

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Délégation pour l'Union européenne

Mercredi 19  
septembre 2007  
10 h 15

**Compte rendu n° 6**

- I. Communication de M. Jérôme Bignon sur le projet de directive sur la libéralisation du service postal (E 3285)..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution ..... 14
- III. Informations relatives à la Délégation ..... 16

**Présidence de  
M. Pierre Lequiller**  
*Président*





## **I. Communication de M. Jérôme Bignon sur le projet de directive sur la libéralisation du service postal (E 3285)**

**M. Jérôme Bignon, rapporteur**, a noté qu'il appartenait à la Délégation d'examiner aujourd'hui une proposition de directive visant à l'achèvement du marché intérieur des services postaux, constituant le dernier volet d'un long processus entamé par la Communauté en 1992 et qui a déjà donné lieu à l'adoption de deux directives en 1997 et en 2002.

Dans cette nouvelle proposition de directive, la Commission européenne confirme son intention d'ouvrir totalement à la concurrence le marché postal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cette mesure implique la disparition du « domaine réservé », c'est-à-dire le maintien, au profit du prestataire du service universel, d'un monopole sur la correspondance d'un poids inférieur à 50 grammes.

Avant de procéder à un examen de ses propositions et de l'état des négociations, il paraît nécessaire de formuler quelques observations préalables.

Tout d'abord, la perception de la poste par les Français dépasse amplement la seule dimension économique de ce secteur d'activité. Elle joue un rôle social, qui ne peut être réduit à l'aménagement du territoire. Elle intervient aux points de fragilité du lien social, notamment dans les territoires ruraux.

La deuxième remarque préalable vise à rappeler que certaines missions assurées par La Poste relèvent de missions de service public distinctes de la mise en œuvre du service universel. Il convient pourtant de bien distinguer les obligations liées à l'aménagement du territoire de celles induites par la fourniture du service universel, même si le service universel impose, par lui-même, le maintien d'un réseau de points de contact plus dense que celui qui serait requis par la seule logique commerciale. Dans un rapport de 2003, la Cour des comptes estimait que le réseau actuel, composé de 17 000 points de contact, répondait à une volonté d'aménagement du territoire, mais que la stricte fourniture du service universel pourrait être assurée par 9 000 points de contact. La logique commerciale, impliquant la rentabilité ou tout au moins l'équilibre financier de tous les points de contact, aboutirait à maintenir 6 000 d'entre eux seulement. Il importe de souligner que même si leur nature juridique a pu évoluer, il existe actuellement autant de points de contact qu'en 1954.

La troisième observation a pour objet de souligner que la proposition de directive se contente de prévoir un cadre général et laisse aux Etats membres de larges compétences au niveau de la mise en œuvre. De nombreuses questions évoquées dans la présente communication devront donc être tranchées par le législateur français à un stade plus tardif, au moment de la transposition de la directive. C'est le cas, en particulier, de la question du mode de financement du service universel après la suppression du secteur réservé.

Enfin, il est nécessaire de préciser que cette intervention se situe dans le cadre de la procédure classique prévue par l'article 88-4 de la Constitution, mais elle a été précédée par *un contrôle de subsidiarité et de proportionnalité*, effectué à la fin de la précédente législature par nos collègues Jérôme Lambert et Didier Quentin. Il s'agissait alors de satisfaire à une demande de la COSAC, préfigurant la mise en œuvre du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité tel qu'il était envisagé par le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe. La Délégation avait adopté un projet d'avis considérant que la proposition

communautaire n'appelait pas d'observation au regard du principe de subsidiarité, mais exprimant des réserves au regard du respect du principe de proportionnalité, du fait de l'impossibilité de maintenir un secteur réservé pour financer le service universel. Ce texte avait été adopté à l'identique par la commission des affaires économiques, sur le rapport de M. Jean Proriot, et transmis à la Commission européenne.

Le rapporteur a évoqué les principaux enseignements de ce contrôle sur le plan communautaire. On doit d'abord noter que 27 chambres parlementaires représentant 21 États membres ont participé à ce contrôle. Cela signifie donc que 12 assemblées n'ont pas souhaité prendre part à cette procédure. Seule la Chambre des députés luxembourgeoise a constaté une violation du principe de subsidiarité. Sept chambres parlementaires ont considéré que le principe de proportionnalité n'était pas respecté ou ont émis des réserves à ce sujet. Il s'agit des deux assemblées françaises, des deux chambres belges ainsi que des parlements grecs, irlandais et luxembourgeois.

La Commission européenne a souhaité répondre aux commentaires ainsi exprimés. Elle se contente de renvoyer aux études qu'elle avait fait réaliser préalablement au dépôt de la proposition de directive et de rappeler les modes de financement du service universel préconisés par cette proposition. La réponse de la Commission se révèle plutôt décevante et elle conforte nos interrogations plutôt que d'apporter des éclaircissements. Depuis le début des négociations, elle fait montre d'une forte inflexibilité. Selon nos informations, cette attitude serait dictée par la « rivalité » existant entre la direction générale Marché intérieur et services (sous l'autorité du commissaire Charlie McCreevy) et la direction générale de la Concurrence (dépendant de la commissaire Neelie Kroes).

La procédure de contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité de la directive postale a cependant été riche en enseignements, tant sur le plan institutionnel que sur les perspectives d'évolution dans la négociation de cette directive. Le secrétariat de la COSAC a tiré deux conclusions de cette procédure. Premièrement, les parlements nationaux devraient développer une entente commune sur le sens des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Deuxièmement, les parlements semblent avoir compris que le principe de proportionnalité se prête davantage à des réserves de leur part que le principe de subsidiarité. D'autres conclusions peuvent être tirées relatives à la « procédure d'alerte renforcée » prévue par le projet de Traité modificatif. Le test effectué sur la directive postale a mis en évidence les problèmes que les parlements nationaux auraient pu rencontrer dans la mise en œuvre de cette procédure. Il est apparu, en particulier, que le délai de six semaines attribué aux parlements pour donner un avis motivé était trop bref. S'agissant du contrôle de la directive postale, seules 10 chambres parlementaires (sur les 27 s'étant prononcées) ont été en mesure de respecter ce délai. Dès lors, on peut considérer que le projet de Traité modificatif actuellement négocié par la Conférence intergouvernementale est susceptible d'introduire des évolutions positives, notamment en portant le délai à huit semaines.

D'autres enseignements ont pu être tirés quant aux rapports de force dans la négociation de la directive postale. Avant même que la Commission ne publie sa proposition de directive, les opérateurs postaux de dix pays avaient signé une déclaration conjointe pour exprimer leur inquiétude sur l'efficacité des mesures envisagées pour le financement du service universel. La liste des signataires, rassemblés dans le « groupe Epicure », laissait apparaître un clivage entre l'Europe du Nord, d'une part, et l'Europe du Sud et de l'Est, d'autre part. Ce clivage ne se retrouve pas vraiment dans les résultats du test de subsidiarité. Ainsi, par exemple, les assemblées espagnoles et italiennes se sont abstenues de prendre position. La démarche de libéralisation engagée par la Commission n'a donc pas fait l'objet

d'une forte contestation. Les négociations au sein du Conseil et le vote en première lecture du Parlement européen ont confirmé cette appréciation. Au stade actuel de l'examen de la proposition, on peut donc affirmer que *le principe même de la libéralisation totale du marché postal semble acquis*.

Le rapporteur a constaté qu'en l'état des négociations, les positions des différents partenaires sont désormais bien connues et un accord politique se dessine à l'occasion de la réunion du Conseil « Télécommunications » du 1<sup>er</sup> octobre prochain. En novembre 2006, date à laquelle l'Assemblée nationale s'est déjà prononcée sur cette proposition, l'affichage d'un soutien au maintien du secteur réservé avait encore un sens. Les négociations en étaient à leur début et la France pouvait espérer obtenir l'appui d'autres Etats dans sa volonté de préserver un secteur réservé. Aujourd'hui, il serait illusoire de continuer à demander la préservation du secteur réservé. Une telle position conduirait à une marginalisation de la France dans les négociations. La plus claire illustration de cette affirmation a été donnée à l'occasion de l'examen du texte par le Parlement européen. En séance plénière, le 11 juillet 2007, c'est à une très large majorité (512 voix pour, 155 contre et 13 abstentions) que le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la libéralisation du marché. Depuis cette date, les négociations menées au sein du groupe Poste en vue de la préparation du Conseil « Télécommunications » du 1<sup>er</sup> octobre se bornent à *la discussion des modalités de cette libéralisation*. La présidence portugaise a d'ailleurs rendu publique, le 5 septembre, une proposition de compromis qui s'inspire grandement du texte voté par le Parlement européen.

Les négociations se concentrent sur les points suivants : *la date de la libéralisation et la question liée de la clause de réciprocité, ainsi que l'opportunité d'imposer des critères sociaux aux opérateurs postaux lors de la délivrance des autorisations par les régulateurs*.

La Commission européenne a proposé une ouverture complète du marché à la concurrence à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle continue de soutenir cette échéance. Le Parlement européen retient une autre solution. Il propose d'abord de repousser la date butoir de l'ouverture à la concurrence de deux ans, au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le Parlement européen préconise également une ouverture en deux étapes, puisqu'un délai exceptionnel de deux ans supplémentaires (1<sup>er</sup> janvier 2013) serait accordé aux nouveaux Etats membres, aux Etats « *faiblement peuplés* » ou aux Etats qui ont une « *topographie particulièrement difficile (de multiples îles, par exemple)* ». Cette dissociation des dates de libéralisation conduit le Parlement à introduire une « clause de réciprocité », en vertu de laquelle les marchés postaux ouverts à la concurrence après la publication de la directive pourraient être fermés aux opérateurs bénéficiant encore d'un secteur réservé et aux sociétés qui les contrôlent dans les Etats membres ayant repoussé l'échéance à une date postérieure à 2009. Sur ces points, le compromis établi par la présidence portugaise reprend, pour l'essentiel, les propositions du Parlement. Il ne s'en écarte que sur les modalités de détermination des Etats susceptibles de demander le bénéfice du report à l'échéance ultime de 2013. Les critères démographiques et topographiques introduits par le Parlement ont, en effet, donné lieu à de nombreuses interprétations du fait de leur subjectivité. Aussi, la présidence portugaise préfère-t-elle une approche nominative, sans d'ailleurs mentionner le nom des Etats concernés. Elle maintient en conséquence la clause de réciprocité. Cette dernière a toutefois fait l'objet de vives critiques. Le service juridique du Conseil, en particulier, a estimé que la clause envisagée discriminait selon un critère trop subjectif, trop proche de la nationalité, ressemblant à une « clause punitive ». Le compromis de la présidence est donc rédigé de telle sorte que la clause de réciprocité ne pourrait s'appliquer que durant les deux années de dérogation

supplémentaires (2011 et 2012). La portée de la clause de réciprocité s'en trouverait fortement minimisée, tout au moins pour l'opérateur français.

La Poste étant une industrie de main-d'œuvre, où le risque de *dumping* social existe, le Parlement européen a prévu que les Etats membres devaient exiger que tous les opérateurs respectent pleinement les législations du travail, conformément au droit national, ainsi que la législation en matière de sécurité sociale et les conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux. En outre, il est demandé à la Commission de présenter, au plus tard trois ans après l'ouverture du marché, un rapport sur l'évolution globale de l'emploi dans le secteur et sur les conditions de travail. La présidence portugaise ne suit pas le Parlement sur ce point. Elle se limite à mentionner les conditions de travail et les régimes de sécurité sociale dans la liste des raisons générales de nature non économique qu'un Etat membre peut invoquer pour imposer des conditions à la prestation de services postaux. La prise en compte des conditions de travail dans la délivrance des autorisations est renvoyée dans un court considérant – de moindre valeur juridique. La question des critères sociaux est surtout sensible en Allemagne, où un accord vient d'ailleurs d'être conclu pour imposer un salaire horaire minimum à l'ensemble des opérateurs du secteur postal.

Dans ces négociations, les autorités françaises n'ont pas d'hostilité de principe à l'égard de la libéralisation du marché postal, qu'elles préféreraient voir intervenir à une date unique pour l'ensemble des Etats membres. Le gouvernement français ne souhaite manifestement pas apparaître comme un défenseur acharné du monopole, ce qui l'isolerait dans les négociations. Il est à souligner que La Poste défend une approche similaire et que seuls les syndicats – tout au moins ceux auditionnés par le rapporteur (CGT-PTT, Sud-PTT et FO Communication) – se déclarent ouvertement opposés à l'ouverture du marché. La position officielle de notre pays s'appuie sur une analyse prenant en compte les effets attendus de l'ouverture à la concurrence, l'état de préparation de La Poste et les perspectives de développement de la concurrence en France.

Le marché postal est actuellement en décroissance. En France, le volume d'objets distribués a diminué sur tous les segments du marché en 2005, à l'exception de celui du colis. Chacun a bien conscience qu'avec la messagerie électronique, un risque fort de substitution existe. La concurrence, en poussant à l'innovation, serait susceptible de dynamiser ce marché et pourrait, par exemple, stimuler le courrier des PME, qui constitue probablement un gisement de croissance. Trois Etats membres (la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède) ont déjà procédé à l'ouverture complète de leur marché. Ces expériences donnent souvent lieu à de très vives critiques des opposants à la proposition de directive. Ces critiques apparaissent excessives. On peut noter que ces trois Etats affichent des niveaux de performance élevés pour la distribution à J + 1 : 91 % pour le Royaume-Uni et 95 % pour la Suède et la Finlande en 2004 (à la même date, ce taux n'était que de 75 % en France). Le nombre de personnes desservies par un bureau de poste est relativement proche dans ces pays de celui constaté en France. Quant aux tarifs pratiqués, le prix du timbre en Suède et en Finlande – si l'on prend en compte les parités de pouvoir d'achat – est équivalent à celui de la France. Au final, un indice prouve manifestement que les particuliers et les entreprises des pays ayant déjà ouvert leur marché à la concurrence ne perçoivent pas une dégradation du service postal et lui accordent toujours leur confiance : la Finlande est le pays d'Europe où l'on observe le plus grand nombre d'envois de lettres par habitant (412 lettres par habitant et par an contre 321 en France).

S'agissant de l'état de préparation de La Poste, il convient de rappeler qu'en octobre 2003, la Cour des comptes a publié un rapport sur « les comptes et la gestion de

La Poste (1991-2002) », dressant un bilan très alarmant sur la productivité de cet opérateur. Depuis la publication de ce rapport, La Poste – avec le soutien de l’Etat – a mis en œuvre des mesures de rattrapage. Ces ajustements se sont accompagnés d’une meilleure qualité de service, avec 81 % du courrier distribué à J + 1 en 2006, contre 75 % en 2004. Mais La Poste doit encore poursuivre ses efforts pour porter sa compétitivité au meilleur niveau européen. Un « plan stratégique » 2008-2012 doit être annoncé dans les prochaines semaines et se substituer au « contrat de plan » signé en 2004. Si La Poste continue sa mise à niveau, il y a tout lieu de penser qu’elle sera en mesure d’affronter la concurrence à l’horizon 2010/2011.

En ce qui concerne les perspectives de développement de la concurrence en France, les spécificités du marché postal sont très différentes de celui des télécommunications. A la différence de ce dernier, on est en présence d’une industrie de main d’œuvre où les possibilités d’évolutions techniques sont faibles. La concurrence visera donc des segments spécifiques où elle pourra tirer avantage de modèles d’organisation moins coûteux que La Poste. En clair, elle devrait chercher à se développer dans la distribution en zones urbaines de courriers en nombre envoyés par les entreprises dans des délais supérieurs à J + 1. Selon le Président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la cible ainsi déterminée représenterait au total 40 % des volumes postaux. Cela ne signifie pas que La Poste devrait perdre automatiquement et immédiatement l’intégralité de ces parts du marché postal. Sur cette question, deux points de vue s’opposent. L’ARCEP tend à penser que la concurrence ne se développera que de façon progressive en raison de la réticence des émetteurs à scinder leur trafic entre plusieurs opérateurs. La Poste considère, quant à elle, que cette barrière n’existe pas chez les grands émetteurs et qu’elle peut être contournée par l’intermédiaire des routeurs. L’opérateur fait également valoir la forte densité de la répartition de la population dans notre pays, ce qui en ferait un marché très attractif. Pour l’heure, le principal concurrent de La Poste, la société Adrexo, annonce des objectifs plutôt modestes, puisqu’elle se propose de conquérir 3 à 4 % de parts du marché l’année de l’ouverture à la concurrence (ce qui correspondrait à un chiffre d’affaires de 180 à 240 millions d’euros, dans la mesure où le courrier adressé relevant aujourd’hui du secteur réservé représente 6,1 milliards d’euros en 2006). A titre de comparaison, l’opérateur alternatif sur le marché suédois s’est attribué 8 % de parts du marché. Une menace bien plus importante pourrait provenir de certains opérateurs étrangers. La *Deutsche Post* ne cache pas son ambition de développer ses activités à l’extérieur, notamment en France.

Compte tenu de ce qui vient d’être exposé sur l’état de préparation de La Poste, *les autorités françaises* se montrent opposées à une libéralisation au 1<sup>er</sup> janvier 2009 mais sont prêtes à accepter un report au 1<sup>er</sup> janvier 2011, comme le préconisent le Parlement européen et le compromis de la présidence portugaise. La France se prononce, en revanche, pour une date unique, sans dérogation. Sur la clause de réciprocité, la rédaction du compromis de la présidence portugaise apparaît plus satisfaisante, car elle ne s’appliquerait qu’à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 et à l’encontre d’un nombre limité d’Etats. On peut se demander aussi s’il ne faudrait pas accepter de libéraliser dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 le secteur du publipostage (autrement dit, de la publicité adressée). La société Adrexo plaide pour cette ouverture et l’ARCEP soutient cette demande, qui ne serait probablement pas de nature à mettre La Poste en difficulté et traduirait une approche constructive de notre pays facilitant, peut-être, un accord sur la publication de « lignes directrices » sur la détermination du coût du service universel, qui constitue la principale exigence de la France. Le rapporteur ne prétend pas résoudre cette question, mais souhaite qu’elle soit étudiée.

Le rapporteur a ensuite fait part des interrogations persistantes sur le *financement du service universel*, tout en précisant que la proposition de directive ne remet aucunement en

cause les contours du service universel déterminés par la directive 96/97/CE modifiée en 2002, qui satisfont à des exigences de haut niveau. En vertu du principe de subsidiarité, les autorités françaises ont fixé des normes plus élevées encore en prévoyant, dans la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, que les services de levée et de distribution devaient être assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles, soit six jours par semaine (et non pas cinq seulement).

C'est sur le financement du service universel que les négociations de la proposition de directive se focalisent. Les interrogations suivantes n'ont toujours pas reçu de réponses pleinement satisfaisantes : le service universel a-t-il un coût ? Quel mécanisme pour remplacer le secteur réservé ? Existe-t-il des risques sur l'évolution des tarifs ? Le financement des missions de service public distinctes du service universel est-il garanti ?

Dans une approche intuitive, on pourrait supposer que l'obligation d'assurer le service universel se traduit forcément par un coût supplémentaire pour le ou les opérateurs en charge de cette mission. Pourtant, la question de l'existence d'un coût net est sérieusement posée par les plus fermes partisans de la libéralisation, en particulier la Commission européenne. Répondre à cette interrogation se révèle une tâche ardue, car on s'aperçoit rapidement – non sans étonnement – qu'il n'existe aucune estimation sérieuse du coût du service universel. Les modalités de calcul du coût du service universel n'ont pas fait l'objet de travaux approfondis car, jusqu'à présent, les Etats membres ont calé la délimitation de leur secteur réservé dans les limites exactes autorisées par la directive en vigueur, sans se demander si la nécessité d'un secteur réservé de cette taille, était ajusté aux obligations à accomplir. Dans notre pays, La Poste affirme qu'elle est probablement en charge du service universel dont le coût est le plus élevé, compte tenu des hautes exigences de qualité retenues par les autorités nationales et de la répartition de la population. Sa comptabilité analytique ne lui permet pas malheureusement de fournir des estimations précises, à l'exception du coût de la distribution de la presse, obligation spécifique à la France. Le ministère de l'industrie avance un chiffre d'un milliard d'euros pour le coût global du service universel, mais il ne s'agit que d'un ordre de grandeur, pas véritablement étayé par des études détaillées. Le choix d'une méthode de calcul du coût du service universel a une importance capitale dans la détermination du mode de financement le plus approprié. Dans ces conditions, les autorités françaises jugent indispensable d'insérer en annexe de la directive des « lignes directrices » donnant des orientations communes pour établir le calcul du coût net du service universel, ce qui renforcerait la sécurité juridique des mécanismes destinés à se substituer au secteur réservé. En première lecture, le Parlement européen a partiellement entendu la demande française, en prévoyant que la Commission devrait, d'une part, assister les Etats membres en leur donnant « *des orientations pour le calcul des coûts nets* » avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et, d'autre part, examiner les plans nationaux de financement du service universel inspirés des orientations précédentes. Pour notre pays, cette disposition a l'inconvénient de repousser la publication des orientations à une date postérieure à l'adoption de la directive. Le compromis élaboré par la présidence portugaise apparaît plus satisfaisant puisqu'il comporte une annexe sur le calcul du coût net du service universel.

La question du mécanisme susceptible de remplacer le secteur réservé est fondamentale, mais ne se posera réellement qu'à l'étape de la transposition de la directive. La proposition de directive énumère plusieurs options envisageables. En France, le choix pourrait apparaître comme déjà effectué. L'article 15 de la loi du 20 mai 2005 précitée institue un « fonds de compensation du service universel postal » financé par les contributions de chaque prestataire postal au prorata de leur chiffre d'affaires réalisé dans le champ du service universel. Le débat pourrait néanmoins être réouvert à l'occasion de la transposition de la



présente directive, car La Poste juge ce mécanisme injuste, conduisant à taxer l'opérateur en charge du service universel de façon disproportionnée. Après avoir d'abord défendu un système dit de « *pay or play* », dans lequel les nouveaux entrants devraient prendre en charge une partie des obligations du service universel ou sinon contribuer au fonds de compensation, elle estime aujourd'hui qu'il serait impossible à mettre en œuvre. La Poste préconise donc désormais d'alimenter le fonds de compensation, non plus par une taxe sur le chiffre d'affaires, mais par une taxe à l'objet, reposant sur les volumes. Pour l'heure, l'ARCEP s'oppose à une taxe à l'objet et ne pense pas qu'un fonds de compensation sera en mesure de collecter un montant supérieur à 200 millions d'euros en faveur de La Poste (soit un montant très éloigné du milliard d'euros généralement avancé pour estimer le coût net du service universel), sous peine d'être contesté comme constituant une « barrière à l'entrée ».

Il faut souligner que le prix unique du timbre pour les particuliers français n'est absolument pas menacé. Chaque Etat conserve la possibilité d'appliquer un tarif unique pour les envois tarifés à l'unité qui restent le service le plus fréquemment utilisé par les particuliers et les petites et moyennes entreprises. Une déperéquatation pourra, en revanche, être appliquée aux envois en nombre qui représentent l'essentiel de l'activité postale (les entreprises représentent 87,5 % des expéditeurs dans l'ensemble de l'Union européenne et les envois entre particuliers ne constituent plus que 5 % du trafic postal). Selon l'ARCEP, la déperéquatation des envois en nombre sera « le cœur du financement du service universel ». Elle permettra à La Poste d'assurer la préservation des ressources nécessaires à la prise en charge des obligations du service universel. S'agissant de l'impact de la libéralisation sur le niveau des tarifs postaux, il convient de rappeler qu'un rééquilibrage tarifaire est déjà en cours. En application de la mission qui lui a été confiée par la loi du 20 mai 2005, l'ARCEP a ainsi décidé que La Poste pourrait augmenter les tarifs du service universel dans la limite d'une enveloppe globale de 2,1 % chaque année en 2006, 2007 et 2008.

Le service universel constitue un socle garanti à tous les citoyens de l'Union, mais chaque Etat peut souhaiter que l'opérateur postal assure des missions de service public plus étendues. La Poste participe également à une mission d'aménagement du territoire que la loi du 20 mai 2005 a identifiée comme complémentaire aux obligations d'accessibilité imposées à l'opérateur au titre du service universel. Le réseau actuel, composé de 17 000 points de contact, est justifié par la mission d'aménagement du territoire. La loi du 20 mai 2005 prévoit ainsi que 90 % de la population se situe à moins de 5 kilomètres et 20 minutes d'un point de contact de La Poste. Il serait donc nécessaire d'obtenir des clarifications et des assurances sur le financement des missions de service public confiées par les Etats membres à leur prestataire du service universel. La sécurité juridique des compensations de service public a certes été renforcée par « le paquet Monti » (encore appelé « paquet Altmark »), étudié par la Délégation en octobre 2005 sur le rapport de MM. Bernard Derosier et Christian Philip (rapport n° 2619). Néanmoins, il serait aussi opportun que la Commission actualise sa communication sur les aides d'Etat dans le secteur postal datant de 1998.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Pierre Forgues** a relevé que, quelles que soient les sensibilités des usagers, ces derniers ont créé des associations pour soulever les problèmes récurrents posés par le fonctionnement du service public de La Poste. Considérant que ce dernier devait veiller à fournir aux citoyens des services de qualité et à respecter les principes d'universalité et d'équité territoriale, il a constaté que, dans l'ensemble, le service public de La Poste fonctionnait bien et que les Français en avaient une image positive, ce qui l'a conduit à douter de l'opportunité de le libéraliser. A ses yeux, l'application du principe de concurrence à La

Poste, ne peut, à la différence d'autres services marchands, emporter des effets bénéfiques, comme le montre l'exemple des trois Etats ayant procédé à une libéralisation totale. Au demeurant, il a mis en garde contre les difficultés qui pourraient résulter de l'éventuelle suppression des deux tiers des points de contact.

S'interrogeant sur la portée du principe de subsidiarité qui, d'après lui, se limiterait seulement au choix de la couleur du timbre, il a déploré que l'Union européenne puisse encourager la destruction des services publics qui, comme La Poste, fonctionnent correctement. Il a également contesté la notion de libre concurrence et non faussée, se référant aux sommes considérables dépensées par le Conseil de la région Midi-Pyrénées pour permettre l'accès des usagers à Internet et à l'ADSL, alors que les opérateurs leur facturent dans le même temps des prestations à des coûts élevés. En conclusion, il s'est prononcé contre l'adoption de la proposition de directive puisqu'elle aura pour effet de tirer le service public vers le bas au lieu de contribuer à son renforcement.

**M. Jérôme Lambert**, déclarant partager les observations de M. Pierre Forgues, a regretté que la Délégation soit invitée à examiner un tel texte, à l'heure où les Etats membres sont saisis du projet de Traité modificatif. Il a estimé que la proposition de la Commission ne pouvait que donner une image négative de l'Europe aux Français du fait des difficultés qui résulteront du processus de libéralisation.

Rappelant que, sur le terrain, avec les élus de toutes tendances, il a défendu le service public de La Poste, menacé, du fait des évolutions actuelles et futures liées à l'ouverture à la concurrence, il a considéré qu'il lui apparaîtrait difficile d'adopter une position différente au sein de la Délégation. A cet égard, il a déclaré que le rapport qu'il avait présenté avec M. Didier Quentin sur l'application du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité avait déjà mis en exergue les difficultés qui ne manqueraient pas d'apparaître du fait de la libéralisation de La Poste. C'est pourquoi il a déploré que, comme le rappelle le premier point des conclusions proposées par le rapporteur, la Commission européenne n'ait nullement tenu compte de l'avis de l'Assemblée nationale rendu au titre du contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dès lors, en l'état actuel, il a jugé qu'il ne serait pas sérieux d'approuver la proposition de directive, d'autant que fait défaut une estimation approfondie du coût du service universel. De surcroît, il a affirmé que la proposition de directive ne manquera pas d'entraîner une augmentation du montant des subventions versées par les autorités publiques, alors que le système actuel est financé sur la base de la solidarité tarifaire. A ses yeux, la directive permettra aux opérateurs d'accroître leurs profits, tandis que le financement des déficits du service universel incombera aux autorités publiques. Devant de tels risques qu'il a jugés possibles, M. Jérôme Lambert a déclaré s'opposer à l'adoption de la proposition de directive.

**M. Christian Paul**, contestant que son groupe puisse être accusé d'être hostile à l'application du principe de concurrence, a considéré que celui-ci pouvait aboutir à des résultats positifs comme le montre la condamnation pour abus de position dominante de *Microsoft* par le Tribunal de première instance. En revanche, il s'est élevé contre son application lorsque, comme c'est le cas de la proposition de directive, il a pour effet de réduire à marche forcée la part des services publics.

Evoquant les propos du rapporteur, il a estimé que ce dernier n'indiquait pas clairement ses orientations, puisque, à ses yeux, la Délégation serait davantage contrainte de subir les propositions de la Commission, qu'en mesure d'influencer celle-ci. En termes de maillage, que doit souhaiter la Délégation, 17 000 ou 6 000 points de contact ? Quel devra

être le degré de service fourni au public ? M. Christian Paul a considéré que c'est seulement à partir de la réponse à ces objectifs que la Délégation pourra voir si la proposition de directive est acceptable et définir les garanties susceptibles d'être mises en œuvre. A défaut de tels préalables, il a craint que l'Assemblée nationale ne soit confrontée à une dégradation continue du service public postal, que les Français constatent depuis plusieurs années. Affirmant que ce processus risquait de s'accélérer, il a appelé à un renversement de la démarche et a demandé que des précisions soient apportées, en ce qui concerne les garanties et les outils financiers dont pourrait bénéficier le service public de La Poste.

**Le rapporteur** a estimé que la perception de la concurrence telle qu'elle venait d'être exprimée, perception qui n'était pas la sienne, était de nature à remettre en cause l'objectif de l'Union européenne de mise en place d'un grand marché unique des biens et services fonctionnant selon les règles de la concurrence.

La position du Gouvernement, que la majorité partage, tient compte de ce que la libéralisation et la suppression du secteur réservé sont dorénavant inexorables, étant l'aboutissement d'un processus engagé en 1992.

Le débat doit donc se concentrer sur deux objectifs. Il s'agit, en premier lieu, du report de la libéralisation au 1<sup>er</sup> janvier 2011, de manière à permettre à La Poste d'achever sa mue. Il faut qu'elle conserve cette place centrale chère au cœur des Français, tout en se modernisant et en se mettant en mesure d'affronter la concurrence. Il n'est pas question de supprimer 17 000 points de contact, nombre au demeurant quasiment inchangé depuis 1954. Tout juste faut-il rappeler qu'en 2003 la Cour des comptes avait estimé que 9 000 suffiraient pour assurer les obligations de service universel et qu'on considère que, dans une optique commerciale pure et dure, 6 000 seulement seraient nécessaires. Il n'a jamais été dit que l'on irait là. Au contraire, les obligations législatives relatives à l'aménagement du territoire imposent de maintenir ces points de contact. Le second objectif concerne le financement du service universel. La proposition de directive prévoit le maintien du service universel, comme la France l'a demandé. Mais, il faut insérer, en annexe, des lignes directrices claires pour en calculer le coût. Il y a actuellement débat sur le coût réel de ce service, la fourchette étant particulièrement étendue, allant d'une somme faible à 1 milliard d'euros. Il faudra à l'avenir mettre en place une comptabilité analytique et recourir à des expertises indépendantes.

Dans l'ensemble, le service universel et les obligations de service public liées à l'aménagement du territoire sont un élément du cadre qui a permis à La Poste de se moderniser, améliorant son score de délivrance du courrier à J + 1, qui est de 82 % en 2006 contre 75 % en 2004. La Poste se positionne comme une entreprise moderne, présente sur le territoire et qui va pouvoir s'affirmer sur le marché européen, et contribuer ainsi pour une plus grande part au PIB de la France. En conclusion, il s'agit pour La Poste de s'adapter au marché selon le futur cadre juridique.

**Le Président Pierre Lequiller** a estimé qu'il y avait en la matière un débat de principe et a souligné que le report de l'échéance à 2011 permettrait de procéder aux adaptations nécessaires.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* – les membres du groupe SRC votant contre – *les conclusions suivantes* :

*« La Délégation pour l'Union européenne,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu 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 / E n° 3285),*

*Vu l'avis de l'Assemblée nationale sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité par la proposition de directive précitée,*

*Vu les observations de la Commission européenne sur des questions de l'Assemblée nationale de la République française,*

*1. Regrette l'insuffisante motivation des observations de la Commission européenne sur l'avis de l'Assemblée nationale rendu au titre du contrôle de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;*

*2. Estime que l'ouverture complète du marché postal à la concurrence ne peut être mise en œuvre dans l'ensemble des Etats membres avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ;*

*3. Exprime sa préférence pour une date butoir unique ou, tout au moins, pour une limitation du nombre d'Etats membres susceptibles de maintenir, à titre dérogatoire, un secteur réservé pendant deux années supplémentaires ;*

*4. S'oppose à l'adoption d'une clause de réciprocité applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, avant même la date butoir fixée pour l'ensemble des Etats ne bénéficiant pas d'une dérogation ;*

*5. Invite le Gouvernement à étudier la possibilité de ne plus inclure le publipostage dans le secteur réservé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;*

*6. Souhaite que les Etats membres exigent de tous les opérateurs postaux qu'ils respectent pleinement les législations du travail, conformément au droit national, ainsi que la législation en matière de sécurité sociale et les conventions collectives conclues entre les partenaires sociaux ;*

*7. Insiste particulièrement sur la nécessité d'insérer en annexe de la proposition de directive des lignes directrices donnant des orientations communes pour établir le coût net du service universel ;*

*8. Se félicite que chaque Etat membre conserve la possibilité d'appliquer un tarif unique pour les envois tarifés à l'unité ;*

*9. Considère qu'il ne serait pas cohérent dans un marché postal libéralisé d'imposer au prestataire du service universel de tenir compte des « coûts évités » pour appliquer une flexibilité tarifaire en faveur des envois en nombre ;*

*10. Invite la Commission européenne à actualiser sa communication sur les aides d'Etat dans le secteur postal, afin de renforcer la sécurité juridique du financement des missions de service public confiées par les Etats membres à leur prestataire en complément du service universel ».*

## II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

### Point A

Aucune observation n'ayant été formulée sur les sept textes suivants, la Délégation les *a approuvés*.

#### ➤ *PESC et relations extérieures*

- proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, pour tenir compte de l'adhésion à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie (document **E 3592**) ;

- proposition de décision du conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole à l'accord euro-méditerranéen entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'État d'Israël, d'autre part, visant à tenir compte de l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (document **E 3608**).

#### ➤ *Santé*

- proposition de règlement du Conseil portant création de l'entreprise commune pour l'initiative en matière de médicaments innovants (document **E 3548**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les annexes du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (document **E 3583**).

#### ➤ *Transports*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la gestion de la sécurité des infrastructures routières (document **E 3264**) ;

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 954/79 du Conseil concernant la ratification par les États membres de la convention des Nations Unies relative à un code de conduite des conférences maritimes ou l'adhésion de ces États à la convention (document **E 3440**).

➤ *Divers*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur la participation de la Communauté à un programme de recherche et développement visant à améliorer la qualité de vie des personnes âgées par le recours à de nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) entrepris par plusieurs États membres (document **E 3566**).

**Point B**

➤ *Politique sociale*

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (document **E 3598**).

**M. Michel Herbillon, rapporteur**, a rappelé que la Commission européenne proposait de répondre positivement aux deux premières demandes de mobilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), récemment mis en place. Celles-ci sont sollicitées par la France pour aider des salariés des sous-traitants de l'industrie automobile, de PSA comme de Renault, en l'espèce.

La proposition de décision n'appelle pas d'observation particulière. Il faut donc surtout observer qu'elle donne des éléments sur ce qu'est un choc dû à la mondialisation justifiant l'intervention du FEM, que le nombre des salariés bénéficiant de mesures cofinancées par le FEM peut être inférieur au nombre des 1 000 licenciements exigés pour sa mise en jeu, et que les premières orientations d'une révision des modalités d'intervention du fonds (ouverture des critères, allègement des procédures) commencent à poindre.

**M. Jérôme Lambert** a indiqué qu'il souhaitait rappeler les réserves qu'il avait émises lors de la création du FEM. Il serait préférable que l'Europe adopte une politique en faveur de l'emploi plutôt que de compensation des effets négatifs de la mondialisation, opération qui devrait incomber aux entreprises qui font des profits croissants et dont la capitalisation augmente fortement. Ce système de privatisation des profits et d'intervention de l'Europe pour secourir les salariés mis à la rue, est très contestable. L'objectif politique doit être de créer les conditions pour qu'il n'y ait plus de licenciements.

En réponse à une question de **M. Christian Paul**, le **rapporteur** a précisé que le seuil des 1 000 licenciements concernait les licenciements notifiés, et était apprécié sur une base sectorielle et territoriale.

Il a ajouté, en réponse à une demande de **M. Pierre Forgues**, que les sous-traitants concernés étaient ceux qui n'avaient qu'un seul donneur d'ordre comme ceux qui en avaient plusieurs, dès lors que les entreprises correspondantes disparaissaient ou que des emplois étaient supprimés.

**Le rapporteur** a ensuite précisé que la mise en jeu du FEM n'était pas exclusive d'une politique de l'emploi. Il ne faut pas faire la politique de l'autruche face aux effets de la mondialisation, et ne pas dénier à l'Europe la possibilité de participer, en complément et non en substitution aux mécanismes existants, à des actions concrètes en faveur des salariés privés d'emploi.

Suivant l'avis du rapporteur, la Délégation a *approuvé* la présente proposition.

### **III. Informations relatives à la Délégation**

Sur proposition du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a nommé rapporteurs d'information :

– **Mme Chantal Brunel**, sur le processus européen de la Serbie (et du Kosovo), du Monténégro et de la Bosnie-Herzégovine ;

– **Mme Odile Saugues**, sur le processus européen de l'Albanie.

La Délégation a confié une communication à :

– **M. Marc Laffineur**, sur la réglementation des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'Union européenne ;

– **Mme Chantal Brunel**, sur la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association avec le Monténégro (E 3578 et 3585).