



N° 2694

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur 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 / E 1520),***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER BOULAUD

Député.

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

Postes.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LA SITUATION ACTUELLE	9
I. LE CADRE JURIDIQUE	9
A. La directive de 1997	9
1) Un texte résultant de la confrontation de points de vue très divergents	9
2) Un texte permettant la garantie d'un service postal universel.....	12
B. Des transpositions très différentes selon les Etats	16
1) En France	16
2) Dans les autres Etats membres	17
II. UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET TECHNOLOGIQUE FORTEMENT EVOLUTIF	23
A. Concurrence et concentration dans un secteur qui reste largement spécifique	23
1) Le développement simultané de la concurrence et de la concentration.....	23
a) La concurrence et ses effets éventuels.....	23
b) L'accélération de la concentration et des accords de coopération	25

2) Un secteur qui reste largement spécifique	27
B. Les conséquences encore imprévisibles du développement du courrier et du commerce électroniques	30
DEUXIEME PARTIE : LA REFORME ENVISAGEE	33
I. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION	33
A. La réforme proposée	33
B. L'argumentation de la Commission	34
II. UN TEXTE SUSCITANT DE NOMBREUSES CRITIQUES	37
A. Un texte d'inspiration trop libérale, et reposant sur des affirmations souvent non justifiées	37
B. Des études insuffisantes	39
C. Des limites de prix et de poids inadaptées.....	43
D. Une approche regrettable des services spéciaux	44
E. Une présentation peu convaincante des avantages d'un fonds de compensation	45
F. Des délais trop courts de passage à la deuxième phase de la réforme.....	46
III. L'EXISTENCE DE CONTRE-PROPOSITIONS	48
A. La plate-forme commune de PostEurop	48
B. L'approche du Parlement européen.....	49
C. La position de la France et le communiqué de la présidence française à l'issue du Conseil Telecom du 3 octobre 2000.....	51
CONCLUSION	53

TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	55
PROPOSITION DE RESOLUTION ADOPTEE PAR LA DELEGATION.....	61
ANNEXES.....	67
Annexe 1 : Liste des personnalités auditionnées par le rapporteur.....	69
Annexe 2 : Résolution adoptée le 26 novembre 1996 par l'Assemblée nationale 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.....	71

Mesdames, Messieurs,

La Commission a publié, le 30 mai, une 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.

Cette proposition a été formellement transmise à l'Assemblée nationale le 10 août 2000 (document E 1520).

Plusieurs auditions ont été depuis lors organisées, afin de recueillir les réactions du Gouvernement, de La Poste et des partenaires sociaux.

Ces auditions ont permis de prendre la mesure de l'inadaptation de la réforme proposée par la Commission et de réfléchir à la manière dont les services postaux pourraient s'adapter afin d'accomplir leurs missions dans le cadre du marché unique européen, certes, mais aussi en exerçant les missions de service public qu'ils doivent continuer d'accomplir.

L'exercice est délicat, car la Commission, soutenue par quelques Etats membres, préconise une libéralisation de plus en plus poussée des services postaux, tandis que ceux-ci sont confrontés à un environnement de plus en plus concurrentiel, et à une évolution technologique dont les conséquences sont encore largement imprévisibles.

Il est apparu au cours de ces rencontres que la directive de 1997 était largement considérée comme un texte équilibré. La réforme qui en est proposée l'est moins, et appelle de nombreuses critiques.

PREMIERE PARTIE : LA SITUATION ACTUELLE

Cette situation découle, au plan juridique, de la directive 97/67/CE qui met en place un service postal universel. Ce texte est mis en œuvre depuis trois ans dans un contexte économique mais aussi technologique fortement évolutif.

I. LE CADRE JURIDIQUE

Ce cadre juridique est équilibré et est généralement considéré comme satisfaisant. La manière dont la directive a été transposée prête davantage à débats.

A. La directive de 1997

Cet équilibre repose sur des compromis rendus nécessaires par des conceptions très différentes de l'organisation des activités postales. Il résulte aussi de la manière dont a été conçu le service public universel.

1) Un texte résultant de la confrontation de points de vue très divergents

Les rappeler permettra de mieux comprendre des clivages qui subsistent encore aujourd'hui, car ils reflètent l'opposition fondamentale entre les tenants d'un libéralisme maximaliste et les partisans de la mise en place d'une évolution progressive et maîtrisée des services postaux, prenant en compte des contraintes particulières justifiant l'existence d'un service postal universel.

Le débat est en fait lancé en décembre 1989, lors d'un Conseil, à Antibes, tenu sous présidence française. La Commission prépare alors un Livre vert sur le développement des services postaux communautaires, qui sera présenté le 11 juin 1992.

Le débat qui s'engage sur ce document fait apparaître une opposition marquée entre partisans de l'ouverture totale et immédiate des services postaux et tenants du maintien du service public. Une troisième tendance se dessine néanmoins en faveur d'une ouverture progressive, ménageant les opérateurs historiques mais envisageant que les services réservés soient de plus en plus réduits.

Un clivage fondamental se manifeste sur les modalités de financement des obligations qui seraient imposées aux prestataires de ce service public. Il sépare les partisans d'un fonds de compensation et les défenseurs d'une péréquation tarifaire garantie par un périmètre suffisamment large de services réservés.

Puis la Commission publie, le 2 juin 1993, des Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires, tandis que la Cour de Justice des Communautés européennes rend l'arrêt « Corbeau » le 19 mai 1993.

Cet arrêt reconnaît l'existence de services spécifiques, dissociables du service d'intérêt général, et la possibilité de les offrir dans un contexte concurrentiel, ce qui n'est possible néanmoins que *« dans la mesure où ces services ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif »*, notamment du fait du secteur géographique dans lequel ils interviennent.

Ces services spécifiques sont également caractérisés par la réponse qu'ils apportent à des besoins particuliers d'opérateurs économiques, et par l'existence de certaines prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n'offre pas, telles que *« s'agissant de l'acheminement du courrier, la collecte à domicile, une plus grande rapidité ou fiabilité dans la distribution ou encore la possibilité de modifier la destination en cours d'acheminement »*.

Quelques mois après , le 7 février 1994, le Conseil adopte une résolution sur le développement des services postaux communautaires, dans laquelle il déclare que les principaux objectifs du développement des services postaux dans la Communauté consistent à assurer un service universel correspondant à l'ensemble minimal des services de qualité devant être fournis dans chacun des Etats membres à un prix raisonnable pour tous les utilisateurs.

Ce service doit être viable économiquement et financièrement. Il convient de concilier la promotion de la libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et la garantie durable de la fourniture du service universel.

Il est souhaitable à cette fin d'élaborer des normes de qualité, d'établir des principes tarifaires et un système de frais terminaux orientés sur les coûts réels, d'assurer, en dehors du secteur réservé, des conditions de concurrence équitables entre les prestataires du service universel, ainsi qu'entre ceux-ci et d'autres opérateurs, et de séparer les fonctions de réglementation et d'exploitation dans les Etats membres.

Le Conseil considère également qu'il faut tenir compte, lors de la définition des réglementations régissant ce secteur, des besoins des utilisateurs, des intérêts des travailleurs du secteur postal ainsi que de sa contribution au développement de la Communauté sur le plan économique, culturel et social. Il déclare qu'il faudra prendre en compte les objectifs de cohésion de la Communauté et notamment les difficultés particulières que connaissent les régions périphériques.

Le Parlement européen adopte pour sa part une attitude mesurée.

En mai 1995, le Collège des commissaires met en minorité MM. Van Miert et Bangemann, les deux commissaires chargés du dossier, qui plaident pour une approche par trop libérale. Il en résulte un projet de directive définissant le service universel, mais aussi une communication qui va déclencher les passions par sa philosophie basée sur l'exercice des lois du marché, la libre concurrence, le caractère transitoire des droits exclusifs, et son objectif final d'ouverture totale.

Cette communication a un effet tellement provocateur que le Parlement européen en réclame le retrait le 25 octobre. Le Conseil suit le Parlement en exigeant, le 27 novembre 1995, la mise en cohérence des deux textes.

La Commission élabore alors quelques mois après un texte sur les services d'intérêt général en Europe.

L'Assemblée nationale pèse sur ce débat en adoptant, le 26 novembre 1996 une résolution 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. Ce texte, qui reste largement pertinent, est reproduit en annexe.

Un compromis s'élabore, sur la base d'une proposition franco-allemande, à l'occasion du Conseil européen de Dublin, qui permet l'adoption par le Parlement européen, en décembre 1997, de la directive 97/67/CE.

2) Un texte permettant la garantie d'un service postal universel

Cette directive 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* met en place une libéralisation progressive et contrôlée du marché dans le secteur postal, tout en insistant sur l'apport de ce secteur à la cohésion économique et sociale de la Communauté.

Elle établit des règles communes pour remédier aux trop fortes disparités dans la qualité des prestations offertes par les postes des divers Etats membres, et à l'insuffisance des performances des liaisons postales transfrontières, défauts de nature à gêner d'autres secteurs d'activité.

Elle respecte le principe de subsidiarité, les Etats membres pouvant choisir les procédures précises les mieux adaptées à leur situation propre.

Elle repose sur le principe qu'il est *« essentiel de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les Etats membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la Communauté »*.

Elle est fondée sur l'idée qu'il apparaît justifié de maintenir un ensemble de services susceptibles d'être réservés, conformément aux règles du Traité et sans préjudice de l'application des règles de concurrence, pour assurer le fonctionnement du service universel dans des conditions d'équilibre financier.

Elle établit à cette fin *« des règles communes concernant :*

- la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté ;

- les critères définissant les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel et les conditions régissant la prestation des services non réservés ;

- les principes tarifaires et la transparence des comptes pour la prestation du service universel ;

- la fixation de normes de qualité pour la prestation du service universel et la mise en place d'un système visant à assurer le respect de ces normes ;

- l'harmonisation des normes techniques ;

- la création d'autorités réglementaires nationales indépendantes ».

Ce service universel *« correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs »*.

L'organisation des points de contact et d'accès à ce service doit tenir compte des besoins des utilisateurs. Une levée et une

distribution doivent être garanties au minimum cinq jours par semaine.

Ce service doit comprendre au minimum :

- la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes ;

- la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes (limite pouvant être portée à 20 kilogrammes) ;

- les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

Ce service peut être assuré dans un Etat par un ou plusieurs prestataires.

Les services susceptibles d'être réservés concernent les envois de correspondance intérieure *« dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, lorsqu'elle existe, pour autant que leur poids soit inférieur à 350 grammes »*.

Dans ces mêmes limites, le courrier transfrontière et le publipostage peuvent continuer d'être réservés dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel.

La directive prévoit qu'un Etat membre peut introduire des autorisations générales ou individuelles pour la prestation de services non réservés. Il peut de même établir un fonds de compensation, afin d'assurer la sauvegarde du service universel, lorsqu'il détermine que les obligations de service universel constituent une charge financière inéquitable pour son prestataire. Il peut subordonner l'octroi des autorisations à l'obligation de contribuer financièrement à ce fonds.

Elle fixe des principes régissant les tarifs et les comptes, et dispose que les Etats membres veillent à ce que des normes de qualité permettent d'assurer la régularité et la fiabilité des services. Elle établit des normes de qualité pour le courrier transfrontière

intracommunautaire : 85 % des envois doivent être acheminés, sous 3 jours ouvrables (J+3), 97 % sous 5 jours (J+5).

Elle prévoit que chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux.

Elle n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'introduire des mesures plus libérales.

La directive établit enfin la procédure qui devra être suivie en vue de l'achèvement du marché intérieur des services postaux :

- Selon l'article 7, la Commission doit, avant la fin de l'année 1998, présenter une proposition au Parlement européen et au Conseil, afin qu'ils puissent décider, au plus tard le 1^{er} janvier 2000 *« de la poursuite de la libéralisation progressive et contrôlée du marché des services postaux, notamment en vue de la libéralisation du courrier transfrontière et du publipostage, ainsi que d'un nouveau réexamen des limites de prix et de poids, avec effet au 1^{er} janvier 2003, en tenant compte de l'évolution notamment économique, sociale et technologique qui aura lieu d'ici là et en tenant également compte de l'équilibre financier du ou des prestataires du service universel »*.

Selon l'article 23, elle doit également présenter au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2000, un rapport sur l'application de la directive de 1997, *« comprenant notamment les informations utiles sur l'évolution du secteur, en particulier sous les aspects économiques, sociaux et technologiques et en ce qui concerne l'emploi ainsi que sur la qualité du service. Ce rapport est accompagné, le cas échéant, de propositions au Parlement européen et au Conseil »*.

Il s'agit indubitablement d'un texte équilibré. Cet équilibre tient en fait à la lente maturation des esprits lors de sa préparation, et à l'évolution de la Commission à la suite de la position très ferme du Parlement européen.

B. Des transpositions très différentes selon les Etats

1) En France

Cette transposition découle de l'article 19 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, publiée au Journal Officiel du 25 juin 1999.

Cette loi définit le service universel, fondé sur le service postal actuel, garant de la cohésion sociale et de l'aménagement du territoire. La Poste en est le prestataire.

Elle définit les principes applicables en matière d'accessibilité aux services, de qualité de ce service, et d'offre de prestations, lettres et colis, envois recommandés et à valeur déclarée.

Elle aborde des points précis, tels la densité des points de contacts, le nombre de jours de distribution, les tarifs abordables.

L'importance des services réservés à l'opérateur universel est affirmée afin de compenser les charges résultant du service universel et de garantir sa pérennité. Son étendue demeure large et correspond aux limites supérieures fixées par la directive : elle comprend les lettres de moins de 350 grammes et d'un tarif inférieur à 5 fois le tarif de base. Le publipostage et le courrier transfrontalier restent dans ce périmètre.

La libéralisation ainsi mise en œuvre porte sur moins de 5 % du trafic courrier actuel.

Un décret en Conseil d'Etat doit préciser les dispositions d'application du texte. Il est actuellement en cours de finalisation.

Un autre texte législatif sera nécessaire afin de moderniser le dispositif de contrôle des services réservés et créer un régime d'autorisations pour les opérateurs entrants sur les segments de marché nouvellement libéralisés. Ces dispositions devraient être intégrées dans un projet de loi portant diverses dispositions d'harmonisation communautaire.

2) *Dans les autres Etats membres*

La directive était transposée dans tous les Etats membres, fin septembre 2000, à l'exception de l'Irlande et du Luxembourg, où elle est en cours de transposition.

Le tableau ci-après fait le point de manière détaillée de l'état de cette transposition dans les divers Etats membres.

Il montre qu'un premier groupe de pays est attaché au respect des limites fixées par la directive pour préserver la viabilité du service postal universel. Il en est ainsi de la France, mais aussi de l'Autriche, de la Belgique, de la Grèce, du Luxembourg, du Portugal, du Royaume Uni (qui se distingue toutefois par la limite de prix pour définir le secteur réservé, fixée à 1 £).

Il montre aussi que sept Etats ont transposé ce texte dans un sens plus libéral que ce qu'exigeait la directive, comme ils en avaient du reste le droit.

Il s'agit de la Suède et de la Finlande, où il n'existe pas de monopole postal, de l'Espagne, où le courrier intra-urbain est libéralisé, mais aussi de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays Bas et du Danemark.

Le degré de cette libéralisation n'est toutefois pas uniforme.

Le publipostage est ainsi largement ouvert à la concurrence dans quatre Etats membres (en Suède, en Finlande, aux Pays Bas, en Espagne) et dans une moindre mesure en Italie et en Allemagne. Il fait par contre partie du domaine réservé au Danemark.

Les limites de poids n'existent pas en Suède et en Finlande, et sont inférieures à 350 grammes en Allemagne, au Danemark, aux Pays Bas. Elles sont par contre de 350 grammes en Italie et en Espagne.

Le courrier transfrontière entrant et sortant n'est réservé ni en Suède, ni en Finlande. Les limites de réserve sont plus basses en Allemagne (200 grammes), au Danemark (250 grammes pour le courrier transfrontière entrant), et aux Pays Bas.

La mise en place d'un fonds de compensation est enfin envisagée dans six pays : en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal.

TRANSPPOSITION DE LA DIRECTIVE POSTALE DANS LES ETATS - MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

	Allemagne	Autriche	Belgique
Avancement de la transposition	Nouvelle loi postale en vigueur depuis le 01/01/98 + décret sur le service universel adopté en novembre 99.	Loi postale entrée en vigueur depuis le 1/1/98.	Arrêté royal de juillet 1999.
Fournisseur actuel du service universel	<i>Deutsche Post AG</i>	<i>Post & Telekom Austria</i> (PTA)	La Poste
Fournisseur futur du service universel	Question ouverte	Pourrait être un autre opérateur, si les services de PTA n'étaient pas satisfaisants	La Poste
Contenu du service universel	Précisé par le décret sur le service universel prévu par la loi : lettres < 2kg, colis < 20kg, boîtes aux lettres accessibles à moins de 1 km, bureaux accessibles à moins de 2 km, maintien de 12.000 bureaux jusqu'en 2005, 80 % du courrier livré en J+1 et des colis en J+2, au moins une distribution chaque jour ouvrable.	L'ordonnance sur le SU, prévue par la loi, est en préparation.	- Lettres jusqu'à 2 kg - Colis jusqu'à 10 (20kg pour les colis entrant)
Services réservés	Lettres (y compris transfrontière): 200g et 5 fois le tarif de base Publipostage : 50g	Lettres (transfrontière inclus) : 350g Les services réservés n'incluent pas le publipostage dans la mesure où ce dernier n'est pas personnalisé.	350g et 5 fois le tarif de la lettre standard + transfrontière et publipostage dans les mêmes limites
Fonds de compensation	Possible	Non	Oui.
Licences	Oui, pour les envois de la poste aux lettres et le publipostage qui sont non réservés et inférieurs à 1000g	Système d'autorisations pour les services relevant du service universel	Système de déclarations et de licences individuelles.
Régulateur	Ministère fédéral de l'économie + Autorité de Régulation pour les Postes et Télécommunications	Ministère des transports, de l'Innovation et de la Technologie	IBPT (autorité indépendante)

	Danemark	Espagne	Finlande
Avancement de la transposition	Loi du 18 mai 1999.	Loi votée en juin 1998 et publiée en juillet 98.	Législation en conformité avec la directive.
Fournisseur actuel du service universel	<i>Post Denmark</i> (décret ministériel, 1995)	<i>Correos y Telegrafos</i>	Finland Post Ltd (SA)
Fournisseur futur du service universel			Finland Post Ltd (SA)
Contenu du service universel	<ul style="list-style-type: none"> - Lettres jusqu'à 2 kg - Colis jusqu'à 20kg - Objets postaux jusqu'à 7 kg pour les aveugles 	<ul style="list-style-type: none"> - mandats postaux, cartes postales et lettres adressées jusqu'à 2kg - colis jusqu'à 10kg - publipostage, livres, catalogues et périodiques - envois recommandés et à valeur déclarée - envois transfrontaliers 	<ul style="list-style-type: none"> - lettres jusqu'à 2 kg - colis jusqu'à 10kg sans distribution à domicile - envois postaux jusqu'à 20 kg en provenance de l'étranger
Services réservés	Lettres : 250g et 5 fois le tarif de base. Publipostage et transfrontière entrant réservés. Courrier sortant d'ores et déjà libéralisé.	Limites de la directive, y compris le courrier transfrontière, sauf pour : - le courrier intra-urbain, déjà libéralisé - le publipostage, libéralisé	D'ores et déjà, libéralisation totale, mais un seul concessionnaire pour l'instant.
Fonds de compensation	Pas envisagé.	Oui.	Non, mais taxe parafiscale sur le CA pour les opérateurs concurrents. Effet dissuasif réel.
Licences	Tous les opérateurs privés doivent se déclarer auprès de l'autorité de régulation	Autorisations globales, réglementées et automatiques pour les services hors service universel. Licences individuelles pour le service universel non réservé avec paiement d'une taxe.	Oui : concessions. Ce régime rend théoriquement possible l'accès au marché.
Régulateur	Ministère des transports + Autorité de surveillance postale	Ministère du développement	Ministère des transports et des communications + <i>Telecommunications Administration Center</i>

	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg
Avancement de la transposition	Nouvelle loi postale fin 98.	En cours (projet de loi)	Décret-loi de juillet 99.	Projet de loi actuellement au Parlement.
Fournisseur actuel du service universel	<i>Elta</i> : société anonyme	<i>An Post Limited</i> (SA)	<i>Poste Italiane SA</i>	EPT, établissement public
Fournisseur futur du service universel	<i>Elta</i>	<i>An Post Limited</i> (SA)	<i>Poste Italiane SA</i>	EPT, établissement public
Contenu du service universel	- Objets postaux jusqu'à 2 kg - Colis jusqu'à 20 kg	Probablement les limites de la directive	- Lettres jusqu'à 2 kg - Colis jusqu'à 20 kg - Envois recommandés	- Lettres jusqu'à 2 kg - colis jusqu'à 20kg
Services réservés	Limites de la directive, y compris publipostage et transfrontière.	Probablement les limites de la directive, sauf peut-être pour le courrier transfrontière sortant	Limites de la directive (sauf publicité adressée libéralisée pour les envois non clos) + courrier hybride et courrier transfrontière réservés	Limites maximum de la directive probablement
Création d'un fonds de compensation	Oui. Participation de toutes les entreprises postales.	Non.	Prévu.	Non.
Licences	Oui	Peut-être	Licences et déclarations.	Système de déclarations
Régulateur	Ministère des transports et des communications + EETT (Comité national des postes et télécommunications)	<i>Department of Public Enterprise</i>	Ministère des communications	Ministère d'Etat (Ministère délégué aux communications)

	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Avancement de la transposition	Acte postal d'octobre 1999, entré en vigueur le 01/06/2000	Nouvelle loi postale du 26 juillet 1999 + décret-loi de novembre 1999 sur la concession de service universel	« <i>Postal Service Regulations</i> » entré en vigueur en septembre 1999 + « <i>Postal Services Bill</i> » définitivement adopté en juillet 2000	Législation en conformité avec la directive, sauf quelques ajustements mineurs qui ont été faits par décret en 1998.
Fournisseur actuel du service universel	<i>TNT Post Group</i>	<i>CTT CORREIOS SA</i> (concession)	<i>Post Office</i>	<i>Sweden Post SA</i>
Fournisseur futur du service universel			<i>Post Office</i>	<i>Sweden Post SA</i>
Contenu du service universel	- lettres - colis jusqu'à 10kg	- Colis jusqu'à 10 kg avec extension jusqu'à 20 kg - Lettres jusqu'à 20 kg - Envois recommandés	- lettres - colis jusqu'à 20kg	- lettres jusqu'à 2 kg - colis jusqu'à 10kg, sans distribution à domicile
Services réservés	Limites : 100g et 3 fois le tarif de base, y compris pour le courrier transfrontière entrant. Publipostage et transfrontière sortant libéralisés.	- 350g et 5 fois tarif de base - publipostage, transfrontière	- 350 gr et 1 £	Libéralisation totale
Création d'un fonds de compensation	Non.	Prévu si nécessaire, alimenté par les prestataires de services non réservés.	Non	Non pour l'instant
Licences	Non.	Système d'autorisations générales et individuelles	Système de licences à l'intérieur du domaine réservé	Oui, système de licences et d'autorisations. Il existe environ 50 opérateurs locaux.
Régulateur	Ministère des transports + Agence des postes et télécoms (OPTA)	Institut portugais des communications (ICP)	<i>Department of Trade and Industry</i> + <i>Postal Services Commission</i> entrée en fonction le 01/04/2000	Ministère de l'industrie et des communications + Agence de régulation des postes et télécoms

II. UN ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET TECHNOLOGIQUE FORTEMENT EVOLUTIF

Le contexte dans lequel s'inscrit la mise en œuvre de la directive de 1997 est caractérisé par le développement très rapide de la concurrence dans diverses activités exercées par les postes, mais aussi par une concentration de plus en plus forte dans ce secteur, tant au plan européen qu'au plan mondial. Les activités postales n'en demeurent pas moins très spécifiques, ce qui oblige à une certaine prudence alors qu'il est encore pratiquement impossible de mesurer de manière relativement fiable les conséquences qui découleront du développement du courrier et du commerce électroniques.

A. Concurrence et concentration dans un secteur qui reste largement spécifique

1) Le développement simultané de la concurrence et de la concentration

a) La concurrence et ses effets éventuels

Elle est certes déjà forte dans de nombreuses activités des opérateurs postaux historiques chargés du service universel.

Ceux-ci s'en accommodent du reste bien.

Elle va devenir plus forte sous la pression de deux facteurs : la libéralisation plus importante des services postaux, du fait de la mise en place du marché unique de ces services et de l'adoption de directives d'esprit de plus en plus libéral ; mais aussi la recherche très active de nouveaux marchés par les opérateurs postaux eux-mêmes, au-delà des frontières.

Réglémentée pendant encore plusieurs années, elle conduira probablement à la mise en place de groupes d'opérateurs très

puissants, présents dans plusieurs pays grâce à une politique très active de fusions et d'acquisitions qui commence à se dessiner clairement.

La réglementation va rester nécessaire, dans la mesure où les postes sont obligées de remplir certaines missions non rentables, mais essentielles à la cohésion sociale ou à l'aménagement du territoire.

Sa systématisation, voire son exacerbation pose toutefois de nombreuses questions.

Quel va être son impact sur les opérateurs chargés du service universel ? Comment éviter qu'elle ne conduise à « écrémer » les créneaux rentables ? Comment éviter qu'elle ne se concentre uniquement sur les flux de courrier qui ont un coût inférieur à la moyenne, tels par exemple le courrier dans les zones fortement urbanisées ?

Comment éviter la fraude, et notamment le dépassement artificiel des limites de poids définissant le domaine réservé, en augmentant par exemple le grammage de l'enveloppe, ou en augmentant le nombre de pages d'un envoi pour bénéficier de tarifs plus avantageux ? Une limite de 50 grammes semble bien faible et est, selon un avis largement partagé, facilement contournable et détournable.

Comment définir le périmètre des services réservés afin que puisse être maintenu l'équilibre financier des opérateurs du service public universel, qui sont obligés de faire face à des activités non rentables ?

La péréquation, le tarif unique, principes régissant jusqu'à présent le service public universel ne risquent-ils pas d'être remis en cause ? Si tel est le cas, quelle sera la garantie offerte à ces opérateurs pour qu'ils puissent continuer d'exercer leurs missions dans des conditions non pénalisantes ? La mise en place d'un fonds de compensation, prévue certes par la directive de 1997, et reprise par la Commission dans son analyse des modifications devant être apportées à ce texte, n'apporte pas à l'heure actuelle les garanties suffisantes.

Quelles contraintes les entreprises postales seront-elles tenues de respecter en matière économique et tarifaire ? Le tarif uniforme perdurera-t-il ? Leur sera-t-il possible d'appliquer une certaine discrimination tarifaire en réponse à la concurrence ?

Quelle sera aussi l'importance et la nature de la concurrence ? Quel sera le nombre de petits acteurs attirés par la libéralisation du marché ? Assistera-t-on à une généralisation des exemples suédois et allemands, où de petits opérateurs locaux ont en nombre important souhaité obtenir des licences ?

Cette augmentation de la concurrence peut conduire dans certains cas à des abus et à des pratiques regrettables, qui commencent déjà à se développer. Il en est ainsi en matière de repostage, ou de développement abusif du courrier hybride.

La technique du *repostage* qu'affectionne particulièrement la poste hollandaise, repose sur divers systèmes dont le plus significatif consiste pour un opérateur du pays B de prendre du courrier dans le pays A pour l'y renvoyer, ce qui se fait lorsque le tarif proposé dans le pays B est moins élevé que dans le pays A.

Le courrier hybride résulte quant à lui des possibilités d'impression dans un autre pays de courrier établi par ordinateur et transféré par *e-mail*.

Cette évolution pose le problème d'un règlement satisfaisant de la question des frais terminaux, c'est-à-dire de la rémunération que les postes se versent entre elles afin de couvrir la distribution du courrier international qui leur est remis par leurs homologues étrangères. Cette question sera évoquée ci-après.

b) L'accélération de la concentration et des accords de coopération

Concentration et coopération se développent rapidement dans un contexte très évolutif, caractérisé par la création de filiales, le développement des acquisitions dans les autres Etats membres, et la recherche de partenariats tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur.

Ses manifestations les plus éclatantes en sont le rachat de *DHL* par la poste allemande, et l'accord entre La Poste et *FedEx*. De même, La Poste vient de reprendre les activités de *Mayne Nickless* en Grande Bretagne (messagerie).

De manière plus précise, la poste allemande a racheté en France, depuis décembre 1998, Tiercelin, entreprise de transport, les sociétés *Orgadis/Sernadis* (distribution express) et *Arcatime* (messagerie), ainsi que 68 % de *Ducros Services Rapides* (messagerie express) et 51 % de *Colitel* (messagerie express). Elle a procédé à plusieurs acquisitions ou prises de participation au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays Bas, en Belgique, en Espagne, en Italie, en Autriche, en Suède, en Finlande, au Danemark, en Suisse et aux Etats Unis.

Grâce à un prix du timbre particulièrement élevé, elle s'est positionnée sur la plupart des marchés porteurs, et a réussi un coup de maître en acquérant la majorité du capital de *DHL* il y a quelques semaines.

La poste anglaise a racheté en France, en 2000, *Exland*, filiale de *Géodis* ; ainsi que le groupe *CRIE* spécialisé dans les envois express de courrier en France et à l'international. Elle a mené d'autres opérations de croissance externe en Allemagne, en Irlande, en Autriche, en Suède, au Danemark, aux Etats Unis et aux Pays-Bas (où elle a participé à la constitution d'une *joint-venture* entre *British Post Office*, *TNT Post Group* et *Singapore Post* pour opérer sur le marché du courrier international des entreprises).

Outre cette dernière opération, le groupe hollandais *TNT Post Group* a lui aussi depuis deux ans racheté des sociétés en France (*Jet Services* et *Broos-Fouya*) ou pris des participations importantes dans leur capital (comme dans le cas des entreprises de logistique *Mendy Développement* et *Barlatier SA*). Il a mené une politique similaire en Allemagne, au Portugal, en Italie, en Suisse, aux Etats Unis, en Chine et au Japon.

C'est dans un tel contexte qu'il faut resituer la politique internationale menée par La Poste, qui a notamment reposé jusqu'à une date récente sur un accord commercial entre la Poste hollandaise et *Chronopost*, aujourd'hui remis en cause, mais aussi sur l'acquisition de plus de 50 % de *DPD* (réseau de transporteurs

franchisés allemands qui constitue le deuxième réseau outre-Rhin, derrière la *Deutsche Post*). La Poste a également signé des accords avec les postes italienne, portugaise et espagnole, qui vont entrer dans le capital de *Coelo*, structure qui gère ses filiales colis et logistique.

L'accord de partenariat qu'elle vient de conclure avec *FedEx* est prometteur, puisque *FedEx* n'a pas d'activité courrier, et que son réseau de distribution de colis est complémentaire à celui de La Poste qui va bénéficier de la très importante flotte d'avions de son partenaire américain.

2) *Un secteur qui reste largement spécifique*

Ce secteur est caractérisé par sa faible intensité capitalistique, qui prive les opérateurs historiques de barrières à l'entrée, contrairement à d'autres secteurs qui ont, comme les postes, joui pendant une longue période de monopoles et qui sont aujourd'hui libéralisés.

Des entreprises de petite taille peuvent donc assez rapidement devenir des concurrents dangereux sur des segments de marché très ciblés, et par définition rentables, où les prix sont supérieurs aux coûts, puisque ce sont ces niches qui permettent de financer les activités déficitaires dans le cadre du principe de péréquation géographique.

Cette hypothèse est loin d'être théorique. On dénombre par exemple en Espagne, où le courrier local est libéralisé, 1600 micro-opérateurs locaux. Leur activité ne conduit nullement à un développement des activités postales et de leur qualité. Les comparaisons sont tout à fait probantes : le trafic postal annuel par habitant y fut de 116 objets en 1998, contre 400 pour les meilleures postes européennes ; le chiffre d'affaires de la vente par correspondance y fut la même année de 16 euros par habitant, contre 126 euros en France et 186 euros en Grande-Bretagne.

Les risques d'écrémage sont d'autant plus importants qu'une part très importante du chiffre d'affaires des opérateurs postaux est réalisée avec un nombre réduit de clients qui sont en général de grandes entreprises (banques, assurances, et de manière générale, les

grands facturiers). La part du courrier entre particuliers est relativement modeste, 85 % de l'activité courrier de La Poste étant générée par des entreprises.

C'est aussi un secteur qui repose sur l'emploi d'une main d'œuvre abondante s'il veut respecter les critères de qualité et de présence géographique sur l'ensemble du territoire qui lui sont assignés. 300 000 personnes y travaillent en France, 1 700 000 dans l'Union européenne.

Le relevage, le tri, le transport et la distribution exigent un personnel important, mais dont la productivité augmente fortement avec le nombre de plis distribués. Les rendements sont fortement croissants, et les opérateurs postaux ont tout intérêt à « massifier » les flux, le coût moyen d'un objet distribué décroissant tant en fonction du volume de trafic que de la densité géographique.

L'existence de monopoles postaux a permis jusqu'à présent de tirer un parti maximal de ces rendements croissants. Mais la contrainte imposée par les pouvoirs publics était forte : respecter une péréquation géographique reposant sur deux règles : le tarif appliqué doit être identique quelle que soit la nature du lieu de destination (zone urbaine dense, ou zone rurale) ; le prix doit de même être unique quelle que soit la distance entre l'expéditeur et le destinataire.

Il s'agit d'un très vieux principe puisqu'il remonte pour la France à un décret de 1848.

L'existence même de ce principe différencie fortement les activités postales de celles qui ont pendant longtemps été elles aussi régies par des monopoles, telles les transports ferroviaires et les télécommunications.

Cette péréquation n'est cependant viable que si les opérateurs tenus de la mettre en œuvre ont la capacité financière de le faire, et si le surcoût dû à cette contrainte est compensé.

Ce surcoût doit être calculé avec soin, d'autant qu'il est parfois important. Dans le cas de la France, il est multiforme et dépasse largement ce qui pourrait logiquement découler de la notion de service universel. Il est dû aux obligations que doit remplir La Poste

en matière de transport de la presse, de financement des retraites de ses agents et de présence quasi générale sur l'ensemble du territoire national dans le cadre d'une politique volontariste d'aménagement du territoire.

La Poste est ainsi tenue de distribuer journaux et magazines. Elle est obligée, encore aujourd'hui, de financer les retraites des fonctionnaires qu'elle a employés, dans des conditions plus onéreuses que celles du régime général, de l'ordre de 6 points. Elle ne perçoit guère d'aides financières de l'Etat ou des collectivités locales pour lui permettre d'assumer la charge des bureaux dont l'activité est faible et peu rentable, mais qui concourent à la présence des services publics dans des localités souvent peu peuplées ou éloignées des grands centres urbains.

Le secteur postal est enfin caractérisé par sa capacité d'organisation internationale, comme le montrent les accords qui ont pu être conclus sur l'importante question des frais terminaux.

Le règlement de cette question difficile repose ainsi au niveau mondial sur des règles fixées par l'Union postale universelle (U.P.U.), et au niveau européen sur l'accord REIMS conclu entre tous les opérateurs postaux de l'Union européenne, sauf les hollandais.

Les règles de l'U.P.U. étaient, jusqu'à une date récente, largement inadaptées, et pénalisaient les postes chargées de la distribution finale en ne les rémunérant que très imparfaitement (28 FF du kg, sans faire de différences entre deux documents de 500 grammes et 100 documents de 10 grammes). Elles ont été heureusement modifiées à Pékin lors de son Congrès de 1999, afin de couvrir les coûts effectifs de chaque poste de distribution. Cette décision ne sera pourtant appliquée qu'à l'issue d'une période transitoire.

Les postes européennes ont quant à elles adopté les accords REIMS qui reposent sur quatre grands principes : la poste de destination recevra pour le courrier prioritaire 80 % du tarif domestique ; la hausse de ces frais terminaux se fera par paliers ; les opérateurs s'engagent en contrepartie à un niveau élevé de qualité de service ; des pénalités sanctionneront tout objectif non atteint.

La Commission a approuvé ces dispositions, sous réserve toutefois que l'augmentation des frais terminaux atteigne un niveau maximal de 65 % des tarifs intérieurs en 2000 et 70 % en 2001. Les parties devront s'accorder mutuellement un accès effectif aux tarifs intérieurs préférentiels, et mettre en place un système transparent de comptabilité analytique assurant que tous les éléments importants relatifs aux coûts peuvent être identifiés, quantifiés, comparés et contrôlés. La Commission contrôlera enfin étroitement l'évolution des tarifs pour le courrier intérieur et transfrontalier concerné.

B. Les conséquences encore imprévisibles du développement du courrier et du commerce électroniques

Ni la généralisation du téléphone, ni le développement de la télécopie n'ont eu de conséquences dramatiques sur l'activité courrier. Il apparaît au contraire qu'un fax ou qu'un appel téléphonique sont souvent doublés d'un courrier.

Le courrier entre particuliers a certes diminué, mais il ne représente qu'une part minime de l'ensemble du courrier, qui est largement dominé par le courrier entre les entreprises elles-mêmes, ou entre les entreprises et leurs clients. Les poids des envois de relevés bancaires, et de factures de téléphone, d'électricité, de gaz ou d'assurances est en effet particulièrement important.

Les exemples des Etats Unis et du Canada sont éloquentes : une partie du courrier financier y a été remplacée par des opérations effectuées par Internet.

L'expérience suggère donc qu'il faut être particulièrement prudent lorsqu'on essaie d'appréhender les conséquences de l'introduction de techniques nouvelles.

Il est par contre hautement probable que des évolutions majeures apparaîtront, bouleversant la structure des activités des opérateurs postaux.

L'exemple de la carte Vitale est probant : après une phase de démarrage laborieux, elle entraîne maintenant une forte diminution des courriers entre les malades et leurs caisses d'assurance maladie.

L'utilisation croissante de l'Internet aura très probablement un impact considérable sur la vente par correspondance. Les *e-mails* qui permettront d'effectuer des commandes à distance remplaceront une partie du courrier traditionnel, mais généreront un flux beaucoup plus important que par le passé de colis dont une grande partie pourra être transportée par les postes.

La diminution du nombre de plis envoyés n'est pas certaine. L'augmentation du nombre de colis l'est par contre, à condition toutefois que leur transport soit suffisamment bien organisé et sécurisé.

Les postes seront obligées de s'adapter pour faire face à une telle situation, d'autant que l'activité « colis » est déjà dans le domaine concurrentiel, contrairement à une grande partie de l'activité « courrier ».

DEUXIEME PARTIE : LA REFORME ENVISAGEE

Le texte proposé et fortement argumenté par la Commission a d'ores et déjà suscité de nombreuses critiques. Certaines méritent une attention particulière. C'est le cas de celles formulées par PostEurop, par le Parlement européen, et par la France.

I. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

A. La réforme proposée

La Commission propose, dans le document COM(2000) 319 final du 30 mai 2000 :

- de diminuer les limites de poids et de prix caractérisant le domaine réservé aux prestataires du service universel, en le portant de 350 grammes à 50 grammes, et de 5 fois à 2,5 fois le tarif de base ;

- de laisser la possibilité aux Etats membres de réserver le publipostage dans ces limites ;

- d'exclure du domaine réservé la correspondance transfrontière entrante, l'échange de documents, et les services spéciaux dont la définition est particulièrement large ;

- de libéraliser entièrement le courrier transfrontière sortant et les services de courrier exprès ;

- de décider, au plus tard le 31 décembre 2005 de la poursuite de l'ouverture du marché postal, avec effet au 1^{er} janvier 2007, après

présentation par la Commission, avant la fin de l'année 2004, d'une proposition élaborée à la suite d'un réexamen du secteur portant sur la nécessité d'assurer un service universel sous des conditions adéquates dans un contexte concurrentiel ;

- d'obliger les prestataires du service universel à respecter les principes de transparence et de non-discrimination, ainsi que des règles strictes lorsqu'ils appliquent des tarifs spéciaux ;

- d'interdire le financement de services universels non réservés par des recettes provenant de services universels réservés, sauf dans la mesure où une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations de service universel spécifiques liées au domaine concurrentiel ;

- de veiller à ce que les bénéficiaires des services postaux ne relevant pas du service universel puissent bénéficier des procédures mises en place pour traiter les réclamations des utilisateurs ;

- de prolonger l'application de la directive 97/67/CE jusqu'au 31 décembre 2006, au lieu du 31 décembre 2004 ;

- d'envisager une transposition de cette directive par les Etats membres au plus tard le 31 décembre 2002.

B. L'argumentation de la Commission

Ces propositions sont justifiées de la manière suivante :

La Commission était certes tenue de faire de nouvelles propositions du fait du texte même de la directive de 1997. Mais leur contenu dépend aussi des conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, selon lesquelles il convient de définir, avant la fin de l'année 2000, une stratégie pour l'élimination des entraves aux services, y compris les services postaux, et d'accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que celui des services postaux en vue d'y réaliser un marché intérieur opérationnel.

La Commission base sa proposition sur les arguments suivants :

- Le secteur postal doit pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire moderne visant à promouvoir le marché intérieur des services postaux, ce qui lui permettra de « *soutenir la concurrence des autres modes de communication et de satisfaire aux demandes sans cesse croissantes et renouvelées des utilisateurs* ». Le secteur postal doit progresser au même rythme que les marchés en mutation à la croisée desquels il se situe, à savoir les communications, la publicité, les transports et la logistique.

- Son efficacité est essentielle et conditionne le développement du commerce électronique, qui a besoin de réseaux de distribution physique et de services logistiques de pointe et universels.

- Un nouveau type de services apparaît : les services spéciaux, ou « à la carte », « *qui dépassent largement les services classiques de courrier et associent parfois les nouvelles technologies de la communication à des prestations postales à valeur ajoutée* ».

- Les prestataires du service universel ont étendu leur champ d'activités aux segments concurrentiels « *par le biais d'acquisitions ou d'alliances qui ont suscité de graves préoccupations sur le marché à cause du maintien d'un pouvoir monopolistique* ». Cette extension d'activités à des marchés auxiliaires du marché postal de base s'est faite en tirant profit de « *leurs atouts, à savoir leur réseau national et leur image de marque* » dans ces domaines. Ces activités sont importantes et concernent les services à valeur ajoutée liés au courrier électronique (notamment la transmission sécurisée de documents codés par voie électronique), les services financiers et les services de gestion de services courrier.

- D'importantes disparités demeurent entre les différents prestataires du service universel ainsi qu'entre les Etats membres dans trois grands domaines : les limites du monopole, la marge de manœuvre des prestataires du service universel pour la conclusion d'alliances avec les opérateurs privés ; la qualité du service.

- La diversité des réglementations risque d'introduire des distorsions et de déstabiliser le marché intérieur, ce qui rend nécessaire de poursuivre l'harmonisation vers une plus grande ouverture du marché.

II. UN TEXTE SUSCITANT DE NOMBREUSES CRITIQUES

Ces critiques portent sur la philosophie de ce texte, reflétée dans de nombreuses affirmations souvent non justifiées ; sur l'insuffisance des études préalables ; sur l'inadaptation des limites de poids et de prix qu'il préconise pour définir les activités réservées ; sur la manière dont sont définis et appréhendés les services spéciaux ; sur la manière dont est justifiée la mise en place de fonds de compensation ; sur les délais de passage à la deuxième phase de la réforme.

A. Un texte d'inspiration trop libérale, et reposant sur des affirmations souvent non justifiées

La philosophie de la proposition de la Commission est par trop libérale et reflète essentiellement une volonté de mise en place du marché intérieur, sans tenir suffisamment compte d'autres considérations pourtant essentielles, comme la cohésion sociale ou le rôle des services d'intérêt général.

L'objectif final d'une libéralisation totale est certes plus évoqué qu'affirmé, mais il transparaît néanmoins dans les déclarations du commissaire chargé de ce dossier.

La plupart du temps, les affirmations sur lesquelles s'appuie cette orientation libérale, ou qui la reflètent, sont non justifiées, non mesurées. Elles sont même parfois abusives.

Elles concernent essentiellement l'impact de la concurrence sur les prestataires du service universel, en termes de parts de marché, d'emploi, de coûts, et de résultats financiers. Elles reposent souvent sur des chiffres discutables, et sur une interprétation fallacieuse d'un ou deux exemples étrangers montés en exergue.

Quelques citations tirées de l'exposé des motifs et de la proposition de directive elle-même le montrent clairement :

« La progression de la demande escomptée à moyen terme sur le marché postal permettra de compenser la perte de parts de marché que pourraient subir les prestataires du service universel en raison de la poursuite de l'ouverture ».

« L'avantage concurrentiel qu'apporte le fait de disposer d'un réseau postal universel efficace et en prise avec les besoins de la clientèle peut contribuer à compenser les surcoûts découlant de l'obligation de prestation d'un service universel qui ne peuvent être autofinancés ».

« L'ouverture du marché contribuera à l'expansion des marchés postaux, de sorte que les contractions éventuelles de l'effectif des prestataires du service universel dues à ces mesures (ou à leur anticipation) seront vraisemblablement compensées par un accroissement de l'emploi au sein des opérateurs privés et des nouveaux arrivants sur le marché, grâce à cette plus grande ouverture ».

« Parmi les cinq moteurs de changement (à savoir la demande, la substitution des modes de communication électronique aux services postaux, les modifications de l'organisation, l'automatisation/les nouvelles technologies et la libéralisation), c'est l'ouverture à la concurrence qui aura vraisemblablement le moins d'impact sur l'emploi ».

« Il ressort des données économiques disponibles aujourd'hui que ces mesures ne compromettront pas l'équilibre financier des prestataires du service universel ».

De la même façon, les chiffres avancés ne sont pas démontrés, la citation suivante en étant un exemple typique :

« Si aucune autre modification de la réglementation n'est mise en œuvre, les principaux segments de l'activité postale des prestataires du service universel, dans le cadre du domaine actuellement susceptible d'être réservé, devraient connaître un accroissement annuel moyen de 2,2 % de 2000 à 2007 et ce, en termes tant de volume que de recettes ».

Les exemples étrangers sont enfin évoqués, sans précision, pour une démonstration qui n'est aucunement probante :

« Il ressort des expériences des Etats membres qui sont déjà plus loin dans le processus d'ouverture du marché de la poste aux lettres que, dans un contexte de libre concurrence, une organisation postale moderne et efficace peut, à elle seule, assurer financièrement la prestation d'un service universel au niveau requis par la directive postale, en s'appuyant sur les atouts qui lui sont propres, à savoir son réseau postal universel et son image de marque dans le pays ».

Cette déclaration qui ne fait pas référence à des critères qualitatifs, est largement contestable.

Ces affirmations auraient plus de poids si elles résultaient d'études rigoureuses. Or les études réalisées sont largement critiquées et critiquables.

B. Des études insuffisantes

La proposition de la Commission repose sur des études antérieures sur l'évolution de l'emploi et l'impact du courrier électronique, mais aussi sur des travaux nouveaux *« relatifs aux coûts et au financement du service universel, de même que l'incidence des différentes options en matière d'accès élargi au marché postal, questions au sujet desquelles les parties concernées ont été consultées et invitées à fournir des données ».*

Ces études portent plus précisément

- sur le coût des obligations du service universel,
- sur l'impact de la libéralisation du courrier en amont de la distribution,
- sur l'impact de la libéralisation du publipostage,
- sur l'impact de la libéralisation du courrier transfrontalier,
- sur l'impact de la réduction des seuils de poids et de prix,

- sur la modélisation et la qualification.

Ces études ont été réalisées par divers consultants, tels *NERA*, *CTcon*, *Arthur Andersen*, *PriceWaterhouseCoopers*.

La Commission a par ailleurs demandé au cabinet de consultants *MMD* de faire la synthèse de plusieurs études portant sur des scénarios individualisés de libéralisation, et d'évaluer la conséquence de la libéralisation sur la rentabilité des opérateurs du service universel et sur l'emploi au sein du secteur postal.

Elle fait actuellement réaliser des études complémentaires, dont certaines ont fait l'objet d'appels d'offres fort tardifs (l'ouverture des offres ayant été fixée pour l'une d'entre elles en septembre 2000, alors que ce genre d'études porte sur plusieurs mois !).

Ces nouvelles études concerneront les conditions d'accès aux services et réseaux postaux universels, les systèmes de comptabilité des fournisseurs du service universel, les tendances de l'emploi dans le secteur postal européen, et l'évaluation de l'impact de certains aspects de la directive 97/67/CE.

Les commentaires qu'a suscités la première série d'études sont particulièrement critiques, comme le montre l'avis très détaillé établi par *PostEurop*, organisme qui regroupe les opérateurs du service universel, et comme l'ont confirmé les auditions de votre rapporteur. Les remarques du Cabinet *MMD* vont en grande partie dans le même sens.

PostEurop considère ainsi que :

- La méthode du coût net évité utilisée⁽¹⁾ pour évaluer le coût des obligations du service universel a conduit à une sous-évaluation du coût véritable. Elle ne peut pas permettre d'évaluer correctement le coût du maintien du service universel dans un contexte de libéralisation. L'étude réalisée, qui conclut que le coût de l'obligation de service universel semble être inférieur à 1 % du chiffre d'affaires des fournisseurs de service universel, a souffert

⁽¹⁾ *PostEurop* indique que cette méthode « consiste à calculer l'impact sur les comptes de résultat du fournisseur de service universel, de l'exploitation des flux déficitaires, où les pertes sont liées au niveau élevé des coûts par rapport au tarif uniforme ».

d'un manque de données suffisamment détaillées pour passer de la théorie à la pratique.

- Le rapport sur l'impact de la libéralisation du courrier en amont de la distribution, qui identifie correctement les difficultés pratiques, « *n'évalue pas à sa juste valeur l'importance éventuelle de l'entrée de la concurrence dans le cadre d'une telle libéralisation* », et élude la portée de la politique de prix qu'un régulateur postal pourrait imposer au fournisseur du service universel.

- L'étude sur la libéralisation du publipostage ne permet pas d'affirmer de manière significative qu'elle serait bénéfique, tandis que l'analyse économétrique sur laquelle elle est fondée est sujette à caution. D'une part, « *il n'est pas possible d'établir que la libéralisation de la distribution a encouragé le développement du publipostage dans les pays concernés* », d'autre part, il existe un « *risque élevé de distribution frauduleuse des envois en nombre appartenant au secteur réservé en raison des difficultés de mise en œuvre d'une définition basée sur le contenu des envois* ».

- L'impact de la libéralisation du courrier transfrontalier n'a pas pu être quantifié. Le rapport sur ce thème n'évalue pas « *à leur juste valeur la dynamique du marché postal et le potentiel de transformation des envois domestiques en courrier transfrontalier par la délocalisation électronique de la production des envois* ». Cette étude a cependant le mérite de souligner la grande difficulté à maintenir une réglementation et un contrôle efficaces pour deux flux de courrier bien distincts : un flux de courrier domestique réglementé et un flux de courrier transfrontalier libéralisé. Certains envois du marché domestique pourraient être présentés comme des envois internationaux, ce qui impliquerait la légalisation du repostage ABA.

- L'étude sur l'impact de la réduction des seuils de poids et de prix repose certes sur des données détaillées et quantifiées. « *Elle ne présente pas cependant d'analyse suffisamment solide sur laquelle fonder l'élaboration d'une recommandation claire et précise quant au niveau de fixation des seuils de poids et de prix* ». Elle aboutit à la conclusion qu'une limite de 50 grammes risquerait d'entraîner une perte de chiffre d'affaires de 17 % sur les lettres pour les fournisseurs du service universel, mais considère qu'il est difficile

de mesurer l'impact sur les bénéfices des modifications des limites de poids et de prix. *« D'après les résultats de l'étude, il est notamment impossible de conclure que la limite de poids appropriée se situe à 50 grammes ».*

- L'étude de modélisation et de quantification, destinée à quantifier les conséquences des autres études sur la libéralisation et à en évaluer l'impact sur la rentabilité des fournisseurs de service universel repose davantage sur des spéculations que sur des analyses fondées. *« Cet exercice ne saurait avoir grande valeur ».* Certains de ses résultats méritent pourtant d'être soulignés : *« un bénéfice total de base des fournisseurs de service universel de l'Union européenne se chiffrant à environ un milliards d'écus en 2003 se trouverait réduit de moitié en cas de libéralisation partielle tandis qu'une libéralisation totale (quoique non démontré de façon explicite) conduirait à la disparition totale des profits ».*

En conclusion, PostEurop estime que ces études *« ne permettent pas de mesurer l'impact économique et social des différents scénarios de libéralisation. Elles ne présentent pas les bases nécessaires à l'élaboration de recommandations définitives et, pour la plupart, leurs conclusions principales spéculent sur le développement futur de la concurrence. Elles n'abordent pas correctement les questions importantes relatives au contrôle et à la réglementation dans le cadre d'une libéralisation plus étendue comme, par exemple, la manière dont les prix seront contrôlés par les régulateurs postaux nationaux ».*

MMD estime pour sa part ne pas connaître suffisamment la variation des coûts en fonction des volumes, ni celle du niveau de l'emploi, et considère que le raisonnement à partir de moyennes ne permettrait pas de prendre en compte les variations importantes d'un pays à l'autre.

Ses simulations mettent ainsi en évidence un impact sur les profits très différent selon les pays : la marge moyenne des opérateurs de service public serait de 1 % en 2003 en cas de libéralisation totale (de 5 % en cas de *statu quo*), mais 7 pays auraient des marges négatives, comprises entre -1 % et -12 %. Leur situation se redresserait par la suite, mais quatre pays continueraient à être déficitaires en 2007.

L'impact sur l'emploi varierait fortement entre les pays ayant un fort taux de croissance du marché postal (il serait alors positif) et ceux où la croissance de ce marché sera plus faible (la perte d'emplois pourrait alors atteindre de 10 à 15 %).

Pour *MMD*, aucune étude économique n'apporte la preuve que la libéralisation totale du secteur postal permettrait la garantie durable et l'amélioration du service universel ou le développement du marché.

C. Des limites de prix et de poids inadaptées

La justification de ces limites était claire dans la directive de 1997 et leur impact limité : le considérant 17 de la directive indique ainsi que le critère de prix permettra de mieux distinguer le service réservé du service de courrier exprès qui est libéralisé. Il souligne de même que les envois de correspondance pesant 350 grammes et plus représentent moins de 2 % en volume du trafic lettres des opérateurs publics et 3 % de leurs recettes.

Il en va tout autrement pour les nouvelles limites proposées par la Commission.

Les chiffres qu'elle avance sont éloquentes : les envois de 50 à 350 grammes représentent 16 % des recettes postales des opérateurs du service universel ; cette ouverture du marché entraînerait des réductions d'emploi de 2,5 % supplémentaires, s'ajoutant aux réductions d'emploi en cours en raison du processus de modernisation continu.

La Commission justifie son choix par trois arguments :

- Les opérateurs chargés du service universel continueront de traiter une partie importante du courrier de 50 à 350 grammes ; les nouveaux opérateurs n'occuperont qu'une part réduite de ce marché en raison des coûts et du temps nécessaire à la mise en place d'un réseau de distribution parallèle.

- Une limite à 100 grammes « *serait insuffisante pour bénéficier des bénéfices réels de la concurrence et de meilleures*

perspectives d'emploi à moyen terme à la fois pour les opérateurs publics et privés ».

- La limite de 50 grammes est « *suffisamment élevée pour ne pas donner lieu à des problèmes pratiques de contournement du domaine réservé par un gonflement artificiel du poids des envois de correspondance* ».

Ces arguments sont critiquables, et ont été souvent critiqués lors des auditions des représentants de la Poste et des organisations syndicales de postiers. La position exprimée par les opérateurs regroupés au sein de PostEurop – exposée ci-après – est tout à fait claire à ce sujet.

Il apparaît en effet que les conséquences d'une mesure aussi brutale de réduction n'ont pas été mesurées.

L'exemple de la Suède est à cet égard préoccupant, car la libéralisation totale y a entraîné une réduction des effectifs de 30 %, et une augmentation importante des tarifs pour les particuliers, le tarif de la lettre de 20 grammes étant passé de 2,9 couronnes en 1993 à 5 couronnes aujourd'hui.

D. Une approche regrettable des services spéciaux

L'exclusion systématique des services spéciaux du domaine réservé aurait de toute évidence des effets négatifs sur les opérateurs chargés du service universel.

La directive de 1997 n'envisageait que les nouveaux services. La proposition actuelle est très détaillée, et englobe « *tout service qui se distingue du service standard universel classique de la poste aux lettres, répondant à des demandes spécifiques de clients et proposant des prestations de services additionnelles non incluses dans le service universel* ».

La justification qui en est proposée n'est pas convaincante : la Commission procède uniquement par affirmation, et déclare que les services spéciaux « *ne peuvent pas être qualifiés d'« universels » et ne peuvent par conséquent pas être réservés au sens de la directive* ».

Elle renforce en outre la distinction entre services classiques et services spéciaux en y incluant les services de courrier exprès.

Cette approche des services spéciaux a été elle aussi largement critiquée lors des auditions.

Leur définition est en effet très vague, toute prestation additionnelle pouvant transformer un service inclus dans le service universel en un service qui en serait exclu. Tout concurrent qui définirait son service comme spécial pourrait aisément contourner les services réservables, ce qui entraînerait de multiples contestations et contentieux.

La mesure proposée menace l'existence même du service universel. Elle remet en outre en cause le principe d'adaptabilité du service universel aux évolutions technologiques et aux besoins des clients, que reconnaît pourtant l'article 5 de la directive de 1997. Elle ne tient pas compte de l'arrêt Corbeau de la Cour de Justice des Communautés européennes. Elle compromettrait enfin gravement la viabilité financière des fournisseurs du service universel.

E. Une présentation peu convaincante des avantages d'un fonds de compensation

Pour la Commission, ce fonds de compensation qui était déjà prévu par la directive actuellement en vigueur, « *constitue une garantie essentielle de la proposition* ». Il doit permettre aux Etats membres qui le souhaitent de « *faire face aux surcoûts éventuels du service universel qui ne sont pas couverts par le domaine réservé tel que redéfini* ».

Cette possibilité n'est pourtant pas aussi prometteuse que le pense la Commission.

La proposition de la Commission reste en effet muette sur les nombreuses difficultés à surmonter pour mettre en place un tel système. Les problèmes à résoudre tiennent à la taille de ce fonds, à la définition des organismes qui y contribueront, à l'assiette des contributions et à l'identification des opérateurs.

Contrairement au domaine des télécommunications, où des directives avaient du reste déterminé les principes devant s'appliquer – ce qui n'est pas le cas actuellement dans le cadre de la présente proposition –, les opérateurs sur le marché postal peuvent être très nombreux, et aucun système d'information systématique sur leurs activités n'est mis en place.

L'expérience de l'Espagne et de la Grèce, qui ont prévu un tel dispositif n'est enfin pas probante, car la Commission comme les acteurs du marché remettent en cause les modalités qu'ils avaient envisagées.

Faire reposer l'équilibre financier du service postal universel sur un tel fonds est donc autant risqué que prématuré.

F. Des délais trop courts de passage à la deuxième phase de la réforme

Les délais envisagés pour passer de la première à la deuxième phase de la réforme sont particulièrement courts. Or l'histoire de la directive postale montre qu'il est nécessaire de prendre le temps de concilier des approches très différentes et donc de trouver des compromis.

La Commission n'a pas réussi à présenter au Parlement européen et au Conseil une proposition sur la poursuite de la libéralisation progressive et contrôlée du marché des services postaux avant la fin de l'année 1998, malgré les dispositions de l'article 7 de la directive de 1997. Son retard a été de l'ordre de dix-huit mois.

Elle n'a pas encore déposé le rapport prévu à l'article 23 de la directive, qui doit, avant le 31 décembre 2000, porter sur l'application de la directive de 1997.

Il est certes vrai, comme le note la Commission, que l'absence de respect des délais fixés par la directive de 1997 s'explique notamment par la démission de la Commission précédente le 15 mars 1999 ainsi que par la nécessité pour le nouveau Collège de réexaminer la question.

Cette explication reste néanmoins partielle, sinon partielle.

Les délais de transposition d'une directive étant généralement plus longs que ce qu'envisage la Commission, il est peu probable que celle-ci sera en mesure d'étudier avec suffisamment de sérieux et de rigueur les effets des nouvelles dispositions, avant le 31 décembre 2004.

La réforme commencera en fait à s'appliquer, et il sera particulièrement difficile, sinon hasardeux, d'en mesurer les effets.

La proposition de la Commission au Conseil et au Parlement européen, qui devront se décider avant le 31 décembre 2005, fera donc l'objet de maintes critiques, d'autant qu'elle envisagera une libéralisation probablement beaucoup plus forte du marché des services postaux, car il ne restera que peu de marge de manœuvre pour envisager une nouvelle réduction des limites de poids et de prix si celles-ci sont portées dès 2003 à 50 grammes et 2,5 fois le tarif de base.

Il serait à cet égard important, comme le suggère PostEurop que la Commission lance une étude *« sur l'état des lieux de la libéralisation du secteur postal dans deux pays membres de l'Union européenne, l'Espagne et la Suède. Cette étude permettra de voir les conséquences concrètes de la libéralisation du secteur postal, en matière de qualité de service, de prix du service universel et des services concurrentiels, de l'impact financier sur les opérateurs postaux et le service universel d'une manière générale »*.

III. L'EXISTENCE DE CONTRE-PROPOSITIONS

A. La plate-forme commune de PostEurop

Cette plate-forme, adoptée en février 2000, est importante car elle exprime le sentiment, parfois consensuel, parfois majoritaire, des opérateurs postaux.

Elle repose sur les idées suivantes :

- Le service universel est la pierre angulaire de la politique postale communautaire. Toute révision de la directive doit s'inscrire dans une perspective permettant d'en garantir la fourniture, d'en assurer la viabilité financière, et de concilier libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et garantie durable de ce service.

- Des précautions doivent être prises si l'on souhaite une ouverture graduelle et maîtrisée du marché, car la libéralisation a un caractère irréversible, ce qui implique à chaque étape de bien évaluer les conséquences.

- Cette libéralisation n'est pas une fin en soi. Une large priorité doit être accordée à la cohésion économique et sociale de la Communauté, ainsi qu'à l'amélioration et à l'harmonisation des niveaux de qualité de service entre les Etats membres.

- Le financement du service universel serait remis en cause par une libéralisation du courrier transfrontalier entrant, qui reviendrait à une ouverture totale du marché domestique existant et à une délocalisation de la fabrication du courrier national à l'étranger. La libéralisation du publipostage adressé entraînerait celle du courrier d'affaires et créerait une insécurité juridique permanente. Les caractéristiques du secteur postal rendent très difficile la mise en place d'un fonds de compensation.

- Un abaissement progressif et contrôlé des seuils de poids et de prix des envois de correspondance est la seule option viable pour une libéralisation harmonisée des marchés postaux de l'Union européenne. Ces seuils doivent être fixés à un niveau acceptable, car une limite de poids trop basse offrirait des possibilités de

contournement et d'écramage par une utilisation artificielle d'enveloppes d'un grammage plus lourd ou par l'insertion systématique d'encarts dans les enveloppes.

- Une majorité d'opérateurs est en faveur d'un seuil qui ne serait pas inférieur à 150 grammes et trois fois le tarif de base.

- Toute mesure visant à fixer un seuil très bas à court ou moyen terme devrait exiger des études d'impact.

- Fixer une échéance immédiate pour la libéralisation totale constituerait un trop grand risque à prendre seulement pour des raisons de commodité administrative.

B. L'approche du Parlement européen

Cette approche a été jusqu'à présent essentiellement exprimée par M. Ferber, rapporteur de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme.

Plusieurs idées de son document de travail en date du 29 août 2000 méritent d'être relevées. M. Ferber considère ainsi que :

- lors de la préparation de la directive de 1997, ce sont les positions du Parlement européen et du Conseil, proches l'une de l'autre, qui se sont opposées à l'approche plus vaste de la Commission ;

- le texte actuellement proposé par la Commission n'entraîne pas un changement de l'idée de service universel. Celui-ci reste de la compétence des administrations postales publiques et conserve un niveau de qualité élevée fixé par la directive ;

- seul un abaissement contrôlé de la limite de poids et de prix permet d'échapper aux problèmes de contrôle et de réglementation ainsi qu'à la mise en péril du service universel sur un marché partiellement libéralisé. La question décisive qu'il faudra résoudre concerne l'ampleur de l'abaissement de ce double seuil ;

- la libéralisation totale en elle-même ne peut pas être l'objectif des mesures engagées, mais un moyen possible d'avoir un secteur

efficace et dynamique moyennant la viabilité à long terme d'un service universel de haute qualité ;

- la Commission laisse entrevoir de manière non équivoque l'abandon de l'octroi du service universel par la réservation de certains secteurs, les coûts non finançables étant pris en charge par le Fonds de compensation ;

- les fournisseurs de service universel seront placés sous une forte pression concurrentielle par les mesures proposées actuellement et par la libéralisation totale envisagée pour 2007, qui réduiront leurs bénéfices ;

- *« les prévisions qui promettent que les coûts du service universel dans un contexte entièrement libéralisé seront économiquement supportés sont malhonnêtes »* ;

- la question de la méthode, qui ne peut être élucidée qu'après libéralisation partielle et évaluation des conséquences de cette mesure, ne doit pas fondamentalement aboutir à l'option de la réalisation complète d'un marché intérieur.

Cette position, très claire, s'inscrit dans la logique de deux résolutions du Parlement européen adoptées respectivement le 14 janvier 1999 et le 18 février 2000.

Le Parlement européen s'y prononce pour un service universel de haute qualité, objectif-clé de la directive 97/67/CE et élément essentiel de toute politique communautaire dans ce secteur. Il met l'accent sur l'importance économique et sociale des services postaux. Il souligne que toute nouvelle évaluation concernant la libéralisation des services postaux devra prendre en compte l'équilibre économique et financier à long terme des fournisseurs de service universel de même que les conséquences pour l'emploi chez les opérateurs postaux européens.

C. La position de la France et le communiqué de la présidence française à l'issue du Conseil Telecom du 3 octobre 2000

Au sein du Conseil, *la position française*, qui a notamment été exprimée dans un communiqué à la presse diffusé à la suite du Conseil Télécom du 3 octobre 2000, est très ferme.

Selon les termes mêmes de ce communiqué, « *la position de la France est claire : non à une libéralisation à 50 g et 2,5 fois le tarif de base en 2003 (péréquation tarifaire, qualité uniforme sur l'ensemble du territoire et présence postale territoriale mis en danger) ; non à l'insécurité juridique représentée par le flou des services spéciaux qui empêcherait de contrôler le domaine réservé à La Poste ; non, bien entendu à la perspective d'une libéralisation totale* ». Celle –ci, que les partenaires de la France et la Commission ne proposent d'ailleurs pas, « *n'est en aucune façon inéluctable* ». « *Oui en revanche, à une révision rapide de la directive, sous Présidence française, qui permette de garantir dans la durée des missions de service public pour tous les citoyens, financées par des services réservés suffisamment larges (c'est à dire ni trop larges ni trop étroits)* ».

Le communiqué publié par la Présidence française à l'issue du Conseil Telecom est bien sûr d'un autre ton, mais insiste sur l'importance des points qui restent en débat et traduit une volonté très résolue d'aboutir à un texte acceptable.

Il relève notamment que deux points majeurs ne font pas l'objet d'un consensus : « *l'introduction de la notion de services spéciaux, notion imprécise et qui doit être conciliée avec la nécessité de disposer de règles transparentes, simples et faciles à gérer ; la proposition de limiter les services réservés à 50 g et 2,5 fois le tarif de base. Sur ce point, des délégations ont souligné qu'un tel projet n'était pas compatible avec des missions de service public ambitieuses* ».

« *Le souhait exprimé par les délégations de conforter le cadre juridique actuel, et notamment le service universel postal, indique clairement à la Présidence qu'elle doit désormais rechercher un texte équilibré et acceptable par les Etats membres en vue du*

prochain Conseil en décembre prochain. Nous avons donc donné mandat au Coreper pour œuvrer en ce sens ».

CONCLUSION DU RAPPORT

L'adoption de la présente directive ne sera pas forcément facile. Des clivages importants apparaissent entre la Commission et le Parlement européen, entre la Commission et les Etats membres, entre les Etats membres eux-mêmes.

Ils tiennent à l'objectif recherché, et à l'équilibre entre diverses préoccupations : la réalisation du marché intérieur dans le secteur postal, l'ouverture et l'adaptation à la concurrence des activités postales, mais aussi la recherche d'un service universel qui puisse être mis en œuvre dans des conditions d'équilibre financier.

Les clivages qui sont apparus sont parfois anciens : ils reflètent souvent des prises de position qui s'étaient déjà manifestées lors de la préparation de la directive de 1997. Ils séparent les tenants d'une libéralisation accrue, sinon totale, des partisans d'une approche graduelle et maîtrisée d'un secteur confronté à une évolution technologique très forte et à la mise en place de partenariats internationaux de plus en plus puissants.

Un cadre réglementaire doit cependant être défini pour assurer l'exercice du service postal universel dans des conditions satisfaisantes, c'est-à-dire non seulement transparentes et claires, mais aussi efficaces, rentables et tenant compte des conséquences en termes d'emploi et d'aménagement du territoire.

La proposition de la Commission doit maintenant être examinée par le Parlement européen qui doit se prononcer en première lecture le 15 décembre. Un Conseil pourrait être organisé le 22 décembre afin de fixer les grandes lignes d'un accord politique.

L'Assemblée nationale peut peser sur ces choix. L'article 88-4 de la Constitution lui permet d'adopter des résolutions sur lesquelles peut s'appuyer le Gouvernement lors des négociations au Conseil.

Le présent rapport se termine donc par une proposition de résolution, soumise à la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, afin de mettre en évidence les enjeux majeurs de la réforme envisagée.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le jeudi 9 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

Le rapporteur a présenté les grandes lignes de son rapport d'information sur 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 (document E 1520).

Il a rappelé que cette directive de 1997, qui fixe les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux, avait créé un cadre équilibré, permettant la garantie d'un service postal universel, reposant sur l'instauration d'un secteur réservé essentiellement défini par des limites de poids et de prix (350 grammes et 5 fois le tarif de base). La directive repose sur le principe qu'il est essentiel de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les Etats membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la Communauté.

Sa transposition a été très différente selon les Etats membres, six d'entre eux ayant opté pour des choix plus libéraux. C'est le cas de la Suède, de la Finlande, de l'Espagne, de l'Allemagne, des Pays Bas et du Danemark. Les exemples les plus extrêmes de libéralisation - en Suède et en Espagne - ne sont toutefois pas convaincants en termes de qualité et de prix des services rendus, mais aussi en termes d'emploi.

Le rapporteur a observé que la modification de la directive intervenait dans un contexte économique et technologique fortement évolutif, marqué par une concurrence de plus en plus forte, la recherche quasi-systématique de partenariats et d'acquisitions, ainsi que par le développement du courrier et du commerce électronique,

phénomène aux conséquences largement imprévisibles. Or, il s'agit d'un secteur qui reste largement spécifique, du fait de sa très faible intensité capitalistique, de l'importance des effectifs employés, et de son impact sur l'aménagement du territoire et la cohésion sociale.

La réforme envisagée engage une libéralisation supplémentaire des services postaux, notamment en diminuant les limites de poids et de prix caractérisant le secteur réservé, et en excluant de ce secteur les services spéciaux. Deux phases sont prévues, la première s'appliquant dès 2003, la seconde, élaborée en 2004 et 2005, devant permettre une libéralisation plus grande pour le 1^o janvier 2007.

Sa justification par la Commission repose sur la nécessité de poursuivre la libéralisation des services postaux, de diminuer les disparités qui demeurent entre Etats membres, d'harmoniser et de prévenir les risques de distorsion de concurrence liés à l'extension des activités des prestataires du service universel à des domaines concurrentiels.

Le rapporteur a souligné que cette réforme suscitait néanmoins de nombreuses critiques, qui portent sur sa logique même, de nature fort libérale ; sur le niveau beaucoup trop faible des limites de poids et de prix (50 grammes et 2,5 fois le tarif de base) ; sur l'exclusion des services spéciaux du domaine réservé ; sur l'insuffisance des études qui auraient dû justifier des choix qui découlent trop souvent d'affirmations non démontrées ; sur la présentation peu convaincante des avantages d'un fonds de compensation ; et enfin sur le caractère irréaliste des délais envisagés pour la seconde phase de la réforme.

Le Conseil de l'Union européenne devant se prononcer sur la proposition de la Commission le 22 décembre, il est donc souhaitable, a précisé le rapporteur, que la Délégation adopte dès maintenant une proposition de résolution afin que celle-ci puisse être transmise à la commission compétente de l'Assemblée nationale et qu'un débat en séance plénière puisse être organisé d'ici cette date sur la base du texte de cette commission.

M. Pierre Brana a manifesté son accord avec le projet de résolution préparé par le rapporteur, tout en lui demandant pourquoi il mettait l'accent sur les quartiers sensibles dans sa proposition de résolution. Il a en outre souhaité que la résolution ne se borne pas à

critiquer le caractère trop rapide de la libéralisation mais aussi son ampleur.

M. Gabriel Montcharmont a remarqué que la proposition de la Commission qui met en place une nouvelle libéralisation, comportait de redoutables menaces pour le maintien du service public de la poste tel qu'on le connaît en France. Il a estimé que des évolutions sont envisageables, mais qu'il n'est pas possible d'approuver un texte qui est déjà un projet de libéralisation totale. Indiquant son accord avec la proposition de résolution préparée par le rapporteur, il a souhaité que le texte adopté par la Délégation mette l'accent sur la notion essentielle d'adaptabilité du service public, importante lorsqu'on réfléchit à l'inclusion des services spéciaux dans le service public.

Le **Président Alain Barrau** a souligné que l'examen de la directive par la Délégation – bien qu'il intervienne dans un calendrier serré – confirmait l'importance et l'intérêt de la procédure prévue à l'article 88-4 de la Constitution, qui permet à l'Assemblée nationale d'agir en amont, avant que la directive soit adoptée. Il a souligné la nécessité pour le Parlement de se prononcer rapidement dans ce dossier, afin que les autorités françaises puissent prendre connaissance de l'attachement des parlementaires à la préservation du rôle de service public joué par la Poste, dont l'ensemble de nos concitoyens doivent continuer à bénéficier.

Il est néanmoins souhaitable que notre pays, tout en étant offensif, veille également à mieux expliciter la notion française de service public à certains de nos partenaires, qui, n'ayant pas une culture et une économie mixte analogues aux nôtres, ne sont pas nécessairement en mesure de la comprendre. C'est de cette façon, que, comme le propose le rapporteur, il sera possible de maintenir les acquis du service public – en particulier le principe d'égalité – dans le cadre communautaire.

M. François Rochebloine, tout en souhaitant savoir quelle est la part du service public postal en France, a estimé nécessaire, comme le Président Alain Barrau, que le Parlement et la France adoptent une attitude offensive dans ce dossier.

Le rapporteur a indiqué que le courrier représentait 67 milliards de francs sur un montant total du chiffre d'affaires de 100 milliards pour la Poste.

M. François Brottes, rapporteur pour avis de la Commission de la production et des échanges sur le budget de la Poste, a précisé que le courrier inférieur à 350 grammes représentait environ 70 % des recettes de courrier de la Poste.

Le rapporteur, en réponse à la question de M. Pierre Brana sur la référence aux quartiers sensibles, au point 2 de la proposition de résolution, a fait valoir que ses interlocuteurs avaient insisté non seulement sur la nécessité de maintenir la Poste dans les zones rurales mais aussi sur celle de développer son implantation dans les quartiers sensibles, dans lesquels sa présence pourrait être menacée par la logique de la libéralisation.

M. Gabriel Montcharmont, estimant utile d'évoquer l'insuffisance de l'implantation de la Poste dans les zones rurales mais également dans les quartiers sensibles, a précisé que la signature des conventions passées entre la Poste et les villes pour y porter remède devait être encouragée.

Après des observations de **M. Camille Darsières**, la Délégation a examiné les propositions de conclusions du rapporteur. Au point 1, relatif au rappel des principes gouvernant le fonctionnement des services d'intérêt général, elle a, sur la proposition de M. Gabriel Moncharmont, introduit une référence aux principes d'égalité, d'adaptabilité et de continuité.

Elle a adopté, sans modification les points 2 (Affirmation de l'attachement au service universel), 3 (Définition du service universel), 4 (Insuffisance de la consultation des partenaires sociaux par la Commission) et 5 (Nécessité de prendre également en compte l'impact de la libéralisation des services postaux sur l'emploi et l'aménagement du territoire).

Au point 6, relatif aux services réservés, elle a, sur proposition de M. Pierre Brana, supprimé la référence à l'évolution plus progressive de ces services.

Au point 7, évoquant le non respect du calendrier prévu pour la révision de la directive 97/67/CE, elle a, sur proposition de M. Pierre Brana, précisé que l'évaluation des conséquences de cette directive devrait être effectuée dans chaque pays de la Communauté.

Au point 8, relatif aux limites de poids et au prix du courrier, elle a, sur proposition du Président Alain Barrau et de M. Gabriel Montcharmont, adopté des précisions rédactionnelles.

Elle a adopté, sans modification, le point 9 concernant la qualité des réflexions engagées au sein de Post Europ par dix opérateurs européens.

Au point 10, relatif à la mise en place de fonds de compensation, après interventions de MM. Gabriel Montcharmont et Pierre Brana, elle a adopté des modifications d'ordre rédactionnel.

La Délégation a adopté sans modification le point 11 (Dénonciation des pratiques abusives du repostage).

Au point 12, relatif aux accords REIMS sur les frais postaux, la Délégation a adopté, sur proposition de M. Gabriel Moncharmont et du Président Alain Barrau, deux amendements précisant que ces accords avaient été adoptés par les postes européennes et indiquant les principes sur lesquels ils reposent. La Délégation a également adopté un amendement de précision de M. Camille Darsières. M. Gabriel Moncharmont a déploré que la poste hollandaise se conduise comme un véritable « pirate », notamment dans le domaine du repostage.

La Délégation a adopté le point 13 sans modification.

Au point 14, relatif au calendrier envisagé pour la libéralisation du secteur postal, la Délégation a adopté un amendement du Président Alain Barrau rappelant que le Conseil devait prendre des décisions à cet effet au plus tard le 31 décembre 2005.

Au point 15, la Délégation a adopté un amendement de précision.

La Délégation a ensuite décidé de déposer la proposition de résolution du rapporteur, ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après.

**PROPOSITION DE RESOLUTION
ADOPTÉE PAR LA DELEGATION**

Article unique

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, du 30 mai 2000 (COM[2000] 319 final / E 1520),

Vu la résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires, (JO. C48 du 16/02/1994),

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,

Considérant l'évolution rapide des acquisitions internationales et des partenariats internationaux qui vont entraîner une modification rapide de l'environnement dans lequel les postes exercent leur activité ;

Considérant que le Parlement européen a souligné, dans deux résolutions en date du 14 janvier 1999 et du 18 février 2000 l'importance économique et sociale des services postaux, de

même que la nécessité de préserver un service universel de qualité ;

Considérant que la Commission vient de publier une communication sur les services d'intérêt général en Europe (COM[2000] 580 final / E 1560), qui souligne leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale ;

Considérant le développement de la jurisprudence relative aux services postaux, et notamment l'arrêt « Corbeau » de la Cour de Justice des Communautés européennes en date du 19 mai 1993, qui rappelle l'importance de l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif ;

Considérant que le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a souhaité l'élaboration d'une stratégie pour l'élimination des entraves aux services, y compris les services postaux, et l'accélération de la libéralisation dans des secteurs tels que celui des services postaux, en vue d'y réaliser un marché intérieur opérationnel ;

Considérant que la directive 97/67/CE a été transposée ou non de manière fort différente dans les Etats membres, dans un contexte d'évolution technologique rapide, de développement parfois abusif de la sous-traitance, et de mise en place de partenariats internationaux de plus en plus ambitieux ;

Considérant que les opérateurs postaux historiques exercent déjà une partie non négligeable de leur activité dans des conditions de concurrence, et qu'ils ont généralement fait la preuve de leur capacité d'évolution et d'adaptation ;

Considérant la qualité de la réflexion menée par les partenaires sociaux et les opérateurs historiques dans le cadre du comité du dialogue social et de PostEurop ;

Considérant les effets pervers de la libéralisation des services postaux en Suède et en Espagne ;

Considérant que la Commission propose, dans le document COM(2000)319 final du 30 mai 2000 :

- de diminuer les limites de poids et de prix caractérisant le domaine réservé aux prestataires du service universel, en le portant de 350 grammes à 50 grammes, et de 5 fois à 2,5 fois le tarif de base,

- de laisser la possibilité aux Etats membres de réserver le publipostage dans ces limites,

- d'exclure du domaine réservé la correspondance transfrontière entrante, l'échange de documents, et les services spéciaux dont la définition est particulièrement large,

- de libéraliser entièrement le courrier transfrontière sortant et les services de courrier exprès,

- de décider, au plus tard le 31 décembre 2005, de la poursuite de l'ouverture du marché postal, avec effet au 1^{er} janvier 2007, après présentation par la Commission, avant la fin de l'année 2004 d'une proposition élaborée à la suite d'un réexamen du secteur portant sur la nécessité d'assurer un service universel sous des conditions adéquates dans un contexte concurrentiel,

- d'obliger les prestataires du service universel à respecter les principes de transparence et de non-discrimination, ainsi que des règles strictes lorsqu'ils appliquent des tarifs spéciaux,

- d'interdire le financement de services universels non réservés par des recettes provenant de services universels réservés, sauf dans la mesure où une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations de service universel spécifiques liées au domaine concurrentiel,

- de veiller à ce que les bénéficiaires des services postaux ne relevant pas du service universel puissent bénéficier des

procédures mises en place pour traiter les réclamations des utilisateurs,

- de prolonger l'application de la directive 97/67/CE jusqu'au 31 décembre 2006, au lieu du 31 décembre 2004,

- d'envisager une transposition de cette directive par les Etats membres au plus tard le 31 décembre 2002.

1. Rappelle qu'il convient, conformément à l'article 16 du Traité CE, 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 à ses opérateurs d'évoluer en tirant parti des changements technologiques et d'exercer leurs activités dans des conditions assurant leur équilibre économique et financier ;

4. Déplore 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 leur impact 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 mieux maîtrisée des services réservés, afin de rendre compatible une concurrence accrue avec le nécessaire équilibre financier des opérateurs postaux en charge du service postal universel ;

7. Regrette que le calendrier prévu par la directive 97/67/CE pour sa révision n'ait pas été respecté, et dénonce l'insuffisance des études destinées à évaluer tant les conséquences de cette directive, dans chaque pays, que les diverses options d'évolution du marché postal ;

8. Dénonce les risques qu'entraînerait l'adoption de limites de poids et de prix trop basses, telles que celles de 50g et de 2,5 fois le tarif de base préconisées par la Commission, qui conduiraient à une libéralisation excessive des services postaux ;

9. Se félicite de la qualité des réflexions engagés 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'écémage ou de détournement de trafic ;

10. Au vu des résultats obtenus dans d'autres secteurs (et notamment celui des télécommunications), conteste que la mise en place de fonds de compensation puisse permettre d'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 domaine réservé le publipostage et le courrier transfrontalier entrant, et s'élève contre l'exclusion de tous les services spéciaux du domaine 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.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnalités auditionnées par le rapporteur**

- M. Michel ROUSSET, Conseiller au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Industrie
- Mme Valérie CHAROLLES, Conseillère technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Industrie
- M. Pascal POUILLET, Conseiller technique au Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Industrie, chargé des relations avec le Parlement
- M. Claude BOURMAUD, Président de La Poste
- M. Martin VIAL, Directeur Général de la Poste
- M. Séverin CABANNES, Directeur Général Adjoint, Directeur Financier et Directeur de la Stratégie de La Poste
- M. Edouard DAYAN, Directeur des affaires européennes et internationales de La Poste
- M. Julien TÉTU, Conseiller technique à La Poste
- M. Georges LEFEBVRE, Directeur des Ressources humaines et des Relations sociales à La Poste
- M. Patrick BOURGEOIS, Secrétaire fédéral de la CGT-PTT
- M. Jean-Louis MOREL, membre du bureau fédéral de la CGT-PTT
- M. Marc DUHEM, Secrétaire Général de l'UNSA-Poste
- M. Patrick MOISAN, Secrétaire Général adjoint de l'UNSA-Poste
- M. Daniel RODRIGUEZ, Secrétaire Général de la CFTC-Postes et télécommunications
- M. Bernard POISSON, responsable du secteur Poste à la CFTC-Postes et télécommunications
- M. Bruno GOUDE, Président du secteur des postes à la CFTC-Postes et télécommunications
- M. Régis BLANCHOT, Secrétaire fédéral de Sud-PTT

- M. Jean-Paul DESSAUX, Secrétaire fédéral de Sud-PTT
- M. Jacky ARCHES, responsable du secteur Poste à FO-PTT
- M. Didier ROSSI, responsable du secteur Poste à FO-PTT
- M. Roland DUFOUR, Secrétaire national de la CFDT chargé de la poste
- M. Roland BOUYER, Secrétaire national de la CFDT
- M. Jean-Claude GERVAIS, Vice-Président de CGC-La Poste
- M. Jean-Marie ROUY, Secrétaire général de CGC-La Poste
- Mme Agnès LEPINAY, Directeur des affaires économiques, financières et fiscales du MEDEF
- M. André-Luc MOLINIER, Directeur Adjoint de la Direction des Relations avec les pouvoirs publics du MEDEF
- M. Daniel PARIS, chef de service au MEDEF

Annexe 2 :
Résolution adoptée le 26 novembre 1996 par l'Assemblée nationale 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.

Article unique.

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.