



N° 2143

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2009.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

sur l'Union européenne et les activités postales

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Philippe COCHET,

Député

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Thierry Mariani, Didier Quentin, *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^{me} Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer, Gérard Voisin *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M^{me} Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, François Calvet, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Delebarre, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^{me} Arlette Franco, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^{mes} Annick Girardin, Anne Grommerch, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Marc Laffineur, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Jacques Myard, Michel Piron, Franck Riester, M^{mes} Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LA GENESE DE LA PREMIERE DIRECTIVE POSTALE (1989 – 1997)	7
I. LA TRANSFORMATION DES SERVICES POSTAUX EUROPEENS ET LE DEBUT DE L'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE	7
A. LA TRANSFORMATION DES SERVICES POSTAUX	7
B. LES DEBUTS DE L'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE	8
1. Le Conseil informel d'Antibes	8
2. Les débats préparatoires au Livre vert	8
II. LE LIVRE VERT ET L'ELABORATION DE LA DIRECTIVE-CADRE	11
A. LE LIVRE VERT SUR LE DEVELOPPEMENT DU MARCHÉ UNIQUE DES SERVICES POSTAUX	11
B. L'ELABORATION DE LA DIRECTIVE-CADRE	12
1. Les documents préparatoires	12
2. La publication de la directive-cadre	13
DEUXIEME PARTIE : LES DIRECTIVES POSTALES	15
I. LES TROIS DIRECTIVES	15
A. LA DIRECTIVE 97/67/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 15 DECEMBRE 1997 CONCERNANT DES REGLES COMMUNES POUR LE DEVELOPPEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR DES SERVICES POSTAUX DE LA COMMUNAUTE ET L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE	15
B. LA DIRECTIVE 2002/39/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 10 JUIN 2002 MODIFIANT LA DIRECTIVE 97/67/CE EN CE QUI CONCERNE LA POURSUITE DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DES SERVICES POSTAUX DE LA COMMUNAUTE	16

C. LA DIRECTIVE 2008/06/CE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL DU 20 FEVRIER 2008 MODIFIANT LA DIRECTIVE 97/67/CE EN CE QUI CONCERNE L'ACHEVEMENT DU MARCHE INTERIEUR DES SERVICES POSTAUX DE LA COMMUNAUTE	17
II. LA MODIFICATION DE LA SITUATION DU SECTEUR POSTAL EN EUROPE	19
A. LE RAPPORT DE LA COMMISSION EUROPEENNE DE DECEMBRE 2008.....	19
B. LA SITUATION DANS UN CERTAIN NOMBRE DE PAYS	20
1. La situation résumée	20
2. Les évolutions récentes	21
a) <i>L'Allemagne</i>	21
b) <i>Le Royaume-Uni</i>	22
c) <i>Les Pays-Bas</i>	22
d) <i>La Suède</i>	23
e) <i>L'Espagne</i>	23
TROISIEME PARTIE : LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LES DIRECTIVES POSTALES	25
I. LA DIRECTIVE 97/97/CE	25
A. LES TRAVAUX DE LA DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR L'UNION EUROPEENNE.....	25
1. L'examen du 6 octobre 1995	25
2. Le nouvel examen de cette directive le 1 ^{er} octobre 1996.....	27
B. LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EN DROIT FRANÇAIS	29
II. LA DIRECTIVE 2002/39/CE	31
A. LES TRAVAUX DE LA DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR L'UNION EUROPEENNE.....	31
1. L'examen du 9 novembre 2000	31
2. L'examen du 11 octobre 2001	34
B. LA TRANSPOSITION DE CETTE DIRECTIVE EN DROIT FRANÇAIS	36
III. LA DIRECTIVE 2008/06/CE DU 20 FEVRIER 2008.....	37
A. LES TRAVAUX DE LA DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR L'UNION EUROPEENNE.....	37
B. LA TRANSPOSITION DE CETTE DIRECTIVE EN DROIT FRANÇAIS	38
CONCLUSION	39
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41

Mesdames, Messieurs,

Ce rapport d'information est le premier que la Commission des affaires européennes examine au titre des nouvelles dispositions de l'article 151-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui permet à la Commission de faire des « observations » sur des textes à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale comportant une dimension européenne.

Le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales qui va venir en discussion publique après avoir été adopté par le Sénat présente bien cette « dimension européenne » et ce, à un double niveau.

Tout d'abord, le Titre I de ce projet de loi prévoit de transformer La Poste, établissement public, en société anonyme.

Cette évolution nécessaire est commandée directement par la dimension européenne du marché des services postaux. En effet, un des nouveaux défis que La Poste doit affronter est l'ouverture totale de son activité à la concurrence d'ici le 1^{er} janvier 2011, c'est-à-dire dans un an.

Le deuxième défi européen est le développement d'opérateurs postaux très puissants, comme le groupe Deutsche Post DHL. La transformation de son statut permettra à La Poste d'obtenir les moyens financiers qui l'aideront, le rapporteur en est persuadé, à gagner la compétition européenne qui va encore se développer.

Le Titre II de ce projet de loi porte transposition en droit français de la directive 2008/06/CE du 20 février 2008 qui va parachever l'ouverture complète du marché postal à la concurrence.

Ce mouvement a débuté il y a maintenant vingt ans. Cette évolution a été fort longue car, dans beaucoup de pays européens, les services postaux étaient perçus par les citoyens comme allant au-delà de leur dimension strictement économique. Cela était notamment très prégnant en France, La Poste jouant un rôle à la fois social très important et d'aménagement du territoire.

Le rapporteur n'analysera pas, dans ce rapport d'information, le projet de loi directement, mais retracera tout d'abord la genèse de la première directive postale qui s'étend de 1989 à 1997. Il présentera ensuite les trois directives successives, avant d'évoquer les travaux de l'Assemblée nationale sur ces trois textes.

**PREMIERE PARTIE :
LA GENESE DE LA PREMIERE DIRECTIVE POSTALE (1989 – 1997)**

Les services postaux ne sont pas mentionnés dans le traité de Rome mais leur développement ainsi que l'apparition de nouveaux marchés ont appelé une intervention qui s'est faite de façon progressive au niveau européen.

**I. LA TRANSFORMATION DES SERVICES POSTAUX EUROPEENS ET LE
DEBUT DE L'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE**

A. La transformation des services postaux

Le débat sur les services postaux s'est développé en Europe dans les années 1980 à la suite de l'apparition, puis de l'intensification, de la concurrence liée à l'arrivée d'entreprises comme DHL ou UPS. Ces opérateurs intégrés ont commencé à menacer le segment haut de gamme des services postaux, le marché de la livraison rapide des plis et des petits colis.

Cette situation a donné lieu au développement d'une activité contentieuse concernant le respect, dans le secteur postal, des règles de concurrence déterminées par le traité de Rome instituant la Communauté européenne.

Un processus de redéfinition des missions et des conditions d'intervention des opérateurs postaux s'est alors engagé dans les Etats membres à partir de la fin des années 1980 et au début des années 1990.

Une évolution généralisée du statut des services postaux a alors conduit à trois modèles d'opérateurs en Europe :

– un organisme de droit public que l'on retrouvait au Royaume-Uni, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Italie et au Danemark ;

– une société de droit privé mais à capitaux publics, ce qui était le cas de l'Irlande, du Portugal de la Suède, de la Finlande et de l'Allemagne ;

– une société partiellement privatisée, qui ne concernait que les Pays-Bas.

Les activités du secteur postal étaient encore solidement ancrées à cette époque sur le traitement du courrier classique. Mais, en plus de la concurrence des

opérateurs comme DHL ou UPS, le développement de l'informatique et des transmissions numériques pouvait commencer à laisser prévoir des difficultés dans ce domaine.

C'est dans ce contexte que le débat postal s'est engagé au niveau communautaire. L'objectif a alors été de définir un cadre européen stable préservant durablement les missions de service public assurées par les postes nationales afin d'éviter que le droit postal communautaire ne s'élabore au gré des contentieux.

B. Les débuts de l'intervention communautaire

Deux étapes décisives ont marqué le début de l'intervention communautaire : le Conseil informel d'Antibes et les débats préparatoires à la publication du Livre vert de la Commission.

1. Le Conseil informel d'Antibes

C'est sous présidence française, au cours de la réunion informelle à Antibes en septembre 1989 des ministres des Postes et Télécommunications des douze pays membres, qu'est lancé le débat européen sur le secteur postal.

M. Paul Quilès, alors ministre français chargé du secteur postal, préparait à cette époque la réforme de l'administration française des P et T. Celle-ci allait conduire à l'adoption de la loi du 2 juillet 1990 sur l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. Elle organisait la séparation entre La Poste et France Télécom qui, d'administration de l'Etat, sont devenus deux établissements publics.

2. Les débats préparatoires au Livre vert

En décembre 1990, un avant-projet de Livre vert est communiqué aux Etats membres par la Commission.

La France fait alors connaître sa position. Elle rappelle qu'elle est très favorable au service universel et à son corollaire, le secteur réservé aux opérateurs fournissant ce service. Elle regrette également l'insuffisance des mesures d'harmonisation communautaire.

A partir des contributions des Douze, la Commission retravailla son projet vers plus d'harmonisation mais aussi vers une réduction du service réservé.

Le 13 mai 1992, le *Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux* est adopté par la Commission.

Pendant le second semestre 1992, le Livre vert fait l'objet de consultations nationales dans les Etats membres. En France, le ministère des Postes et Télécommunications a organisé une vaste consultation auprès de toutes les personnes intéressées : parlementaires, élus, syndicats, opérateurs privés, organisations de consommateurs, La Poste...

Le Livre vert est publié en juin 1992.

II. LE LIVRE VERT ET L'ELABORATION DE LA DIRECTIVE-CADRE

A. Le Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux

Le Livre vert partait du constat que « *le principe politique le plus fondamental est le besoin d'assurer la poursuite du service universel et donc de garantir que la mission de service public qui incombe aux administrations postales s'exerce dans de bonnes conditions économiques et financières* ».

Il excluait à la fois la libéralisation complète et le maintien du *statu quo*. Celui-ci était écarté car il était, aux yeux de la Commission, synonyme d'absence d'harmonisation européenne et, donc, de marché unique postal.

Le Livre vert proposait donc une solution d'équilibre combinant ouverture accrue du marché et renforcement du service universel, à travers le maintien sous monopole d'un portefeuille de services (« les services réservés ») destinés à en assurer le financement.

La Commission soulignait que ce choix « *part du principe qu'en vue d'assurer le service universel, il est nécessaire d'apporter certaines restrictions au marché libre. [...] L'objectif d'un service universel peut justifier l'établissement d'un ensemble de services réservés, lesquels aideraient à garantir la viabilité financière du réseau du service universel* »⁽²⁾.

Trois objectifs étaient donc fixés :

- chercher un équilibre entre l'exigence d'un service universel assurant un service postal de base à un prix abordable pour tous les utilisateurs et une plus grande ouverture du secteur à la concurrence au bénéfice de ces derniers ;

- établir au niveau communautaire des obligations communes aux prestataires du service universel et en particulier le respect de normes garantissant une bonne qualité de service ;

- renforcer l'harmonisation des services de base constituant le service universel en vue de la prestation d'un service postal efficace sur l'ensemble du territoire de la Communauté, ainsi que celle des conditions d'accès aux services

⁽²⁾ On peut noter que c'est dans ce domaine du secteur postal qu'est apparue la notion de service universel en droit communautaire.

postaux et instaurer des normes de qualité et de contrôle de la performance du service universel.

B. L'élaboration de la directive-cadre

1. Les documents préparatoires

En juin 1993, sur la base des résultats des consultations publiques organisées par les Etats membres, la Commission publie une communication au Conseil et au Parlement européen intitulée : Les lignes directrices pour le développement du Marché unique des services postaux.

Ce document non normatif constatait qu'un consensus se dégagait sur la nécessité d'actions communautaires sur :

- la définition du service universel et les services susceptibles d'être réservés ;
- les critères d'accès : non discrimination, transparence ;
- la séparation des fonctions de régulateur et d'opérateur ;
- les spécifications communes de la qualité des services, notamment dans le domaine du service universel ;
- la normalisation technique.

Le contenu de ce document a été débattu lors de réunions réunissant, d'une part, les autorités de réglementation nationales et, d'autre part, les représentants des acteurs postaux européens.

Le Conseil des ministres des Postes et télécommunications des Douze a adopté, le 7 février 1994, une résolution sur le développement des services postaux communautaires.

Après avoir déclaré appuyer « [...] *l'approche générale contenue dans le « Livre vert » de la Commission sur le développement du marché unique des services postaux* », le Conseil indiquait « *que les principaux objectifs du développement des services postaux dans la Communauté consistaient :*

- à assurer, à l'échelon de la Communauté, un service universel [...];
- à assurer la viabilité économique et financière de la prestation des services composant le service universel à un prix raisonnable pour tous [...];

- à concilier [...] la promotion de la libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et la garantie durable de la fourniture du service universel [...]. »

Le Conseil invitait ensuite la Commission européenne à élaborer une directive précisant la définition du service universel et la liste des services susceptibles d'être réservés.

2. La publication de la directive-cadre

La Commission européenne a présenté, le 26 juillet 1995, au Conseil des ministres européens des Postes et des Télécommunications deux textes : une communication sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service.

Entre novembre 1995 et septembre 1996, lors des différents Conseils des ministres, la France a insisté sur la nécessité de prendre en compte les objectifs de service public et d'aménagement du territoire en préconisant une harmonisation dans le cadre d'un périmètre de services réservés large. Elle s'est opposée avec constance à une libéralisation trop rapide du secteur, celle-ci devant être progressive et contrôlée afin de garantir les missions de service public.

Au sommet européen de Dublin du 13 décembre 1996, l'intervention décisive du chef de l'Etat français et du chancelier allemand a permis que soit élaboré un compromis permettant d'aboutir à une position commune sur le projet de directive.

La directive a été définitivement adoptée par le Conseil des ministres chargés du secteur postal et des télécommunications du 1^{er} décembre 1997.

Elle a été publiée le 15 décembre 1997.

DEUXIEME PARTIE : LES DIRECTIVES POSTALES

Trois directives postales ont été publiées : la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 (directive-cadre), la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 et la directive 2008/06/CE du 20 février 2008.

Elles ont été appliquées de façon progressive et ont induit des transformations de l'organisation des secteurs postaux des Etats membres.

Ces évolutions ne sont pas encore arrivées à leur terme, chaque Etat membre présentant une situation contrastée dans ce secteur, qui continue d'évoluer.

I. LES TROIS DIRECTIVES

A. La 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

Cette directive :

- définit les caractéristiques minimales du service universel que doit garantir chaque Etat membre sur son territoire ;

- fixe des limites communes pour les services pouvant être réservés dans chaque Etat membre au(x) prestataire(s) du service universel, ainsi qu'un calendrier pour la poursuite de la libéralisation progressive et contrôlée ;

- énonce les principes devant régir l'octroi d'autorisations ou des licences pour les services non réservés ;

- définit les principes tarifaires applicables au service universel et prescrit la transparence des comptes des prestataires du service universel ;

- prescrit la fixation de normes pour la qualité des services transfrontières intracommunautaires ;

- confirme les mécanismes devant encourager l'harmonisation technique dans le secteur postal ;

- prévoit la mise en place d'autorités réglementaires nationales indépendantes des opérateurs postaux.

Elle fixait en outre l'ouverture à la concurrence pour les envois de correspondance de plus de 350 g ou dont le prix d'affranchissement était plus de cinq fois supérieur au tarif d'une lettre standard à compter du 1^{er} janvier 1998.

Cette directive fixait également un calendrier pour la poursuite du processus d'ouverture des marchés postaux à la concurrence :

- la Commission européenne devait présenter, pour le 31 décembre 1998, une proposition concernant la poursuite progressive et contrôlée de l'ouverture du marché postal, en vue, notamment, de libéraliser le courrier transfrontalier et le publipostage ainsi que la révision des limites de prix et de poids ;

- le Conseil et le Parlement devaient se prononcer sur cette proposition avant le 1^{er} janvier 2000 ;

- les mesures décidées devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

B. La 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

Cette directive modifie la directive 97/67/CE en définissant les étapes suivantes du processus d'ouverture progressive et contrôlée du marché et en limitant davantage les secteurs des services pouvant être réservés.

Selon celle-ci, les Etats membres doivent soustraire à l'application des règles de concurrence les envois de correspondance :

- dont le poids est inférieur à 100 g et dont le prix est inférieur à trois fois le tarif public à partir du 1^{er} janvier 2003, ce qui représente une ouverture supplémentaire à la concurrence d'environ 9 % ;

- dont le poids est inférieur à 50 g et dont le prix est inférieur à deux fois et demi le tarif public, à partir du 1^{er} janvier 2006, ce qui correspond à une augmentation supplémentaire d'ouverture du marché à la concurrence d'environ 7 %.

En outre, le courrier transfrontière sortant est entièrement libéralisé depuis le 1^{er} janvier 2003, ce qui représente environ 3 % du marché.

Des exceptions sont néanmoins admises lorsqu'elles sont nécessaires pour maintenir le service universel ou quand le service postal présente des caractéristiques particulières dans un Etat membre.

Cette directive prévoit que la Commission européenne doit tenir le Parlement européen et le Conseil informés de l'évolution intérieure du marché des services postaux. Elle fait obligation à la Commission européenne de présenter régulièrement, tous les deux ans, un rapport sur son application comprenant notamment des informations sur l'évolution du secteur, en particulier, les aspects économiques, sociaux et technologiques, ainsi que sur la qualité du service.

Quatre rapports ont été déjà publiés, le dernier en décembre 2008⁽³⁾.

C. La directive 2008/06/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté

Elle oblige les Etats membres à supprimer tous les domaines réservés au plus tard le 31 décembre 2010.

Certains pays ont la possibilité de retarder cette échéance au 31 décembre 2012. Il s'agit des nouveaux Etats membres (République tchèque, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie) ainsi que la Grèce et le Luxembourg compte tenu de conditions géographiques difficiles.

Afin d'éviter des distorsions de concurrence entre les pays bénéficiant d'une possibilité de report de la libéralisation et les autres, une « clause de réciprocité » a été introduite. Elle permet aux Etats membres ayant libéralisé leur marché au 31 décembre 2010 de refuser l'entrée sur leur marché aux opérateurs étrangers bénéficiaires d'un secteur réservé dans leur pays au-delà de cette date.

L'application de ces directives a entraîné une modification de la situation du secteur postal en Europe.

⁽³⁾ Voir ci-après.

II. LA MODIFICATION DE LA SITUATION DU SECTEUR POSTAL EN EUROPE

Les deux directives actuellement applicables de plein droit ont entraîné un début de changement, mais un début seulement, du secteur des services postaux en Europe.

C'est le constat du rapport publié en décembre 2008 par la Commission européenne, constat corroboré par la situation de ce secteur.

A. Le rapport de la Commission européenne de décembre 2008

Ce quatrième rapport au Parlement européen et au Conseil fait le point sur l'évolution du secteur. Il porte sur les années 2006 à 2008 et rend compte de l'application des deux directives 97/67/CE et 2002/39/CE.

La Commission européenne note tout d'abord que si tous les Etats membres ont transposé la directive 2002/39/CE, l'application concrète de certaines dispositions posent parfois problème.

En effet, la concurrence sur le marché postal s'amorce mais se développe lentement dans la mesure où les parts de marché des concurrents, bien que croissantes, restent faibles, même dans les Etats ayant complètement libéralisé leur marché postal.

La Commission européenne impute cette lenteur à la persistance de différents obstacles ou à l'apparition de nouvelles entraves. Elle relève ainsi que, dans la plupart des Etats membres, une grande partie du marché de ces services est encore réservée aux opérateurs postaux en place.

D'autres freins à la concurrence sont apparus, ralentissant le processus de libéralisation comme, par exemple, des conditions trop strictes pour l'octroi de licences ou l'impossibilité d'accéder à des éléments essentiels de l'infrastructure postale.

Par contre, elle souligne que tous les Etats membres ont mis sur pied des autorités de régulation officiellement indépendantes. Cependant, les ressources et les pouvoirs de ces autorités diffèrent grandement selon les Etats membres, la Commission européenne se demandant si celles-ci ont les moyens requis pour s'acquitter efficacement de leurs missions. Elle insiste donc sur la nécessité d'augmenter leur dotation en personnel.

B. La situation dans un certain nombre de pays

1. La situation résumée

	Nombre d'opérateurs actifs	Type d'opérateurs	Offre	PDM volume opérateur historique	PDM valeur opérateur historique
Allemagne	2.328 licences pour 600 opérateurs réellement actifs, dont 23 qui réalisent un CA supérieur à 10 M€	<ul style="list-style-type: none"> - Filiales de postes étrangères : <ul style="list-style-type: none"> o TNT Post AG (avec Hermès Logistik) pour la poste néerlandaise ; o PrimeMail (avec Hermès Logistik) pour la poste suisse ; - Réseaux supra-régionaux regroupant des opérateurs de distribution locaux appartenant à des éditeurs de presse. - Opérateurs de distribution locaux appartenant à des organes de presse et non affiliés à des réseaux ; - Opérateurs locaux de distribution de courrier. 	<ul style="list-style-type: none"> - Services à valeur ajoutée (distribution le lendemain avant midi avec collecte après 17h...) - Envois en nombre non urgents (publipostage, courrier de gestion de plus de 50g...) - Consolidation de courrier 	<ul style="list-style-type: none"> Marché sous licence : - 91 % Deutsche Post - 9 % opérateurs alternatifs 	<ul style="list-style-type: none"> Marché sous licence : - 89,3 % Deutsche Post - 11,7 % opérateurs alternatifs
Royaume-Uni	20 licences (dont celle de Royal Mail).	<ul style="list-style-type: none"> - Essentiellement des sociétés qui collectent le courrier auprès de leurs clients, qui le consolident, le préparent et le déposent dans les centres de traitement de Royal Mail. - Quelques sociétés actives sur la distribution de bout en bout. Elles ne représentent qu'un trafic marginal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidation de courrier en nombre B to B et B to C. - Distribution de courrier en nombre. Echange de documents 	<ul style="list-style-type: none"> Royal Mail distribue 99 % des envois, mais ~20% des plis sont collectés et préparés par les opérateurs alternatifs 	

Pays-Bas	"TNT Post + 2 gros opérateurs alternatifs (Sandd, Selekt Mail) et plusieurs petits opérateurs locaux	- Deux réseaux de distribution d'envois en nombre non urgents couvrant l'ensemble du territoire : Sandd et Selekt Mail (filiale de la poste allemande). - Quelques dizaines d'opérateurs locaux.	Envois en nombre B to B et B to C non urgents (publipostage, catalogues, magazines...).	Marché de l'adressé : - 88 % TNT Post - 7 % Sandd - 5 % Selekt	
Suède	36 opérateurs, dont 2 principaux (Posten et City Mail)	- City Mail couvre les trois plus grandes agglomérations du pays, soit environ 40 % des foyers. Elle se concentre sur le courrier industriel. - Opérateurs locaux n'ayant pas vocation à se développer au-delà de leur zone de couverture actuelle.	Courrier en nombre B to B et B to C non urgent pré-trié.	Marché sous licence : - 90,69 % Posten - 9,14 % City Mail - 0,20% autres	
Espagne	Plus de 450 autorisations individuelles (champ du SU), mais seulement 2 opérateurs principaux (Correos et Unipost).	Unipost est un réseau de franchisés couvrant 70 % de la population espagnole. L'Espagne compte également de nombreux opérateurs locaux non affiliés au réseau Unipost.	Courrier en nombre non urgent inter et intra-urbain Courrier local urgent		

Source : Ministère chargé de l'industrie.

Notes :

B to B : *Business to business* : activité professionnelle effectuée d'entreprise à entreprise.

B to C : *Business to consumer* : activité économique à destination du grand public.

SU : Service universel.

2. Les évolutions récentes

a) L'Allemagne

L'ouverture totale du marché a été anticipée au 1^{er} janvier 2008 mais le rapport annuel du régulateur montre que Deutsche Post, opérateur historique, continue à maintenir sa position dominante avec 90 % des parts de marché pour l'envoi de plis d'un poids inférieur à 1 kg.

La concurrence a largement souffert de l'introduction du salaire minimum et de l'exonération de TVA dont Deutsche Post continue de bénéficier.

L'ouverture du marché a conduit à une baisse importante du nombre de concurrents et à un transfert des activités de transport de lettres vers de nombreux sous-traitants. En 2008, 84 entreprises se sont retirées du marché ; il en reste actuellement 800. Enfin, parmi les 2 500 entreprises ayant obtenu l'autorisation depuis 1998 de transporter des plis d'un poids inférieurs à 1 kg, 1 047 se sont déclarées insolvable ou en cessation de paiement.

Deutsche Post sort donc renforcée de cette situation. De 2007 à 2008, sa part de marché a augmenté de 88,7 % à 89,3 % dans le segment des plis postaux, ses concurrents passant de 11,7 % à 10,7 %, pour un chiffre d'affaires en recul d'environ 10 %

Deutsche Post prévoit actuellement de gérer tous ses bureaux de poste en partenariat avec d'autres entreprises. C'est déjà le cas dans les grandes villes où ils le sont conjointement avec Post Bank ancienne filiale de Deutsche Post, partiellement rachetée par la Deutsche Bank. Deutsche Post reste toutefois, malgré cette évolution, soumise à ses obligations de service universel.

Enfin Deutsche Post vient d'annoncer qu'elle lancera un service postal en ligne au premier semestre 2010 afin de réduire la diminution des profits dans son activité courrier.

Deutsche Post a ainsi acquis, au fil des années une dimension très importante et constitue un conglomérat logistique avec l'acquisition en 1999 de Danzas, puis de la majorité de DHL en 2002 et de Exel en décembre 2005.

b) Le Royaume-Uni

Le marché postal a été totalement libéralisé le 1^{er} janvier 2006.

Postcomm, l'autorité de régulation, a délivré des licences à vingt opérateurs, dont l'opérateur historique, Royal Mail.

Les sociétés concurrentes de Royal Mail ont capté plus de 20 % du courrier des particuliers et 40 % du courrier industriel. Elles sont plus compétitives que Royal Mail car leurs salaires sont en moyenne de 25 % inférieurs. Il faut cependant souligner que Royal Mail n'est pas soumise à la TVA, ce qui est un frein à la concurrence.

Les opérateurs privés n'assurent, pour la plupart, que des prestations de collecte, de consolidation et de préparation du courrier. Il est ensuite remis à Royal Mail qui assure sa distribution. De ce fait, 98,8 % du volume de courrier est ainsi distribué par l'opérateur historique.

c) Les Pays-Bas

L'ouverture du marché est totale depuis le 1^{er} avril 2009.

TNT Post détient 88 % de parts de marché en volume du courrier adressé.

Ses deux concurrents sont Sandd, opérateur indépendant, et Selekt Mail, filiale de la poste allemande. Ces deux sociétés se concentrent sur les envois en nombre, notamment publicitaires. Elles contrôlent, après quelques années d'existence, 12 % du courrier adressé.

Sandd, valorisé entre 25 et 50 millions d'euros, serait actuellement en discussion avec Deutsche Post et La Poste pour évaluer leur intérêt à son endroit.

d) La Suède

Le marché a été libéralisé dès 1994.

Posten, l'opérateur historique, détient aujourd'hui près de 91 % de parts de marché en volume.

City Mail, son principal concurrent, filiale de la poste norvégienne, est exclusivement positionné sur le segment des envois industriels prétriés qui représentent 70 % du marché du courrier. Il déteint 13 % de ce marché pour une desserte d'environ 40 % des foyers suédois.

Une trentaine d'autres opérateurs locaux de plus petite taille se sont positionnés sur le segment du courrier adressé en nombre.

e) L'Espagne

Actuellement, seul le courrier interurbain est encore sous monopole.

L'unique opérateur alternatif d'envergure nationale à Correos, opérateur historique, est Unipost dont la poste allemande est actionnaire depuis 2004.

Grâce à des partenariats, Unipost couvre 70 % de la population espagnole. Elle détient une part d'environ 16 % en volume du marché adressé libéralisé incluant le marketing direct et les envois intra-urbains.

De multiples petits opérateurs locaux proposent leurs services uniquement aux entreprises en développant une stratégie d'écramage par des tarifs attractifs.

Le survol rapide de la situation européenne actuelle montre que les opérateurs historiques conservent une maîtrise importante du marché, même dans les pays les plus anciennement libéralisés.

Deutsche Post, outre son considérable développement dans la logistique, complémentaire de ses activités postales, est très présent dans nombre de pays européens. C'est le grand compétiteur du secteur.

**TROISIEME PARTIE :
LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LES DIRECTIVES
POSTALES**

I. LA DIRECTIVE 97/97/CE

A. Les travaux de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

Ce texte a fait l'objet de deux examens par la Délégation.

1. L'examen du 6 octobre 1995

Ce texte a fait l'objet, sur le rapport de M. Franck Borotra, d'un examen conjoint avec plusieurs autres concernant, d'une part, le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et, d'autre part, le secteur des télécommunications⁽⁴⁾.

Examinant le projet de directive postale, M. Franck Borotra se demandait tout d'abord « *en quoi La Poste est-elle un service public, justifiant, en contrepartie, l'octroi de droits réservés ?* » Il répondait en soulignant qu'elle était « *le noyau dur du service public* » selon cinq critères :

- la péréquation tarifaire ;
- l'universalité du service ;
- la cohésion sociale et l'égalité d'accès ;
- la continuité du service ;
- la distribution de la presse.

Après avoir relevé que la politique communautaire avait connu une évolution très lente, il notait que « *le projet de directive prend réellement en compte la notion de service public* ». Il soulignait ainsi, en s'en félicitant que, selon ce projet, le service postal devait être fourni conformément aux principes

⁽⁴⁾ Rapport d'information n° 2260 du 6 octobre 1995 de M. Franck Borotra : « Faut-il défendre les services publics ? »

généraux d'universalité, d'égalité, de neutralité, de confidentialité, de continuité et d'adaptabilité.

Il estimait cependant que de nombreuses zones d'incertitudes demeuraient. Après s'être demandé si le service universel était viable à long terme, il relevait, outre un délai de transposition trop court, des possibilités de conséquences sociales, notamment en matière d'emploi, « abordées avec légèreté » et « le risque d'une approche excessivement segmentée » pouvant être le « prélude à un démantèlement du service universel ».

Le rapporteur concluait son propos en soulignant qu'au total « *il s'agit d'un texte dont les principes sont satisfaisants, mais qui n'est pas acceptable en l'état, compte tenu des nombreuses ambiguïtés, incertitudes et menaces de remise en cause qu'il comporte [...]. Dans ces conditions il convient d'être particulièrement vigilant et de refuser toute perspective de libéralisation qui pourrait directement ou indirectement remettre en cause l'unité du service public.* »

La Délégation a adopté une proposition de résolution sur l'ensemble des textes européens examinés ce jour-là. Celle concernant le secteur postal condamnait la volonté de déréglementation de ce secteur animant la Commission européenne, s'opposait à ce qu'une séparation comptable poussée trop loin soit le prétexte à un futur démantèlement et s'étonnait que les conséquences sociales de la libéralisation ne soient pas prises en compte.

La proposition de résolution de la Délégation a été adoptée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 1995 (texte adopté n° 428) dont le dispositif est le suivant :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 3 B, 37, 77, 90 (2) et (3) du traité instituant la Communauté européenne,

[...]

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service (n° E 474),

[...]

Le service postal

5. Se félicite de l'avancée que constituent, dans la proposition de directive n° E 474, la définition d'un « service postal universel » et l'affirmation

de la nécessité de garantir la viabilité économique de ce service, et ce, grâce à l'existence de services réservés ;

Approuve les seuils de poids et de prix retenus pour délimiter les services réservés ;

Demande que deux éléments essentiels de l'équilibre économique, la distribution du courrier transfrontalier entrant et le publipostage, soient considérés définitivement comme des services réservés ;

Demande en outre que les envois recommandés soient également considérés comme un service public réservé compte tenu de leur rôle dans les procédures administratives et judiciaires ;

S'oppose à ce qu'une séparation comptable des activités de collecte, de transport, de tri et de distribution soit le prétexte à un futur démantèlement du service public réservé ;

10. Demande, pour limiter les détournements de trafic, que la rémunération versée au service public pour la distribution du courrier en provenance de l'étranger (« frais terminaux ») soit évaluée en fonction du coût réel et de la qualité du service offert ;

11. Exige que la Commission retire le projet de communication qui accompagne la proposition de directive ; en effet ce texte est axé uniquement sur la concurrence, avec le risque d'introduire des doutes sur le droit applicable du fait de la dualité de textes sur un même sujet

[...].

2. Le nouvel examen de cette directive le 1^{er} octobre 1996

La Délégation a procédé à l'examen de la proposition modifiée de directive.

La résolution adoptée par la Délégation sur proposition de son rapporteur, M. Robert Pandraud, réaffirmait, « *son attachement au service public postal, élément irremplaçable de la cohésion sociale et d'un aménagement équilibré du territoire* » et jugeait « *indispensable que toute modification de la directive initiale soit précédée d'une étude d'impact contradictoire et approfondie des effets de son application, tant sur le plan économique que social* ».

La proposition de résolution de la Délégation a été adoptée par l'Assemblée nationale le 26 novembre 1996 (texte adopté n° 595) dont le dispositif est le suivant :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service (n° E 474),

Vu sa résolution (T.A. n° 428) du 30 novembre 1995 sur des propositions et un projet de directives communautaires relatives aux services publics (COM [95] 548 final/n° E 211, COM [95] 379/n° E 467, n° E 574, COM [95] 379 final/n° E 507 corrigendum au n° E 467, n° E 508, COM [95] 337 final/n° E 510),

Vu la résolution du Sénat (n° 129) du 21 mai 1996 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service (n° E 474),

Vu la résolution (n° A4-0105/96) du Parlement européen du 9 mai 1996 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service,

Vu la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil du 31 juillet 1996 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (COM [96] 412 final),

1. Regrette que la Commission européenne n'ait pas tenu compte des légitimes préoccupations exprimées par le Parlement européen lors de la première lecture de ce texte ;

2. Rappelle son attachement au service public postal, élément irremplaçable de la cohésion sociale et d'un aménagement équilibré du territoire ;

3. Observe que ce service public ne peut être assuré si l'équilibre financier de l'opérateur qui en a la charge est compromis par une libéralisation incontrôlée et non maîtrisée et, en particulier, par une définition trop restrictive du périmètre des services qui lui sont réservés ;

4. S'oppose en conséquence à toute libéralisation du publipostage et du courrier transfrontière entrant ;

5. Considère comme essentiel qu'il soit prévu que l'ouverture d'une discussion sur une modification du périmètre des services réservés ne puisse intervenir qu'à l'issue d'une période minimale de trois ans suivant la date d'entrée en vigueur de la directive et par une décision adoptée conjointement par le

Conseil et le Parlement européen sur le fondement des articles 100 A et 189 B du traité instituant la Communauté européenne ;

6. Demande à nouveau que la Commission retire le projet de communication qui accompagne la proposition de directive, ce texte étant axé uniquement sur des considérations liées au bon fonctionnement du jeu de la concurrence et risquant d'introduire des doutes sur les objectifs poursuivis et le droit applicable du fait de l'existence de deux textes portant sur un même sujet ;

7. Juge indispensable que toute modification de la directive initiale soit précédée d'une étude d'impact contradictoire et approfondie des effets de son application, tant sur le plan économique que sur le plan social. »

B. La transposition de la directive en droit français

Cette directive a été transposée en droit français par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire et par le décret n° 2001-122 relatif au cahier des charges de La Poste.

Cette loi a introduit deux nouveaux articles L.1 et L.2 au code des postes et télécommunications, abrogeant les anciens articles définissant les contours du monopole postal sur le transport des lettres, paquets et papiers n'excédant pas 1 kg.

Il s'est agi, en fait, que d'une transposition *a minima* qui a entraîné l'envoi à la France, le 25 juin 2002, par la Commission européenne, d'un avis motivé.

Il s'est avéré, en effet, que la nouvelle réglementation française issue de cette transposition enfreignait le texte européen dans la mesure où il n'y avait pas de séparation fonctionnelle entre l'autorité réglementaire nationale et l'opérateur postal, le ministre chargé des postes étant à la fois autorité réglementaire nationale et chargé de la tutelle de La Poste.

II. LA DIRECTIVE 2002/39/CE

A. Les travaux de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

Cette directive a également fait l'objet de deux examens par la Délégation.

1. L'examen du 9 novembre 2000

Après que le rapporteur, M. Didier Boulaud, eut indiqué que le nouveau texte engageait une libéralisation supplémentaire des services postaux, il a souligné que cette réforme suscitait de nombreuses critiques portant sur sa logique de nature fort libérale. Il a notamment mentionné à cet égard, le niveau beaucoup trop faible des limites de poids et de prix, l'exclusion d'un certain nombre de services du domaine réservé et l'insuffisance des études qui auraient dû justifier les choix faits.

La Délégation a adopté une proposition de résolution rappelant, notamment, les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité pour le fonctionnement des services d'intérêt général. Elle affirmait également, d'une part, son attachement au service universel et au principe de péréquation tarifaire et, d'autre part, la nécessité de prendre en considération l'impact sur l'emploi et l'aménagement du territoire des services postaux.

Cette proposition de résolution a été adoptée par l'Assemblée nationale le 10 décembre 2000 (texte adopté n° 588) dont le dispositif est le suivant :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive,

1. Rappelle qu'il convient, conformément à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne, de veiller à ce que les services d'intérêt général fonctionnent sur la base de principes et de conditions qui leur permettent d'accomplir leur mission : continuité, égalité, adaptabilité.

2. Affirme son attachement au service postal universel qui permet d'assurer des prestations de qualité, à des prix abordables et en tout point du

territoire, ainsi qu'au principe de péréquation tarifaire qui est la condition financière de la réalisation de ces objectifs et permet de faire bénéficier les zones rurales ou les quartiers sensibles de prestations comparables à celles en vigueur dans les autres quartiers urbains.

3. Souhaite que la définition du service universel et du périmètre des services réservés permette aux opérateurs en charge du service universel d'évoluer en tirant parti des changements technologiques et d'exercer leurs activités dans des conditions assurant leur équilibre économique et financier.

4. Déploie que la Commission n'ait pas suffisamment consulté et écouté les partenaires sociaux lors de l'élaboration de sa proposition de directive.

5. Affirme que la libéralisation des services postaux ne saurait être l'objectif essentiel poursuivi par la Commission, qui doit également prendre en considération l'impact de ces services sur l'emploi et l'aménagement du territoire et tenir compte de leur importance économique et sociale ainsi que de la nécessité de préserver un service universel de haute qualité.

6. Se prononce en faveur d'une évolution des services réservés qui garantisse aux opérateurs postaux en charge du service universel le nécessaire équilibre financier dans un contexte de concurrence accrue.

7. Regrette que le calendrier prévu par la directive 97/67/CE pour sa révision n'ait pas été respecté et demande que toute révision ultérieure du cadre réglementaire ne soit adoptée qu'après réalisation d'un bilan destiné à présenter les conséquences de l'application de la directive et d'une étude évaluant, pays par pays, les effets en termes économiques, d'emploi, d'aménagement du territoire, de maintien de la qualité et de l'équilibre financier du service universel du projet de révision.

8. Dénonce les risques qu'entraînerait, pour la pérennité du service universel, une libéralisation excessive fixant les limites du secteur réservé à 50 grammes et 2,5 fois le tarif postal de base, telle que la préconise la Commission.

9. Se félicite de la qualité des réflexions engagées par dix opérateurs postaux européens au sein de PostEurop et de leur apport constructif à la recherche de limites de poids et de prix qui permettent la viabilité du secteur réservé et évitent la mise en œuvre de pratiques d'écrémage ou de détournement de trafic.

10. Au vu des résultats obtenus dans d'autres secteurs (et notamment celui des télécommunications), conteste que le dispositif d'un fonds de compensation soit adapté au secteur postal pour assurer la viabilité du service universel.

11. *Dénonce les pratiques abusives de repostage et s'inquiète des risques de développement du courrier hybride, deux phénomènes qui seraient accentués par l'exclusion du domaine réservé du courrier transfrontalier entrant.*

12. *Se félicite de l'accord intervenu au sein de l'Union postale universelle, à Pékin, en 1999, sur une prise en compte plus réaliste des frais terminaux, ainsi que de l'accord REIMS sur les frais terminaux et regrette que la poste hollandaise ne l'ait pas encore signé.*

13. *Attire l'attention sur l'importance de maintenir dans le secteur réservé le publipostage et le courrier transfrontalier entrant, et s'élève contre l'exclusion de tous les services spéciaux du secteur réservé, ce qui entraînerait de grandes difficultés pour le financement du service postal universel.*

14. *Juge irréaliste le calendrier envisagé pour la phase suivante de la libéralisation, au 31 décembre 2005, qui ne permettra pas de mesurer l'impact de la réforme entreprise et d'étudier sérieusement les effets de ces décisions sur les opérateurs postaux.*

15. *S'oppose à une libéralisation totale des services postaux au 1^{er} janvier 2007.*

16. *Juge très constructifs les amendements adoptés le 22 novembre 2000 par la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme du Parlement européen, saisie au fond de la proposition de directive, qui tendent notamment à :*

– supprimer toute référence aux services spéciaux;

– délimiter le périmètre des services réservés par des seuils de 150 grammes et 4 fois le tarif postal de base, comprenant le courrier express, les courriers transfrontaliers entrant et sortant et le publipostage;

– supprimer tout calendrier pour une libéralisation future à partir de 2007 et imposer la présentation d'une évaluation exhaustive et contradictoire du secteur postal par la Commission d'ici au 31 décembre 2003;

– repousser au 31 décembre 2004 la date limite de transposition de la nouvelle directive postale.

17. *Souhaite que la négociation en cours sur la proposition de directive postale puisse aboutir sous la présidence française de manière à ne pas laisser plus longtemps les opérateurs, leurs personnels, leurs clients et tous les usagers européens dans l'incertitude sur le cadre réglementaire des activités postales en Europe, source de graves inquiétudes. »*

2. L'examen du 11 octobre 2001

Ce texte a fait l'objet d'un nouvel examen par la Délégation, sur le rapport de M. Alain Barrau, Président de la Délégation, en prévision du Conseil des ministres « Télécom » du 15 octobre 2001. Le Président Alain Barrau avait souhaité que soit adoptée une seconde proposition de résolution afin de pouvoir peser sur les négociations en cours.

La proposition de résolution adoptée par la Délégation rappelait, notamment, que la libéralisation n'était pas un objectif en soi et affirmait sa volonté de promouvoir un service postal universel doté des moyens d'assurer un service de qualité en tout point du territoire et à un prix abordable.

La proposition de résolution de la Délégation a été adoptée par l'Assemblée nationale le 26 octobre 2001 (texte adopté n° 716) dont le dispositif est le suivant :

« L'Assemblée nationale,

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 la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (COM [2000] 319 final/n° E 1520),

Vu la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (COM [2001] 109 final),

Vu la résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires,

Vu la 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,

Vu les résolutions du Parlement européen du 14 janvier 1999 et du 18 février 2000 sur les services postaux européens,

Vu la résolution de l'Assemblée nationale adoptée le 10 décembre 2000 sur la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (TA n° 588),

Vu la résolution de l'Assemblée nationale adoptée le 20 décembre 2000 sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe (TA n° 599),

Vu la proposition de résolution de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne n° 3142 du 14 juin 2001 sur les services d'intérêt général en Europe (COM [2000] 392 final/n° E 1551),

- 1. Rappelle que la libéralisation ne peut être un objectif en soi.*
- 2. Estime que la proposition de la Commission bouleverse l'équilibre initial de la directive 97/67/CE et fragilise les garanties apportées au service universel.*
- 3. Affirme sa volonté de promouvoir un service postal universel doté des moyens d'assurer un service de qualité en matière de collecte, de tri et de distribution du courrier, en tout point du territoire et à un prix abordable.*
- 4. Réitère son attachement au principe de péréquation tarifaire et rejette la création d'un fonds de compensation.*
- 5. Considère que les progrès technologiques peuvent justifier une évolution du périmètre du service universel, dont le contenu devra être périodiquement révisé pour tenir compte du caractère évolutif de sa définition, comme de celui des services réservés afin de garantir la qualité du service universel.*
- 6. S'oppose à l'exclusion systématique des envois transfrontaliers sortant du périmètre des services réservés.*
- 7. Dénonce la notion proposée par la Commission de services spécifiques comme remettant indûment en cause le périmètre des services réservés.*
- 8. S'oppose à une libéralisation totale et automatique du secteur postal, quelle que soit sa date, et exige que toute évolution ultérieure du cadre réglementaire soit justifiée par une étude précise, pays par pays, des conséquences économiques et sociales des règles en vigueur.*
- 9. Désapprouve les seuils de prix et de poids préconisés par la Commission et défend les amendements adoptés par le Parlement européen qui tendent notamment à :*

– supprimer toute référence aux services spécifiques ;

– délimiter le périmètre des services réservés par des seuils de 150 grammes et quatre fois le tarif postal de base, comprenant le courrier express, les courriers transfrontaliers entrant et sortant et le publipostage ;

– supprimer tout calendrier pour une libéralisation future et imposer la présentation d'une évaluation exhaustive et contradictoire du secteur postal par la Commission d'ici au 31 décembre 2003 ;

– repousser au 31 décembre 2008 la date d'échéance de la directive 97/67/CE. »

B. La transposition de cette directive en droit français

Cette directive a été transposée en droit français par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

Cette loi est articulée autour de deux axes majeurs : l'organisation des activités postales (délimitation des services « réservés », la détermination du régime de responsabilité de La Poste et diverses mesures) et la création de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

L'ARCEP succède à l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) dont les compétences sont élargies au secteur postal.

La loi confie à l'ARCEP la mission :

- de délivrer les autorisations aux opérateurs ;
- de surveiller le respect par ces derniers de leurs obligations ;
- de suivre les conditions techniques et tarifaires d'accès aux moyens nécessaires à l'exercice de l'activité postale ;
- de participer à la fixation des tarifs et de contrôler la qualité du service universel et les comptes de La Poste.

III. LA DIRECTIVE 2008/06/CE DU 20 FEVRIER 2008

A. Les travaux de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

La Délégation a examiné ce texte le 19 septembre 2007 sur le rapport de M. Jérôme Bignon.

Le rapporteur a notamment indiqué qu'il paraissait illusoire de continuer à demander la préservation du secteur réservé. Il a ensuite souligné les deux points importants restant en discussion : la date de la libéralisation qu'il souhaitait voir fixée au 1^{er} janvier 2011 et l'imposition éventuelle de critères sociaux aux opérateurs postaux lors de la délivrance des autorisations par les régulateurs.

La Délégation a adopté 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

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 1er 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 1er 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 1er 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. »*

B. La transposition de cette directive en droit français

Cette directive est en cours de transposition par le titre II (articles 13 à 26) du projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales déposé au Sénat le 29 juillet dernier et adopté par celui-ci le 9 novembre dernier.

CONCLUSION

L'ouverture à la concurrence du secteur postal s'est ainsi faite sur vingt ans. Certains pourront trouver que cela a été trop long. Le rapporteur ne le pense pas, car il était certainement nécessaire de cheminer lentement mais sûrement dans ce domaine qui suscite encore – qui ne le comprend ? – des réactions très vives, tant l'attachement à ce service public est important, en France notamment. Cette lenteur aura permis les adaptations indispensables, sans détruire tout l'acquis en ce domaine.

L'Assemblée nationale a été très active dans l'examen de ces trois directives, quelle que soit la majorité.

Les deux premières directives ont ainsi, toutes les deux, fait l'objet de deux examens et ont donné lieu, chacune, à l'adoption de deux résolutions par l'Assemblée nationale.

La directive 2008/06/CE n'a, par contre, fait l'objet que d'un seul examen, par la Commission des affaires européennes. Mais une des demandes de notre Commission – repousser l'ouverture totale du marché des activités postales à la concurrence au 1^{er} janvier 2011 au lieu du 1^{er} janvier 2009 – est entrée dans les faits.

C'est un vrai motif de satisfaction car, comme le souhaitait le rapporteur de la Commission, M. Jérôme Bignon, ce sursis a permis à La Poste, grâce au plan « Performance et confiance » élaboré par son Président, M. Jean-Paul Bailly, d'affronter la concurrence qui ne manquera pas de se développer à partir du 1^{er} janvier 2011.

On ne peut que se féliciter du travail accompli par l'Assemblée nationale dans ce domaine très concerné par l'action de l'Union. C'est de bon augure pour l'avenir. Les pouvoirs supplémentaires qui ont été accordés à la Commission des affaires européennes par le Règlement ne pourront que permettre d'approfondir encore cet éclairage européen sur les textes « portant sur un domaine couvert par l'activité de l'Union européenne », et sur les sujets qui y sont liés.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 8 décembre 2009, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

Le **Président Pierre Lequiller**, suppléant **M. Philippe Cochet, rapporteur**, a présenté les grandes lignes du rapport.

Son exposé a été suivi d'une intervention.

« **M. Jérôme Lambert**. Je rappelle que le groupe socialiste s'était opposé à cette directive lors de sa discussion par la Commission et qu'il est fermement opposé à l'actuel projet de loi. »