), au cours duquel doit être examinée la proposition de directive sur l'achèvement du marché intérieur des services postaux rédigée par la Commission européenne.

S'agissant de la procédure propre à l'Assemblée nationale, elle a été définie à la suite d'un échange de courriers du 11 octobre 2006 entre le Président de la Délégation et le Président de l'Assemblée nationale : les projets d'avis de la Délégation pour l'Union européenne sont communiqués à la Présidence, qui les renvoie à la commission compétente, cette dernière devant disposer d'un délai de trois semaines pour se prononcer. En cas de divergence entre la Délégation et la commission, c'est le point de vue de la commission qui prévaut. La position définitive de l'Assemblée nationale, qu'elle résulte d'une décision de la commission ou de la Délégation, est communiquée par la Présidence à la Commission européenne et au Gouvernement.

Le **deuxième alinéa** établit la position de la Délégation au regard du principe de subsidiarité. La Délégation considère que la proposition de directive n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité, dans la mesure, notamment, où chaque pays conserve la faculté d'organiser son propre service postal.

Le contrôle de la subsidiarité conduit à vérifier que, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, selon les termes de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, « *que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ».

Or, dans l'exposé des motifs de sa proposition, la Commission européenne fait valoir que l'action envisagée poursuit trois objectifs : 1) achever le marché intérieur des services postaux par la suppression des droits spéciaux ou exclusifs ; 2) sauvegarder un niveau commun de service universel pour tous les utilisateurs dans tous les Etats membres ; 3) établir des principes harmonisés de régulation des services postaux dans un marché ouvert. Elle ajoute que ces objectifs ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les seuls Etats membres et que, du fait de la portée et des effets de l'action proposée, ils peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire.

Il semble effectivement difficile de contester la compétence de la Communauté pour les trois objectifs précités, qui comportent tous une dimension transnationale. Dans son dernier rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive postale, la Commission souligne d'ailleurs que les services postaux sont un élément important du marché intérieur des services et font partie de la stratégie de Lisbonne. De plus, il faut rappeler que la proposition

de la Commission vise à modifier la directive « concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux » adoptée en 1997, et déjà modifiée en 2002. Invoquer le principe de subsidiarité à l'encontre de cette proposition pourrait laisser supposer que, depuis neuf ans, la réglementation communautaire régit un domaine relevant des droits nationaux, sans que cela n'ait suscité de réactions de la part des Etats membres.

Le **troisième alinéa** fait état des réserves de la Délégation quant au respect du principe de proportionnalité.

Ces réserves sont fondées sur l'identification d'insuffisances dans la présentation retenue par la Commission européenne pour démontrer la pertinence d'une disparition complète des services réservés aux prestataires de service universel.

La Délégation propose de demander à la Commission européenne d'apporter des précisions complémentaires sur les trois points critiques identifiés, qui font l'objet des trois alinéas suivants du projet d'avis.

Cette approche est particulièrement appropriée puisqu'elle ramène la Commission européenne au rôle initial qui lui a été confié par l'alinéa 3 de l'article 7 de la directive de 1997, à savoir l'élaboration d'« *un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude.* »

Il s'agit en effet de partir d'une analyse objective pour asseoir une position. La Délégation propose de contester certains partis pris de l'étude déjà effectuée au niveau communautaire, ce qui donne ainsi beaucoup plus de solidité à sa contestation de la conclusion tirée par la Commission européenne, qui promeut l'idée d'une libéralisation totale à compter du 1^{er} janvier 2009 (point 8 de l'article 1^{er} de la proposition de directive, qui modifie l'article 7 de la directive 97/67/CE).

Le **quatrième alinéa** concerne l'impact de la suppression du « secteur réservé » sur l'équilibre de fonctionnement des opérateurs du service universel.

En visant particulièrement la suppression du monopole sur les correspondances de moins de 50 grammes, la Délégation propose de demander que la Commission démontre qu'en ce cas, ces opérateurs ne se trouveraient pas fragilisés.

À cet égard, il convient de rappeler que le secteur réservé se conçoit fondamentalement comme une modalité de financement du service universel, ainsi que l'indiquent :

– d'une part, le considérant 16 de la directive 97/67/CE, qui précise que « *le maintien d'un ensemble de services susceptibles d'être réservés, conformément aux règles du traité et sans préjudice de l'application des règles de*

concurrence, apparaît justifié pour assurer le fonctionnement du service universel dans des conditions d'équilibre financier » ;

– d'autre part, l'article 7 de la même directive, qui justifie « *les services susceptibles d'être réservés par chaque État membre au(x) prestataire(s) du service universel* » uniquement « *dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel* ».

Par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes a admis, dans son arrêt « Corbeau » du 19 mai 1993, statuant sur des questions préjudicielles concernant le droit exclusif de collecter, de transporter et de distribuer le courrier confié par la loi belge à la *Régie des postes*, que l'article 90 [article 86 aujourd'hui] du Traité instituant la Communauté européenne permet aux Etats membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du Traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs.

La libéralisation totale remettrait donc en cause la justification du secteur réservé comme option laissée aux Etats membres pour financer le service universel.

Or les caractéristiques du marché postal mettent *a priori* en évidence l'impact important économique d'une suppression des « droits exclusifs ».

En effet, le marché postal a tendance structurellement à stagner, subissant la concurrence du courrier électronique, ce qui fait du partage du chiffre d'affaires du secteur entre les différents opérateurs un jeu à somme nulle, toute perte étant impossible à compenser en tirant avantage d'une croissance globale qui n'existe pratiquement pas : la Commission européenne a recensé 90 milliards d'envois postaux en 2004 contre 89 milliards en 2002. D'autre part, il s'agit d'un marché dont les barrières à l'entrée sont relativement peu technologiques et peu capitalistiques, et où les possibilités de « niches » sont importantes. En particulier, le courrier industriel représente, selon l'analyse d'impact réalisée par la Commission européenne, 87,5 % des expéditeurs dans l'ensemble de l'Union européenne ; or, ce créneau est très rentable, car permettant de minimiser les coûts de collecte, puisque le donneur d'ordre envoie des documents standardisés ; à la faveur de la suppression du monopole sur les correspondances de moins de 50 grammes, ce créneau deviendrait donc une cible privilégiée pour les nouveaux entrants, ce qui ne serait pas sans conséquence pour un opérateur comme La Poste, dont 30 % du chiffre d'affaires de la branche courrier est assuré par 50 entreprises seulement.

La suppression du monopole sur les correspondances de moins de 50 grammes risquerait donc effectivement de priver le prestataire du service

universel de ressources conséquentes, lui rendant plus difficile le maintien du niveau de ses prestations en matière de service universel.

Le **cinquième alinéa** concerne les autres modes de financement du service universel.

La Délégation propose que la Commission européenne démontre qu'ils permettraient de maintenir effectivement le niveau des prestations du service universel, particulièrement en termes de qualité et de proximité.

De fait, l'examen des différentes mesures de financement alternatives au maintien du secteur réservé montre que chacune comporte, en France au moins, une dimension problématique :

– l'attribution de subventions serait soumise au strict encadrement communautaire des aides d'Etat et dépendrait des aléas budgétaires nationaux et locaux. Surtout, elle aboutirait à cette situation paradoxale où la libéralisation totale du marché conduirait à remplacer un dispositif qui s'autofinance, comme c'est le cas aujourd'hui en France, par un mécanisme nécessitant l'apport de crédits publics ;

– le recours au fonds de compensation dans les conditions prévues par l'article 15 de la loi du 20 mai 2005, c'est-à-dire à travers un financement des opérateurs au *pro rata* du chiffre d'affaires réalisé dans le cadre du service universel, reviendrait à faire de La Poste le principal contributeur brut du fonds, même si le solde resterait à la charge des opérateurs concurrents. Cette option serait donc très pénalisante pour l'opérateur historique, qui perdrait la source de financement procurée par le secteur réservé, remplacée par la quote-part plus réduite des opérateurs concurrents au fonds de compensation. En outre, la mise en œuvre pratique des mécanismes du fonds donnerait certainement lieu à de nombreux contentieux sur le calcul du coût du service universel, comme ce fut le cas pour celui des télécommunications ;

– l'augmentation du tarif des timbres postaux serait une solution peu populaire et ne contribuant pas à améliorer la perception que les citoyens peuvent avoir des avantages de la construction communautaire ;

– la mise en œuvre du principe « *pay or play* », par lequel les nouveaux entrants devraient prendre en charge une partie des obligations du service universel – proportionnée à leur capacité de financement et à leur taille – en substitution de leur contribution au fonds de compensation, semble *a priori* envisageable d'un point de vue juridique, compte tenu des nouvelles conditions fixées par la proposition de directive pour l'octroi des autorisations et licences. Elle se heurte en revanche, d'un point de vue technique, au problème de la répartition pratique des missions du service universel, et à la complexité du chiffrage du coût séparé de ces missions.

Aucune alternative au mécanisme des « services réservés » n'apparaît donc *a priori* satisfaisante.

Le **sixième alinéa** remet en cause la démarche d'analyse de la Commission européenne en tant qu'elle s'appuie sur des exemples de libéralisation anticipée du secteur postal.

La Délégation propose de demander à la Commission européenne de justifier le caractère effectivement probant de ces exemples, alors que les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays, ainsi que les interprétations différentes données de la définition du service universel, font varier sensiblement le coût de ce service d'un Etat à l'autre.

À ce jour, le secteur réservé a déjà été supprimé en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni. L'Allemagne et les Pays-Bas ont l'intention de le faire dès 2008.

► Cependant, les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays font que le coût du service universel peut varier sensiblement d'un Etat à l'autre. Si l'on compare un pays comme les Pays-Bas, plutôt petit, plat et très urbanisé, avec la France, il est évident qu'il existe des caractéristiques de coût très différentes.

► Ensuite, on ne doit pas oublier que, conformément au principe de subsidiarité, la définition large du service universel contenue dans la directive postale de 1997 est diversement interprétée dans l'Union européenne, ces différences n'étant pas non plus sans conséquences sur le coût du service universel. Ainsi :

– certains pays peuvent se contenter d'une levée et d'une distribution cinq jours par semaine, alors que la législation française les prévoit six jours par semaine ;

– la répartition des bureaux de poste varie fortement d'un Etat à l'autre. Si, en 2002, la France comprenait environ 3 bureaux de poste par 10 000 habitants, ce *ratio* était quasiment inférieur de moitié, soit 1,5 bureau de poste par 10 000 habitants, en Allemagne et au Pays-Bas.

► Enfin, il convient de noter que si la Commission européenne se félicite des ouvertures anticipées à la concurrence, d'autres interlocuteurs considèrent que les politiques menées en Suède et au Royaume-Uni ont conduit à des réductions d'effectifs chez les opérateurs historiques, à des créations d'emplois précaires chez les nouveaux entrants, ainsi qu'à des remises en cause de la péréquation tarifaire.

Les exemples de libéralisation totale dans certains pays membres ne semblent donc guère transposables à la France.

*

* *

Au total, le projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne apparaît tout à la fois pertinent dans sa démarche et fondé dans son contenu, ce qui conduit votre Rapporteur, soucieux que le soutien de l'Assemblée nationale puisse appuyer la position de notre Gouvernement lors du prochain Conseil des ministres TTE du 11 décembre prochain, à l'inviter à l'adopter en l'état.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 6 décembre 2006, la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné, **sur le rapport de M. Jean Proriol**, le projet d'avis de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'**achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final)**.

Après l'exposé du rapporteur, **M. François Brottes** a estimé que dans la mesure où tout secteur réservé est supprimé, chaque pays ne conserve pas la faculté d'organiser son propre service postal, qui va inévitablement s'en trouver fragilisé, et indiqué qu'en conséquence le groupe socialiste s'abstenait sur ce projet d'avis.

La commission a *adopté* le projet d'avis de la Délégation pour l'Union européenne *sans modification* et *autorisé* la publication du rapport d'information présenté par M. Jean Proriol.

*

* *

En conséquence, l'avis de l'Assemblée nationale sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final) est ainsi rédigé :

AVIS

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (COM [2006] 594 final)

L'Assemblée nationale,

– considère que la proposition de directive n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité, dans la mesure, notamment, où chaque pays conserve la faculté d'organiser son propre service postal ;

– demande à la Commission européenne d'apporter des réponses aux réserves qu'elle exprime au regard de la proportionnalité. En particulier, il lui est demandé :

. de démontrer que la suppression du secteur réservé concernant les correspondances d'un poids inférieur à 50 grammes ne fragiliserait pas les opérateurs postaux assurant le service universel ;

. d'établir que les autres modes de financement mentionnés dans la proposition permettraient de maintenir un service de qualité et de proximité ;

. de justifier que les exemples de libéralisation anticipée du secteur postal sont probants, alors que les conditions géographiques et démographiques propres à chaque pays, ainsi que les interprétations différentes données de la définition du service universel font varier sensiblement le coût de ce service d'un État à l'autre.