



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.5.2000  
COM(2000) 319 final

2000/0139 (COD)

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**

(présentée par la Commission)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### **1 CONTEXTE**

#### **1.1 Cadre réglementaire**

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<sup>1</sup> (dénommée «directive postale») a principalement pour objet:

- d'établir un cadre réglementaire harmonisé pour le secteur postal de la Communauté,
- de définir un processus décisionnel en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture du marché postal à la concurrence.

Ce cadre réglementaire définit essentiellement:

- les caractéristiques minimales du service postal universel que doivent garantir tous les États membres, les normes de qualité pour les services transfrontaliers, les principes tarifaires mis en œuvre et les principes concernant la transparence des comptes;
- les limites maximales communes relatives aux services que les États membres peuvent réserver au(x) prestataire(s) du service universel dans la mesure où le maintien du service universel l'exige (soit 350 grammes et cinq fois le tarif normal pour un envoi du premier échelon de poids);
- les principes devant régir les procédures d'autorisation ou d'octroi de licences pour la prestation de services postaux non réservés, de même que la séparation des compétences réglementaires et des fonctions opérationnelles dans le secteur postal.

La transposition de la directive, qui devait s'achever en février 1999, est pratiquement terminée dans les États membres. Certains problèmes subsistent néanmoins; ils concernent principalement les modalités devant garantir la séparation juridique effective des autorités réglementaires et leur indépendance sur le plan fonctionnel par rapport aux opérateurs postaux, ainsi que l'extension des monopoles nationaux en matière postale aux services à valeur ajoutée. La Commission s'emploie également activement à trancher certaines plaintes spécifiques en matière de concurrence conformément aux principes de sa communication postale 98/C 39/02<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.

<sup>2</sup> Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux, JO C 39/2 du 6.2.1998.

La directive postale aménage la poursuite du processus d'ouverture progressive et contrôlée des marchés postaux à la concurrence prévue par le Conseil dans sa résolution du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires<sup>3</sup>. Selon le calendrier fixé:

- la Commission devait présenter, pour le 31 décembre 1998, une proposition concernant la poursuite progressive et contrôlée de l'ouverture du marché postal, en vue notamment de libéraliser le courrier transfrontière et le publipostage et de revoir à nouveau les limites de prix et de poids;
- le Conseil et le Parlement devaient se prononcer sur cette proposition avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000;
- les mesures décidées devaient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

L'élaboration de la proposition par la Commission a principalement été retardée par la démission de la Commission précédente le 15 mars 1999, ainsi que par la nécessité pour le nouveau Collège de réexaminer la question.

En mars dernier, le Conseil européen qui a réuni les Chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne a particulièrement mis l'accent sur cette problématique, comme en attestent les Conclusions de la présidence. De manière générale, l'Union s'est fixé, d'une part, un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale.*

D'autre part, concernant les services postaux en particulier, les Chefs d'État et de gouvernement ont fait appel à l'intervention de la Commission, du Conseil et des États membres, à leur niveau de compétence respectif, pour la réalisation des objectifs suivants:

- définir, d'ici à la fin de 2000, une stratégie pour l'élimination des entraves aux services;
- accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que [...] les services postaux dans le but de réaliser un marché intérieur pleinement opérationnel dans ce secteur.

La présente proposition tient compte de ces Conclusions. Elle a été établie à l'issue d'un réexamen complet du secteur qui, outre les études antérieures sur l'évolution de l'emploi et l'impact du courrier électronique, a également pris en considération des travaux 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.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> JO C 48 du 16.2.1994, p. 3.

<sup>4</sup> Ces études peuvent être consultées à l'adresse Internet suivante:  
<http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/post/en>.

Les mesures contenues dans la présente proposition visent, par différentes modifications de la directive postale, à aménager la poursuite de l'ouverture des marchés postaux de la Communauté selon une approche graduelle évoquée à l'article 7 de ladite directive.

## **1.2 Situation et évolution du secteur postal**

### *1.2.1 Une infrastructure communautaire essentielle à la cohésion de l'UE*

Le secteur postal est à la croisée des chemins de trois marchés vitaux de l'économie européenne, à savoir les communications, la publicité et les transports/la logistique.

Ces marchés sont déjà largement ouverts à la concurrence et sont en développement rapide, sous l'effet de la demande du marché et du progrès technologique (notamment en ce qui concerne les télécommunications).

Le secteur postal, qui constitue une infrastructure de communication essentielle sur les plans tant économique que social, doit progresser au même rythme que ces marchés en mutation, sans quoi il sera à la traîne et se verra perçu comme mettant en œuvre des technologies dépassées.

Dans l'ensemble de l'UE, les services postaux traitent, selon les estimations, 135 milliards d'envois par an, ce qui représente un chiffre d'affaires d'environ 80 milliards €, soit 1,4% du PIB environ. Les services de courrier, domaine réservé compris, génèrent pratiquement deux tiers de ce chiffre d'affaires, le tiers restant provenant des services d'expédition de colis et de courrier exprès, déjà ouverts à la concurrence.

### *1.2.2 Un élément clé du marché intérieur*

Si les services postaux de l'UE sont inefficaces, les biens et les services ne peuvent circuler de manière optimale sur le territoire de la Communauté, entravant ainsi la croissance économique et l'emploi. Il n'est pas non plus possible d'exploiter pleinement les avantages du commerce électronique si les services postaux de l'UE, au cœur même de la distribution entre entreprises et chez le particulier en Europe, ne sont pas de tout premier ordre. Par conséquent, tant les consommateurs que les entreprises ont tout intérêt à ce qu'une large gamme de produits et services postaux de haute qualité soit à leur disposition. En outre, le marché postal n'est pas autarcique; il existe des interfaces entre celui-ci et d'autres modes de communication, avec lesquels le secteur postal est également en concurrence. Il est par conséquent doublement important que ce secteur suive le rythme de la modernisation et du progrès technologique en attirant les investissements et en stimulant les innovations.

### *1.2.3 Une grande importance sur le plan social*

La main-d'œuvre employée directement par les services postaux est estimée, pour l'ensemble de l'UE, à environ 1,7 millions de personnes dont 1,3 millions travaillent pour les prestataires du service postal universel. Si cet effectif est pour l'heure généralement stable dans la plupart des pays, il a déjà baissé dans certains États membres et devrait diminuer d'environ 0,8% par an au cours des sept prochaines années sous l'effet des gains de productivité en hausse et de la concurrence accrue des

autres modes de communication. Cette baisse se produira quelles que soient les décisions prises quant à la poursuite de l'ouverture du marché.

En outre, la fonction sociale des services postaux, qui sont également présents dans des régions rurales reculées, est d'une importance capitale pour la cohésion sociale de la Communauté. Les services postaux jouent un rôle décisif en tant que symboles de solidarité, de connectivité et d'*appartenance*, notamment dans les communes, villages, villes et régions, ainsi que dans les zones périphériques de l'Union. En ce qui concerne le marché de la poste aux lettres, cette dimension sociale prend la forme d'un service universel et quotidien de collecte du courrier et de distribution de celui-ci à chaque adresse.

Il est intéressant de noter à cet égard que la proposition actuelle n'apporte aucun changement aux obligations du service universel, mentionnées au chapitre 2 de la directive postale, où les articles 3 et 6 énoncent la définition du service universel, assurent que sa prestation est garantie, développent les exigences devant être satisfaites ainsi que l'information détaillée et mise à jour devant être communiquée en ce qui concerne les caractéristiques du service proposé. En outre, aucun État membre n'a notifié à la Commission aucune exception ou dérogation au service universel pouvant être accordées aux prestataires du service universel en raison de circonstances ou de conditions géographiques exceptionnelles.

L'emploi au sein du secteur postal est un facteur très important. Il faut prendre conscience que la stabilité à long terme de ces emplois est davantage garantie dans un contexte où la concurrence incite à la mise sur le marché de produits et services nouveaux à des prix attractifs, qui font grimper la demande de services postaux et permettent à ceux-ci de bénéficier également de la croissance du marché des communications. Un tel cadre est également nécessaire pour que les opérateurs puissent élargir le champ de leurs activités à d'autres domaines en vue de bénéficier d'économies de gamme. S'ils se laissent distancer par l'ensemble du marché des communications, les services postaux perdront le fondement même de leur fonction sociale.

#### *1.2.4 Une meilleure qualité de service*

À l'exception d'un seul, tous les prestataires du service universel ont maintenant atteint l'objectif fixé dans la directive postale pour la distribution du courrier transfrontière, qui est de trois jours après le postage pour 85% des envois prioritaires et de cinq jours après le postage pour 97% des envois prioritaires (même s'il subsiste d'importantes différences selon l'opérateur et l'itinéraire). L'amélioration de la qualité du service pour le courrier transfrontière est due en partie à la signature de l'accord REIMS II sur les frais terminaux<sup>5</sup> par la plupart des prestataires européens du service universel; cette convention subordonne l'augmentation des frais terminaux à une amélioration avérée de la qualité du service.

---

<sup>5</sup> Convention internationale relative au paiement des frais terminaux, à savoir la rémunération correspondant à la distribution du courrier au destinataire final.

En ce qui concerne le courrier intérieur, les progrès réalisés sont plus difficiles à déterminer faute de système de mesure de la qualité harmonisé et contrôlé par une instance indépendante. À cet égard, la directive postale fait obligation aux opérateurs historiques de publier les normes de qualité de service, ainsi que des informations quant à leur respect. La qualité du service de courrier intérieur semble également s'être quelque peu améliorée depuis l'adoption de la directive postale (quoique dans une moindre mesure).

Les avancées importantes réalisées jusqu'à présent sur le plan de la qualité et de la productivité permettront aux opérateurs historiques d'être mieux armés pour faire face à la concurrence.

#### *1.2.5 Restructuration du secteur postal*

##### ***Le progrès technologique devient un moteur essentiel de l'évolution du secteur postal***

Le progrès technologique actuel, notamment l'évolution rapide du marché des télécommunications, l'explosion de l'Internet ou l'émergence rapide du commerce électronique, a un impact potentiel important sur le secteur postal; il est source de menaces et d'opportunités. La technologie devient donc un moteur primordial de l'évolution du secteur postal. En outre, on assiste à un phénomène marqué de création de services spéciaux ou «à la carte», qui dépassent largement les services classiques de courrier et associent parfois les nouvelles technologies de la communication électronique à des prestations postales à valeur ajoutée.

Le marché émergent du commerce électronique, qui s'appuie sur l'infrastructure mondiale de l'Internet, rend nécessaire l'existence de réseaux de distribution physique et de services logistiques de pointe et universels. Ce développement radical transformera considérablement les secteurs des transports et de la logistique, créant ainsi un important potentiel commercial. Les opérateurs postaux ont tout intérêt à définir rapidement leur place sur le marché et à se positionner dans cette nouvelle économie, s'ils veulent tirer profit de ce nouveau marché.

Le secteur de la poste aux lettres connaît déjà une intensification de la concurrence et ce, indépendamment de toute modification de la réglementation. En ce qui concerne le service de base (généralement protégé par des droits exclusifs), la concurrence est le fait d'autres modes de communication (comme la télécopie, le courrier électronique, la radiodiffusion et aujourd'hui l'Internet) par le biais desquels le phénomène de substitution pourrait s'accélérer nettement à l'avenir. Ceci s'est déjà produit au Canada et aux États-Unis, où une proportion importante du courrier financier a été remplacée par des opérations effectuées via l'Internet, le taux de pénétration de cette technologie étant suffisant à cet effet.

Puisque le progrès technologique exerce déjà des pressions de plus en plus importantes sur les services classiques de traitement et de distribution du courrier, il convient de mettre en place un nouveau cadre réglementaire mieux adapté en vue de renforcer ces services et de les aider à gagner en efficacité et à être plus souples. Les opérateurs seront ainsi en mesure de préserver et d'améliorer le service universel dont ont besoin les citoyens, principalement dans les zones géographiques isolées, et, ce faisant, de consolider la cohésion sociale.

Ces dernières années, bon nombre d'opérateurs postaux ont mis en œuvre des programmes de restructuration et de modernisation de grande envergure consistant notamment en un recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, afin de rendre les services postaux existants plus efficaces, de même qu'en la mise sur le marché de services d'un genre nouveau. Il s'agit notamment de la possibilité de suivi des envois, de services de courrier hybride et de l'offre de prestations à valeur ajoutée à différents niveaux de la chaîne (comme des répertoires d'adresses sous forme de bases de données, l'impression et la préparation du courrier ainsi que le traitement des cartes de réponse commerciales). Certaines évolutions du marché du commerce électronique sont l'effet d'initiatives prises par les grands opérateurs postaux.

### ***Une évolution à plusieurs vitesses***

Le processus de modernisation décrit ci-dessus ne s'est pas déroulé au même rythme dans l'ensemble de la Communauté. En matière d'ouverture des marchés, sept États membres sont à plusieurs égards allés plus loin que ce que prévoyait la directive postale. Ainsi, il n'existe pas de monopole postal en Suède et en Finlande. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et au Danemark, le domaine réservé est déjà plus réduit que le maximum autorisé dans la directive. En Allemagne, la limite en vigueur actuellement est de 200 grammes pour le courrier ordinaire et de 50 grammes pour le publipostage. Aux Pays-Bas, le publipostage (au sens strict) ne fait pas partie du domaine réservé et la limite de poids/de prix (prévue pour le 1.6.2000) est de 100 grammes. En Espagne, le courrier local et le publipostage sont intégralement libéralisés. En Italie, le publipostage est également ouvert à la concurrence.

De telles différences risquent d'induire des distorsions et de déstabiliser le marché intérieur; il convient donc d'assurer la poursuite de l'harmonisation vers une plus grande ouverture du marché, cette voie ayant déjà été choisie par un grand nombre d'États membres.

### ***La concurrence directe reste réduite sur le marché de la poste aux lettres***

La directive postale n'a exigé qu'une ouverture très limitée du marché (lettres de plus de 350 grammes ou d'un prix au moins cinq fois supérieur au tarif de base pour la catégorie la plus rapide). Cette mesure n'a pas suscité de concurrence véritable sur le marché de la poste aux lettres, puisqu'elle ne concerne que 3% en moyenne des recettes postales des opérateurs publics. Une avancée plus décisive a de ce fait été reportée à l'étape ultérieure du calendrier prévu dans la directive. Le maintien de réglementations nationales différentes relatives au domaine réservé a pour effet que le marché intérieur reste encore à achever en ce qui concerne la libre prestation des services et la liberté d'établissement.

En fait, les événements qui ont suivi la publication de la directive postale ont montré que d'importantes disparités demeurent entre les différents prestataires du service universel ainsi qu'entre les États membres et ce, dans trois grands domaines:

- les limites du monopole qui, dans de nombreux États membres, sont nettement inférieures au maximum de 350 grammes autorisé par la directive (par exemple au Danemark, en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas, en Italie, en Suède et en Finlande);
- la marge de manœuvre des prestataires du service universel pour la conclusion d'alliances avec des opérateurs privés;
- la qualité du service, en particulier en ce qui concerne le courrier intérieur ordinaire et les envois en nombre.



### ***Intensification de la concurrence directe et indirecte et fusions d'entreprises***

Certains opérateurs se sont activement employés à réaliser des acquisitions et à se positionner sur les marchés étrangers; ils ont déjà adopté une approche commerciale du marché. Ces différences risquent encore de s'accroître en raison des fusions des principaux acteurs dans les domaines de la distribution expresse de colis, des transports et de la logistique. Parallèlement, les petits opérateurs peuvent, eux, conclure des alliances stratégiques régionales ou autres. Ces évolutions divergentes causent de plus en plus de distorsions au sein du marché intérieur et imposent donc de modifier davantage le cadre réglementaire en vue d'harmoniser les conditions de la prestation des services postaux.

Depuis l'entrée en vigueur de la directive postale, on a pu observer une succession d'acquisitions transfrontalières réalisées sur les marchés concurrentiels voisins par les prestataires du service universel les plus actifs du secteur. Cela s'explique par le fait que les opérateurs (publics, essentiellement) ont de plus en plus voulu acquérir des entreprises disposant d'une clientèle, d'une expertise et de réseaux internationaux sur les marchés du courrier exprès, des colis et de la logistique en vue de répondre aux demandes croissantes de services paneuropéens et de soutenir la concurrence directe des opérateurs privés.

Certains prestataires du service universel ont également tiré profit de leurs atouts, à savoir leur réseau national et leur image de marque, pour étendre le champ de leurs activités à des marchés auxiliaires du marché postal de base, dans des domaines tels que 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 (*mailroom management services*).

Fait très important pour la présente proposition, plusieurs prestataires du service universel se préparent déjà activement, par des acquisitions et des alliances (citons notamment la *joint venture* entre *TNT Post Group*, la Poste britannique et *Singapore Post*), à l'ouverture accrue du marché national et du marché international de la poste aux lettres. Ces faits attestent que, depuis l'entrée en vigueur de la directive, le secteur a anticipé l'évolution du marché de la poste aux lettres et que la perspective de l'ouverture future du marché a déjà été un facteur déterminant dans la prise de décision pour certains prestataires du service universel.

### ***Inquiétude quant au respect des règles de concurrence***

L'augmentation des activités commerciales des prestataires du service universel, associée à la persistance de monopoles nationaux importants, a suscité une inquiétude croissante quant au respect des règles de concurrence, notamment des présomptions de subventions croisées entre le domaine réservé et le secteur concurrentiel. De plus en plus de plaintes sont déposées par des opérateurs privés et même par des prestataires du service universel concernant des pratiques dites non concurrentielles ou des aides d'État présumées injustifiées. À moyen terme, il n'est pas possible de continuer à protéger une partie aussi importante du marché national des prestataires du service universel parce qu'une telle protection concerne le segment le moins dynamique du marché et repose sur une réglementation fondée sur l'étendue

historique des monopoles postaux. En outre, les prestataires du service universel se préparent déjà de plus en plus à affronter la concurrence sur les marchés nationaux et européens.

### *Évolution de l'emploi*

La restructuration en cours du secteur postal a pour conséquence des ajustements en matière d'emploi. De manière générale, dans la plupart des États membres, les taux d'emploi au sein des prestataires du service universel sont, ces dernières années, restés plus ou moins constants, avec des hausses ou des baisses isolées jusqu'à 0,4% par an en moyenne durant la période 1995-1998. Dans deux cas, l'emploi a décliné de manière importante au sein de ces opérateurs; il s'agit de l'Allemagne, qui a connu une réduction par le biais du départ volontaire de 45 000 équivalents temps plein (17%) entre 1995 et 1998 et de la Suède, où l'emploi a baissé de 4 000 équivalents temps plein (9%) durant la même période. Dans un cas, au Pays-Bas, l'emploi a été accru de façon significative avec 41.088 équivalents temps plein dû en particulier à l'acquisition du groupe TNT par l'opérateur postal domestique.

Si les progrès technologiques et la concurrence ont occasionné des pertes d'emplois au sein des prestataires du service universel en ce qui concerne les services traditionnels, les nouveaux services, ainsi que le secteur privé, sont aujourd'hui créateurs d'emploi. Ainsi, 5 000 emplois à temps plein et à temps partiel, de même que 11 000 autres emplois à temps partiel sous contrat spécial, ont été créés en Allemagne, pour la seule année 1999, par des opérateurs privés mettant en place de nouveaux services du fait de l'ouverture accrue du marché. En revanche, l'opérateur historique a perdu un nombre équivalent d'emplois en raison de gains de productivité et du processus de restructuration.

### **1.3 Nécessité d'une ouverture accrue du marché à la concurrence**

#### **Évolution prévue**

L'essor croissant du courrier électronique et du commerce électronique aura quatre types de conséquences. Premièrement, le volume du trafic de lettres diminuera, en raison notamment du développement de la banque électronique et du publipostage électronique, l'Internet atteignant un taux de pénétration suffisant. Deuxièmement, on assistera à une croissance, concentrée en certains points, des services de courrier électronique hybride transfrontière (le récent arrêt *Citicorp*<sup>6</sup> devrait toutefois limiter quelque peu ce phénomène). Troisièmement, le recours accru au commerce électronique aura pour effet d'augmenter le volume des paquets et des colis à distribuer. Enfin, on observera une hausse de la demande de services à valeur ajoutée adaptés aux besoins de certains types de clients.

---

<sup>6</sup> Le jugement de la Cour de justice des Communautés européennes du 10.2.2000 dans les procédures associées C-147/97 et C-148/97 a imposé le paiement du tarif intérieur lorsque le courrier est transmis par voie électronique d'un pays à un autre et revient ensuite sur le marché intérieur pour être distribué, dans la mesure où il n'existe pas de système de rémunération couvrant les coûts engagés.

Cette perspective renforce encore la nécessité d'améliorer le service de base de traitement et de distribution des lettres et des colis en vue non seulement de limiter la montée du courrier électronique au détriment des services de la poste aux lettres, mais aussi de clarifier la distinction entre les services classiques de courrier et les services à valeur ajoutée (voir section 2.9.2. ci-dessous).

### ***Ouverture des marchés et service universel: deux notions compatibles***

Il y a d'importantes économies d'échelle et de gamme à réaliser dans le domaine des services de distribution. Les expériences en matière de déréglementation des marchés postaux montrent que le maintien et l'amélioration de ce service sont compatibles avec l'ouverture progressive à la concurrence, à condition que le prestataire du service universel fasse preuve de suffisamment de souplesse au niveau commercial et tarifaire pour relever le défi, dans le respect du droit de la concurrence. En particulier, l'amélioration de la situation financière de ces prestataires, leurs atouts en termes d'expertise et de savoir-faire et le fait que des segments non négligeables du service universel sont d'ores et déjà rentables permettent de financer une part importante des coûts liés à la prestation du service universel. En outre, les États membres ont la possibilité de par la directive postale de mettre en place un fonds de compensation pour faire face aux surcoûts éventuels du service universel qui ne sont pas couverts par le domaine réservé tel que redéfini. Ce fonds constitue une garantie essentielle de la proposition et était déjà prévu par la directive actuellement en vigueur.

De plus, certaines associations de consommateurs préconisent depuis quelque temps déjà l'ouverture à la concurrence du marché de la poste aux lettres. Le BEUC<sup>7</sup>, en particulier, a clairement déclaré qu'il est en faveur d'une suppression totale des monopoles postaux en 2005 de façon à donner aux consommateurs la possibilité de choisir entre différents opérateurs et à encourager ceux-ci à améliorer la qualité de leurs services. La proposition tient compte de leur vue ainsi que de la nécessité d'accorder une période d'adaptation raisonnable et proportionnée aux prestataires du service universel, incluant une phase de réexamen. Étant donné que plusieurs opérateurs publics évoluent vers un statut réduisant de plus en plus l'ingérence directe du gouvernement dans les questions commerciales et de fonctionnement, les opérateurs historiques jouiront de libertés accrues sur le plan commercial et se prépareront à affronter la concurrence directe tout en préservant et en renforçant leur fonction sociale.

Les prestataires du service universel devront gagner en efficacité; ils devront pouvoir soutenir la concurrence des autres modes de communication et être libres de se diversifier et d'étendre leur champ d'activité aux marchés voisins s'ils veulent être à même de servir les utilisateurs et d'assurer la viabilité à long terme du secteur en général et du service universel en particulier.

---

<sup>7</sup> Voir par exemple la position du BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs) du 6.1.1999 en la matière.

## *Une fenêtre d'opportunité*

Les futures initiatives réglementaires devront tenir compte de l'évolution technologique rapide et de la structure globale du secteur, sans quoi l'emploi y connaîtra une érosion croissante sans que de nouveaux postes soient créés de manière naturelle pour compenser le phénomène.

Les prestataires du service universel ont déjà entamé, et doivent poursuivre en passant à la vitesse supérieure, un processus irréversible de changement qui leur permettra de tirer profit de la dynamique du marché intérieur au fur et à mesure de l'évolution de celui-ci.

À l'heure actuelle, le marché de la poste aux lettres est en croissance (selon un taux de 2 à 3% par an d'après les estimations) et de nouvelles possibilités commerciales voient le jour (notamment grâce à l'essor du commerce électronique); cette évolution devrait en outre se poursuivre dans un avenir prévisible. Les conditions sont donc favorables pour une large ouverture du marché intérieur des services postaux. Ce changement permettra aux prestataires du service universel de profiter de la croissance du marché pour prendre les mesures qui s'imposent en vue d'affronter la concurrence.

Forte de cet objectif, la présente proposition se veut réaliste et raisonnable et entend prévoir le temps nécessaire au changement.

## **2 LA PROPOSITION DE LA COMMISSION**

### **2.1 Objectifs et portée des mesures proposées**

L'objectif de la proposition de la Commission est de progresser vers l'achèvement du marché intérieur des services postaux tout en garantissant le maintien du service universel, conformément à la directive et aux conclusions du sommet de Lisbonne. L'intensification de la concurrence permettra une amélioration du niveau, de la qualité et des prix des services offerts aux clients, renforçant ainsi l'économie européenne. À cet effet, la meilleure approche consiste à définir une avancée importante pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003 tout en établissant un calendrier pour la prise de décision en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture du marché.

Pour la Commission, l'avancée prévue en 2003 doit être clairement réalisable et doit principalement concerner des marchés qui ont déjà fait l'objet d'une certaine ouverture ainsi que les segments à croissance très rapide, où l'impact de la concurrence sur les prestataires du service universel peut être compensé par la croissance du marché. L'avancée envisagée doit en outre être suffisamment importante pour susciter une concurrence effective.

Dans le même ordre d'idées, la Commission estime que, conformément aux demandes formulées lors du sommet de Lisbonne, la décision de poursuivre l'ouverture du marché en 2003 doit être suivie par une nouvelle étape vers l'achèvement du marché intérieur, à proposer avant la fin décembre 2004 au terme d'un réexamen effectué dans le courant de l'année.

Dans ce contexte et à la lumière des objectifs susmentionnés, la Commission est d'avis que la présente proposition doit poser les jalons de la poursuite du processus de modernisation du secteur postal entamé par la directive postale. Une telle approche concorde avec l'objectif d'un marché intérieur ouvert et concurrentiel, appuyé par les conclusions du sommet de Lisbonne. Elle constitue en outre une réponse nécessaire et proportionnée aux besoins tant des utilisateurs que de l'économie européenne au sens large.

La présente proposition modifie la directive postale en vue de définir clairement les étapes de la poursuite de l'ouverture du secteur postal de la Communauté selon un processus planifié qui laissera tout le temps nécessaire au marché dans son ensemble, et aux prestataires du service universel en particulier, pour mener à bien la modernisation structurelle nécessaire et s'adapter à une concurrence accrue dans un contexte réglementaire stable et prévisible.

Aussi la proposition prévoit-elle la poursuite de l'ouverture progressive et contrôlée du marché intérieur des services postaux en deux nouvelles étapes. La première, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, consiste en un abaissement général des limites de poids et de prix actuelles pour certains services qui peuvent continuer à être réservés; parallèlement, toutes les limites de poids et de prix sont supprimées en ce qui concerne le courrier transfrontalier sortant et le courrier exprès.

L'étape ultérieure prendra effet le 1<sup>er</sup> janvier 2007; il s'agira d'une nouvelle restriction des droits exclusifs encore accordés aux prestataires du service universel conformément à l'article 7 de la directive, dans la mesure où cela est strictement nécessaire au maintien du service universel. L'ampleur de cette nouvelle avancée devra être déterminée par le Parlement européen et le Conseil le 31 décembre 2005 au plus tard, sur proposition de la Commission présentée avant le 31 décembre 2004, au terme d'un réexamen du secteur portant sur le maintien du service universel dans un contexte concurrentiel.

## **2.2 Première étape à mettre en œuvre en 2003; réduction des limites de prix et de poids dans certains domaines**

La proposition prévoit, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003, un abaissement des limites maximales établies dans la directive pour les services postaux susceptibles d'être réservés par les États membres au(x) prestataire(s) du service universel, sous la stricte condition que cela soit nécessaire au financement de la prestation du service universel. Elles passeront de 350 grammes et cinq fois le tarif de base normal à 50 grammes et deux fois et demie le tarif de base pour, respectivement, la correspondance intérieure ordinaire, la correspondance transfrontalière entrante ainsi que le publipostage. La limite de poids sera de 0 gramme pour les objets de correspondance transfrontière sortante. En ce qui concerne les objets de correspondance transfrontière sortante ainsi que le courrier exprès, la limite de prix actuelle sera supprimée.

Le choix de 50 grammes comme limite de poids s'explique comme suit.

Les services actuellement susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel au titre de la directive postale représentent en moyenne, pour la Communauté, 70% de l'ensemble des recettes postales des prestataires du service universel, dont 16% pour les envois de 50 à 350 grammes. La mesure envisagée

respecte donc la volonté de réduction progressive et contrôlée des limites de poids et de prix et suffit néanmoins à inciter les opérateurs publics à s'adapter aux nouvelles conditions du marché.

Seule une partie réduite des 16% ouverts à la concurrence sera accessible aux nouveaux opérateurs du marché en raison des coûts et du temps nécessaire à la mise en place d'un réseau de distribution parallèle. D'après des estimations basées sur l'exemple des marchés postaux déjà plus ouverts à la concurrence, les opérateurs historiques conserveront à moyen terme de 80 à 90% du marché ainsi ouvert à la concurrence.

L'impact ponctuel de l'ouverture du marché envisagée par cette proposition en termes de réductions d'emploi correspondrait à 2,5% s'ajoutant aux réductions d'emploi en cours en raison du processus de modernisation continu. Une approche très limitée, telle que le choix d'une limite à 100g, représenterait une ouverture limitée à 9% du marché qui induirait cependant la moitié de la réduction d'emploi susmentionnée. Cette différence d'impact pour les opérateurs publics ne doit pas justifier le choix d'une limite à 100g, qui 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 (voir aussi section 2.8 ci-dessous).

50 grammes est un échelon de poids couramment employé dans la plupart des États membres et n'exige par conséquent pas d'ajustement technique majeur sur le terrain. Il est suffisamment élevé pour ne pas donner lieu à des problèmes pratiques de contournement du domaine réservé par un gonflement artificiel du poids des envois de correspondance.

### **2.3 Suppression des limites de poids/de prix dans certains domaines**

Selon l'article 7 de la directive postale, le réexamen du secteur à effectuer par la Commission au titre de préparation de la présente proposition devait également porter sur les différentes options concernant l'ouverture des marchés du courrier transfrontière et du publipostage pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

#### **- Publipostage**

En ce qui concerne le publipostage, il convient de tenir compte des éléments suivants.

Les envois de publipostage pesant de 0 à 50 grammes<sup>8</sup> représentent en moyenne, pour l'ensemble de la Communauté, 8% des recettes que les prestataires du service universel tirent des services postaux; la proposition est donc conforme à l'objectif d'ouverture progressive et contrôlée du marché.

Le publipostage est un segment rentable à forte croissance (environ 5% d'accroissement par an en termes de volume et de recettes) qui soutient déjà la concurrence d'autres modes de communication. Six États membres ont d'ores et déjà libéralisé ce segment soit totalement, soit partiellement.

---

<sup>8</sup> Les envois de publipostage entre 50 et 350 grammes sont déjà ouverts à la concurrence par la limite de 50 grammes.

La croissance effective et escomptée du publipostage (+ 5% par an en termes de volume et de valeur au cours des sept prochaines années) fait apparaître que les volumes d'envois de publipostage par habitant sont plus de deux fois supérieurs aux États-Unis qu'en Europe. Il y a donc suffisamment de marge pour que les opérateurs concurrents se taillent une part de ce marché en pleine croissance sans risquer de porter atteinte, par le drainage de recettes importantes, à la prestation du service universel. Cette mesure devrait se traduire par une nouvelle hausse des volumes d'envois et par l'amélioration de la qualité du service, permettant ainsi à l'ensemble du secteur du publipostage d'être mieux armé face à la concurrence des autres modes de communication.

Néanmoins, la Commission reconnaît qu'une réduction à 50 grammes proposée par ailleurs est déjà un pas significatif. En outre, à peu près un tiers des 16% des recettes postales des prestataires du service universel ouverts à la concurrence par la limite des 50 grammes est composé d'envois de publipostage. La Commission reconnaît que certains États membres n'ayant pas encore ouvert ce marché à la concurrence souhaitent continuer de réserver le publipostage en dessous de la limite de poids proposée, dans la mesure où cela est nécessaire pour la prestation du service universel. Par conséquent, afin d'assurer une étape «graduelle et contrôlée» en 2003, la Commission ne propose pas pour le moment l'ouverture à la concurrence du reste du marché du publipostage.

#### **- Courrier transfrontière sortant**

La Commission estime que le service de courrier transfrontière sortant, que la plupart des États membres ont déjà libéralisé de facto, devrait permettre aux opérateurs postaux en place et aux nouveaux arrivants de conclure des partenariats avec des opérateurs étrangers en vue de fournir des services de courrier transfrontière aux États membres, notamment pour tirer profit de toute ouverture du marché national en deçà de la limite de 50 grammes. Aussi la Commission propose-t-elle d'inclure l'ouverture complète du marché du courrier transfrontière sortant (qui représente environ 3% des recettes postales des prestataires du service universel) dans la prochaine phase d'ouverture du marché de 2003.

#### **- Courrier transfrontière entrant**

En ce qui concerne le courrier transfrontière entrant, la Commission a tenu compte de l'argument selon lequel l'ouverture de ce segment de marché pourrait, d'une part, être plus difficile à réglementer en raison des problèmes que pose la vérification de l'origine réelle des envois de correspondance et, d'autre part, pourrait avec le temps se traduire par un déplacement d'une partie de la remise en poste des envois en nombre intérieurs (qui totalisent 30% environ du volume du courrier intérieur), rendant ses effets encore plus imprévisibles. En outre, cette ouverture du secteur pourrait avoir un impact disproportionné à ce stade sur les prestataires du service universel dans certains États membres (notamment au Luxembourg, en Irlande et en Grèce) qui ont des flux de courrier transfrontière entrant supérieurs à la moyenne. C'est pourquoi la Commission ne propose pas l'ouverture du marché du courrier transfrontière entrant pour la prochaine étape de 2003.

## **- Services de courrier exprès**

L'expérience a montré que le critère de valeur ajoutée appliqué pour déterminer la limite des services de courrier exprès en dehors du domaine réservé est contestable. La Commission a été confrontée à un certain nombre de cas où ce point posait problème. Il est en outre apparu que de tels services peuvent être proposés dans un nombre limité de cas en dessous des limites de prix. La Commission propose par conséquent la suppression de la limite de prix pour les services de courrier exprès. L'impact de cette mesure représente moins de 1% des revenus de services postaux des prestataires du service universel.

### **2.4 Impact escompté de l'ouverture du marché proposée**

Conjointement, ces mesures poursuivront le processus d'ouverture du marché prévu par la directive postale et préserveront une part importante des recettes relatives au service universel actuel. Le domaine maximal qui pourra être réservé après l'adoption de la nouvelle limite de poids de 50 grammes et l'ouverture totale des segments de marché, du courrier transfrontière sortant et du courrier exprès correspondra en moyenne, pour la Communauté, à 50% de l'ensemble des recettes postales des prestataires du service universel, contre 70% aujourd'hui.

Par conséquent, les mesures proposées représentent une libéralisation supplémentaire de 20% (en termes de recettes) par rapport à la directive actuellement en vigueur et constituent donc une étape intermédiaire raisonnable, proportionnée et réaliste qui laissera suffisamment de temps (cinq ans) à tous les prestataires du service universel pour se préparer à une nouvelle avancée décisive vers l'achèvement du marché intérieur des services postaux. Il ressort des données économiques disponibles aujourd'hui que ces mesures ne compromettront pas l'équilibre financier des prestataires du service universel.

### **2.5 Nécessité de poursuivre le processus d'ouverture**

#### **Étape ultérieure: le 1<sup>er</sup> janvier 2007**

Il est important de définir dès aujourd'hui le calendrier des prochaines étapes devant mener à l'ouverture pleine et entière du marché postal et ce, tant pour assurer la viabilité à long terme du service postal universel que pour ne pas compromettre la croissance et le développement du secteur postal dans son ensemble. L'objectif consistant à assurer le bon fonctionnement d'un marché intérieur concurrentiel des services postaux au niveau communautaire aura un impact multiple:

- il mettra en place la dynamique nécessaire dans l'ensemble de l'UE pour la modernisation et la rationalisation en continu des organismes postaux, sous l'effet de l'innovation et l'impact stimulateur de la concurrence sur des services en mutation. Comme en témoigne l'évolution récente du marché, la perspective de libéralisation constitue parfois à elle seule un moteur de changement, à condition qu'elle soit bien réelle et convaincante. Il est essentiel que les préparatifs de l'adaptation à un contexte plus commercial et plus concurrentiel soient mis en œuvre par l'ensemble des prestataires du service universel;



- tous les surcoûts afférents au service universel qui ne peuvent être couverts par une plus grande souplesse sur le plan des services et des tarifs pourront être financés par un fonds de compensation et/ou par un système d'octroi de licences garantissant pleinement l'avenir du service universel;
- il constituera, non seulement pour les opérateurs postaux en place, mais aussi pour les nouveaux arrivants sur le marché, une incitation à l'investissement et à l'offre de nouveaux services dans le secteur, évolution qui ne pourrait se produire en l'absence de calendrier prédéterminé;
- il instaurera un climat propice à la promotion des interactions futures entre les services postaux et d'autres services, en vue de l'intégration pleine et entière du secteur postal dans la société de l'information et du maintien de sa position sur les marchés plus larges des communications et de la logistique;
- il contribuera à garantir que les opérateurs postaux de l'ensemble de la Communauté, qu'ils soient privés ou publics, pourront proposer leurs services dans des conditions équivalentes en matière d'accès, de sorte que les opérateurs établis dans des États membres ayant déjà libéralisé leur marché postal intérieur ne soient pas défavorisés en devant soutenir la concurrence, sur leur marché national, d'opérateurs d'autres États membres de l'UE qui, eux, continuent de protéger leur marché par l'application d'un domaine réservé;
- il incitera les prestataires du service universel à améliorer la compétitivité de leurs services de base pour faire face à la montée croissante d'autres modes de distribution non physiques (électroniques, par exemple);
- il réduira le risque de distorsions de concurrence causées par l'extension de la position dominante des prestataires du service universel, résultant de leur monopole national dans le secteur postal, à des marchés auxiliaires, comme les services financiers ou les services associant la distribution physique à des prestations non postales (services de logistique et d'entreposage ou services de courrier hybride);
- il répondra à la demande de sociétés exerçant leurs activités dans l'ensemble de l'UE et réclamant un partenaire unique en matière de services postaux, apte à gérer la totalité de leurs besoins en la matière;
- il garantira l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté dans un délai raisonnable, afin que tous les citoyens et toutes les entreprises aient accès, dans des conditions comparables, à un service postal universel d'une qualité élevée constante, où qu'ils résident dans l'UE.

Le processus de libéralisation aura par conséquent un impact positif sur le niveau global de l'activité économique et contribuera également à renforcer l'intégration économique et la cohésion sociale au sein de la Communauté.

C'est pourquoi la proposition prévoit une nouvelle avancée du processus d'ouverture du marché pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Son ampleur devra être déterminée par le Parlement européen et le Conseil au plus tard le 31 décembre 2005, sur proposition de la Commission présentée avant le 31 décembre 2004, au terme d'un réexamen du

secteur. Celui-ci devra porter sur le maintien du service universel dans un contexte concurrentiel.

## **2.6 Impact escompté de la poursuite de l'ouverture du marché sur les activités des prestataires du service universel**

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.

Même si les modifications réglementaires qui seront effectuées dans l'intervalle devaient inclure une ouverture totale du marché en 2007, ainsi que la limite de 50g en 2003, les recettes des prestataires du service universel devraient néanmoins progresser de 2,3% par an durant cette période.

Il ressort des projections que, même dans la perspective d'une ouverture totale du marché en 2007, le taux d'accroissement de l'ensemble des activités des prestataires du service universel resterait positif. De telles prévisions sont comparables à une croissance globale du marché du courrier au cours des trois dernières années de 3% par an environ.

## **2.7 Garantie durable pour la prestation du service universel**

Les coûts du service universel, en particulier les surcoûts afférents à la prestation de services dans des zones dénuées d'attrait commercial, sont estimés à 5% en moyenne des recettes postales des prestataires du service universel. Il ne faut cependant pas tenir pour acquis qu'une part importante des coûts liés à la prestation du service universel ne peut être prise en charge dans un contexte commercial. Les surcoûts relatifs à la prestation du service universel, qui ne sont pas couverts par les recettes générées par les services réservés, peuvent être financés par un fonds de compensation.

Ces dernières années, la situation financière des prestataires du service universel s'est nettement améliorée. À l'exception d'un seul, tous ont désormais atteint le seuil de rentabilité et certains affichent des bénéfices considérables qui leur permettent même de réaliser des acquisitions importantes dans d'autres États membres. Le phénomène devrait se poursuivre à l'avenir, avec l'amélioration de la productivité et de la qualité du service prévue dans la directive actuellement en vigueur. La croissance constante du marché des services postaux et les meilleurs résultats financiers obtenus par les prestataires du service universel grâce aux gains de productivité continueront de pourvoir à une large part au moins du service universel, dans un contexte commercial.

Il est en outre essentiel de ne pas perdre de vue les avantages dont jouissent les opérateurs historiques en termes notamment d'expérience, de réseau, d'économies d'échelle et de gamme, de savoir-faire, d'image de marque et de fidélité de la clientèle, éléments difficiles à mettre en place rapidement pour les concurrents. En particulier, le réseau postal universel constitue un atout concurrentiel majeur, notamment parce qu'il est difficile à reproduire et représente donc un obstacle supplémentaire que les

nouveaux arrivants sur le marché doivent surmonter s'ils veulent voir leur trafic augmenter.

Le degré d'ouverture du marché prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003 devrait toujours permettre aux États membres, s'ils le souhaitent, de réserver au(x) prestataire(s) du service universel une part importante des services postaux, à titre de compensation pour les charges découlant de leurs obligations de service universel qui ne pourraient être couvertes par les recettes de l'activité commerciale, en vue de leur donner les moyens de se préparer à la poursuite de l'ouverture du marché.

Il ressort des expériences des États 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. En outre, rien n'indique qu'une ouverture importante du marché compromettra l'exigence de «tarif abordable» fixée par la directive. Dans certains cas, les tarifs uniques peuvent aisément se transformer en des «structures tarifaires uniques» afin de tenir compte des différents types d'utilisateurs, comme c'est déjà généralement le cas pour la clientèle des entreprises.

Quoi qu'il en soit, la directive postale en vigueur contraint les États membres à rééquilibrer leurs tarifs de manière à ce qu'ils soient davantage orientés sur les coûts; il s'agit là de l'une des exigences établies dans la directive. En Suède (dont le marché postal a été totalement ouvert à la concurrence en 1994) et en Espagne (où le marché du courrier local est libéralisé depuis longtemps), il s'avère que, jusqu'à présent, le tarif unique pour les particuliers a été maintenu par les prestataires du service universel malgré l'ouverture totale ou considérable du marché. La directive postale n'impose pas l'application d'un tarif unique strict valable pour tous les clients et la présente proposition s'y conforme. Il faut souligner que, dans le segment du courrier, les recettes postales sont en majorité générées par les entreprises, qui bénéficient de réductions importantes.

À l'exception d'un seul, tous les prestataires du service universel de l'UE ont conclu une convention concernant la rémunération à verser au titre de la distribution du courrier transfrontière (l'an dernier, la Commission a accordé une dérogation en la matière au titre de l'article 86, paragraphe 3, du traité), ce qui a eu ou aura pour effet dans certains cas de mettre fin à l'application d'un tarif unique pour le courrier tant national que transfrontière au sein de l'UE. Ainsi, certains opérateurs mettent en œuvre, à l'échelle du marché intérieur, le principe de l'adaptation des tarifs en fonction des coûts. Il serait par conséquent illogique de suivre une approche différente en ce qui concerne les services réservés au plan national.

En outre, les États membres ne sont pas tenus d'appliquer les limites les plus astreignantes en ce qui concerne le service universel; un seuil inférieur et moins lourd peut être appliqué, à condition qu'il soit équivalent ou supérieur au niveau de service garanti établi dans la directive postale. Par exemple, tout État membre est libre de fixer, pour le service universel, une limite de poids plus élevée que le minimum requis ou instaurer plus d'une distribution du courrier par jour.

Les clients (tant les particuliers que les entreprises) sont de plus en plus demandeurs de services de base plus fiables ou mieux adaptés, ainsi que de services à valeur ajoutée répondant mieux à leurs besoins. Le développement de ces derniers, par exemple le suivi des envois de la poste aux lettres ou la garantie de la date ou de l'heure de distribution, devrait augmenter le volume traité ainsi que les recettes des prestataires du service universel et pourrait servir à couvrir en partie les surcoûts découlant des obligations de service universel.

La directive postale prévoit déjà d'autres méthodes visant à préserver le service universel qui sont moins restrictives en termes de concurrence que la mise en œuvre d'un domaine réservé; elles continueront d'exister là où elles se justifient pleinement. Il s'agit entre autres, comme il a été mentionné précédemment, de la possibilité pour les États membres de créer un fonds de compensation, s'ils estiment que les obligations de service universel représentent une charge financière inéquitable pour le(s) prestataire(s) du service universel, ou de subordonner l'octroi d'autorisations aux opérateurs postaux à des obligations de service universel. En définitive, cette faculté des États membres d'avoir recours à un fonds de compensation, auquel d'autres opérateurs sous licence peuvent être amenés à contribuer, constitue une garantie essentielle pour le maintien du service universel, quelle que soit l'évolution des parts de marché des opérateurs qui doivent en assurer la prestation.

Dans ce cas, et afin que le fonds de compensation ou les obligations liées à l'octroi de licences n'entravent pas l'accès des concurrents au marché, voire ne l'empêchent pas purement et simplement, la présente proposition contient une disposition chargeant la Commission d'examiner les données empiriques relatives aux coûts sur la base desquelles s'appuient les contributions à verser aux fonds de compensation existants ou dont l'instauration est envisagée. La Commission peut soit les approuver, soit les renvoyer pour modification.

Le calendrier arrêté dans la présente proposition pour la poursuite du processus laisse amplement le temps aux États membres de mettre en œuvre les changements nécessaires, sur le plan tant opérationnel que réglementaire, de manière à assurer la viabilité financière à long terme du prestataire du service universel par l'amélioration de sa compétitivité.

## **2.8 Questions sociales et emploi**

À l'heure actuelle, les prestataires du service universel emploient 1,3 millions de personnes environ, contre approximativement 400 000 pour les opérateurs privés.

L'érosion progressive de l'emploi global observée ces dernières années dans le secteur devrait se poursuivre jusqu'en 2007 en raison des gains d'efficacité dont l'impact prime sur celui de la croissance du marché. D'après les estimations, l'emploi accusera une baisse d'environ 8,4% dans l'ensemble du secteur entre 1997 et 2007, indépendamment de toute nouvelle mesure de libéralisation.

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 convient de mettre en balance les gains découlant de la modernisation, en

termes de maintien de l'emploi, et les coûts de l'immobilisme, attitude synonyme de stagnation et, à terme, de déclin irréversible.

Cela est en partie dû au fait que les autres facteurs de changement propres au secteur postal ont déjà joué un rôle déterminant dans la restructuration de celui-ci et continueront à le faire, que l'on poursuive l'ouverture du marché ou non.

Si l'on examine l'évolution récente de prestataires du service universel tels que *TNT Post Group* et *Deutsche Post AG*, qui se sont restructurés et modernisés de manière importante au cours des dernières années, on observe que le premier opérateur a vu sa main-d'œuvre augmenter et que le second, s'il a enregistré des baisses d'effectifs, n'a pas été contraint de procéder à des licenciements.

La présente proposition prévoit une ouverture du marché en deux étapes, à savoir une phase intermédiaire de libéralisation contrôlée et limitée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 et une étape plus poussée en 2007. Ce calendrier laissera aux prestataires du service universel le temps supplémentaire dont ils ont besoin pour préparer leur personnel au nouveau contexte concurrentiel, notamment en mettant en place des programmes d'envergure pour la reconversion et la réaffectation des effectifs en vue de répondre aux besoins futurs du marché dans les différents domaines des activités postales et auxiliaires qui incombent aux opérateurs postaux.

Il a été souligné que, en l'absence de modernisation et de restructuration supplémentaires dans le secteur public sous la pression de l'ouverture du marché, il y aurait un risque sérieux de déclin soudain, substantiel et irréversible de la demande-client pour les services de la poste aux lettres traditionnels à un moment qui reste pour l'instant difficile à identifier. Cette demande évoluerait vers d'autres moyens de communication et concernerait principalement le marché en croissance de la publicité ainsi que les envois de correspondances bancaires et d'entreprise. La conséquence de ne rien faire, ou trop peu, serait donc d'instaurer un climat propice à un déclin accéléré de l'emploi dans les services de la poste aux lettres traditionnels.

À moyen et long terme, seule l'évolution vers un service postal dynamique, souple et rentable garantira la survie et l'essor du secteur, confronté aux nouveaux défis technologiques. Grâce à ce processus d'adaptation continue stimulé par le jeu de la concurrence, les services postaux modernisés et plus efficaces pourront être des acteurs à part entière de la société de l'information et générer de nouveaux postes, tout en préservant l'emploi existant.

## **2.9 Questions connexes**

### *2.9.1 Liberté des États membres de libéraliser plus rapidement*

Il convient de ne pas perdre de vue que le calendrier d'ouverture du marché contenu dans la présente proposition fixe les délais maximaux à respecter par les États membres pour l'ouverture de leur marché postal face à l'intensification de la concurrence des autres modes de communication. Il ressort clairement de la directive postale (de l'article 26, paragraphe 1, en particulier) et du traité que les États membres ont tout le loisir d'aller plus loin et plus rapidement dans le processus d'ouverture que ce que prévoit le cadre réglementaire communautaire, comme l'ont déjà fait nombre d'entre eux. Les échéances établies par la proposition doivent par conséquent être

considérées comme les limites maximales pour l'ouverture du marché, que peuvent suivre ceux qui ont besoin de plus de temps pour s'adapter.

### 2.9.2 *Services spéciaux*

Ces dernières années, différents types de services spéciaux ont été créés; ils se distinguent clairement des services classiques de la poste aux lettres et répondent à des besoins spécifiques des clients (par exemple les services de courrier exprès ou d'autres services spéciaux qui proposent différentes caractéristiques à valeur ajoutée qui ne sont pas proposées par le service postal traditionnel). Ces services sont parfois proposés à des prix peu élevés, grâce à leur nature très ciblée et très spécialisée. Il ressort de ces exemples que le prix unitaire d'un service ne constitue plus un indicateur fiable pour déterminer si celui-ci apporte ou non une valeur ajoutée.

Les services spéciaux, à savoir 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 ne peuvent pas être qualifiés d'«universels» et ne peuvent par conséquent pas être réservés au sens de la directive actuellement en vigueur, abstraction faite de toute limite de prix et de poids. Il convient donc, conformément à l'évolution du marché, de renforcer cette distinction dans la proposition de directive en prévoyant une définition de ces services spéciaux (non traditionnels), incluant les services de courrier exprès. En conséquence, l'article 2 de la directive postale est modifié; ce changement se traduit également dans le nouveau libellé de l'article 7.

### 2.9.3 *Fonds de compensation*

La directive postale autorise les États membres à constituer un fonds de compensation lorsqu'ils estiment que les obligations de service universel découlant de l'article 3 imposent une charge financière inéquitable au prestataire du service universel. Tout fonds de ce type ou toute autre forme de ressource d'État mise en place à cette fin étant susceptible de revêtir un caractère d'aide publique, la directive inclut un considérant qui rappelle les exigences concernant la notification de telles aides conformément aux articles 87, paragraphe 1, et 88, paragraphe 3, du traité CE.

### 2.9.4 *Tarifs spéciaux*

Eu égard aux tarifs spéciaux proposés par le prestataire du service universel à de nombreuses entreprises ou expéditeurs d'envois en nombre ainsi qu'aux intermédiaires sur la base des coûts évités et étant donné que des plaintes ont été déposées à ce sujet contre certains opérateurs historiques, il convient d'établir clairement que les principes de transparence et de non-discrimination doivent toujours être respectés dans la mise en œuvre de ces tarifs spéciaux et de l'ensemble des conditions qui s'y rapportent. Lesdits principes doivent naturellement être appliqués tout aussi rigoureusement à tous les services des prestataires du service universel qui bénéficient de tels tarifs. La directive comprend par conséquent une disposition indiquant clairement que ces principes doivent être respectés. Elle requiert également que tous tarifs de ce type doivent être proposés à la clientèle résidentielle accédant aux services postaux dans des conditions similaires.

### 2.9.5 *Subventions croisées*

Étant donné l'expansion accrue des prestataires du service universel dans des domaines d'activité concurrentiels, par voie d'acquisitions et d'alliances notamment, et eu égard à la restriction du domaine réservé ainsi qu'au fait que des plaintes ont été déposées ces dernières années contre certains opérateurs historiques, il est important de maintenir une séparation stricte des comptes entre services réservés et services non réservés et de faire apparaître clairement les surcoûts relatifs à la prestation du service universel.

Tout prestataire du service universel doit rentrer dans ses frais pour les services postaux concurrentiels; de même, toute subvention croisée du domaine réservé au domaine des services libéralisés ne relevant pas du service universel est interdite. Les subventions croisées aux services libéralisés qui font l'objet d'une obligation de service universel ne doivent pas dépasser la stricte couverture des surcoûts liés à la prestation du service universel. L'introduction d'une disposition en ce sens dans la directive, conformément à la communication postale, devrait dorénavant contribuer à prévenir des problèmes de concurrence, épinglés par plusieurs plaintes adressées récemment à la Commission. Aussi la Commission suggère-t-elle de modifier l'article 12 en ce sens, afin que les autorités réglementaires postales nationales soient tenues d'adopter des dispositions à cet effet et de les lui communiquer.

### 2.9.6 *Procédures de réclamations*

Cette proposition prévoit, dans l'article 19 amendé, que les procédures de réclamations pour les utilisateurs du service universel s'appliquent également aux utilisateurs des services postaux ne relevant pas du service universel.

### 2.9.7 *Caducité de la directive postale en l'absence de décision sur la poursuite de l'ouverture du marché*

La présente proposition prévoit de modifier l'article 27 de la directive postale en vue de reporter la date de caducité de la directive au 31 décembre 2006, sauf décision contraire prise conformément à la procédure établie au nouvel article 7. Il convient par conséquent d'adapter en ce sens les dispositions actuelles de la directive postale.

### 2.9.8 *Réexamen et rapport sur l'application de la directive postale en 2000*

Dans son article 23, la directive postale fait obligation à la Commission de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la directive originale et ce, avant le 31 décembre 2000. Ledit rapport doit notamment comprendre 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. Il permettra d'évaluer les expériences relatives à la mise en œuvre sur le terrain de la directive postale dans sa forme actuelle et d'examiner d'éventuelles autres questions appelant à être réglementées au niveau communautaire en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

### 3 SYNTHÈSE DU CONTENU DE LA PROPOSITION

L'article 1<sup>er</sup> modifie la directive postale comme suit.

- a) Une nouvelle définition est ajoutée à l'article 2; elle concerne les services spéciaux qui ne relèvent pas du service courrier de base et échappent par conséquent au domaine réservé.
- b) L'article 7 est remplacé par les dispositions suivantes, qui fixent les nouvelles limites de poids et de prix ainsi que les services auxquels celles-ci peuvent continuer à être appliquées. Le nouvel article établit également un processus en deux étapes pour la poursuite de l'ouverture du marché, comme indiqué ci-dessous.
  - i) À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, les limites maximales de prix et de poids relatives aux services postaux que les États membres peuvent continuer à réserver au(x) prestataire(s) du service universel seront réduites par rapport à leur niveau actuel (à savoir cinq fois le tarif de base applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide et 350 grammes); elles passeront à deux fois et demie le tarif de base et 50 grammes pour les envois de correspondance ordinaires et le publipostage et seront purement et simplement supprimées pour tous les envois de correspondance transfrontière sortants et tous les services de courrier exprès; et
  - ii) Au plus tard le 31 décembre 2005, le Parlement européen et le Conseil devront prendre une décision concernant l'étape suivante du processus d'ouverture du marché postal, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007. La décision reposera sur une proposition de la Commission, présentée avant la fin 2004 au terme d'un réexamen du secteur portant sur le maintien du service universel dans un contexte concurrentiel. En l'absence d'une telle décision, la directive postale ainsi modifiée cessera d'être applicable le 31 décembre 2006.
- c) À l'article 9, un paragraphe 6 est inséré; il établit que lorsqu'ils appliquent des tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs clients, les prestataires du service universel sont tenus de respecter les principes de transparence et de non-discrimination et ce, en ce qui concerne tant les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. En outre, ces tarifs doivent tenir compte des coûts évités et doivent, tout comme les conditions y afférentes, s'appliquer de la même manière aux services équivalents des prestataires du service universel eux-mêmes. Enfin, le nouveau paragraphe prévoit que tous tarifs de ce type doivent également être mis à disposition de la clientèle résidentielle accédant aux services postaux dans des conditions similaires.



- d) Un nouveau tiret est ajouté à l'article 12. Selon celui-ci, les autorités réglementaires postales nationales sont tenues d'adopter des dispositions visant à assurer que, dans le domaine du service universel, les prestataires du service universel n'effectuent pas de subventions croisées du domaine réservé au domaine non-réservé, sauf dans la mesure où de telles subventions croisées s'avèrent absolument nécessaires pour l'accomplissement des obligations de service universel spécifiques relatives aux services concurrentiels. Ces dispositions doivent être communiquées à la Commission.
- e) L'article 19 est amendé par l'ajout d'une phrase au premier paragraphe établissant que les procédures de réclamations doivent également s'appliquer aux bénéficiaires des services postaux ne relevant pas du service universel.

L'**article 2** contient les dispositions habituelles concernant la transposition de la directive dans les droits nationaux, qui doit être achevée le 1<sup>er</sup> janvier 2003 au plus tard.

L'**article 3** régit l'entrée en vigueur de la directive.

L'**article 4** indique que les États membres sont destinataires de la directive.

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**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 47, paragraphe 2, son article 55 et son article 95,

vu la proposition de la Commission,<sup>1</sup>

vu l'avis du Comité économique et social<sup>2</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>3</sup>,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité<sup>4</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) Dans sa résolution du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires<sup>5</sup>, le Conseil a déclaré que l'un des principaux objectifs du développement des services postaux dans la Communauté consistait à concilier la promotion de la libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et la garantie durable de la prestation du service universel.
- (2) 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<sup>6</sup> a instauré, à l'échelle communautaire, un cadre réglementaire pour le secteur postal comprenant des mesures visant à garantir la prestation d'un service universel, la fixation de limites maximales pour les services postaux susceptibles d'être réservés par les États membres au(x) prestataire(s) du service universel en vue de préserver ledit service universel, de même qu'un calendrier pour la prise de décision concernant la poursuite du processus d'ouverture du marché à la concurrence, dans le but de créer un marché unique des services postaux.

---

<sup>1</sup> JO C, p.

<sup>2</sup> JO C, p.

<sup>3</sup> JO C, p.

<sup>4</sup> JO C, p.

<sup>5</sup> JO C 48 du 16.2.1994, p. 3.

<sup>6</sup> JO L 15 du 21.1.1998, p. 14.

- (3) L'article 16 du traité souligne la place qu'occupent les services d'intérêt général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi que le rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale. Il indique en outre qu'il convient de veiller à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.
- (4) Les résolutions du Parlement européen sur les services postaux européens du 14 janvier 1999<sup>7</sup> et du 18 février 2000<sup>8</sup>, soulignent l'importance économique et sociale des services postaux, de même que la nécessité de préserver un service universel de haute qualité.
- (5) Le Conseil européen qui s'est réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 a fait mention, dans les conclusions de la présidence, de deux décisions relatives aux services postaux qui nécessiteront l'intervention de la Commission, du Conseil et des États membres, eu égard à leurs compétences respectives. Les mesures en question consistent, d'une part, à définir, avant la fin de l'année 2000, une stratégie pour l'élimination des entraves aux services, y compris les services postaux, et, d'autre part, à accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que celui des services postaux en vue de réaliser un marché intérieur opérationnel dans ce secteur.
- (6) La Commission a entrepris un réexamen approfondi du secteur postal de la Communauté, notamment en commandant des études sur son évolution économique, sociale et technologique, et a consulté les parties intéressées à maintes reprises.
- (7) Le secteur postal de la Communauté doit pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire moderne visant à promouvoir le marché intérieur des services postaux. Il sera ainsi à même de soutenir la concurrence des autres modes de communication et de satisfaire aux demandes sans cesse croissantes et renouvelées des utilisateurs.
- (8) Un haut degré d'efficacité, garanti par la libre prestation des services sur le marché des services postaux, constitue un atout important pour assurer la prestation durable d'un service universel répondant aux normes de qualité établies par la directive 97/67/CE, à des conditions similaires dans l'ensemble de la Communauté.
- (9) 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.
- (10) L'expérience montre que le critère de la limite de prix ne suffit plus à lui seul pour déterminer la valeur ajoutée des services de courrier exprès étant donné que certains de ces services à valeur ajoutée sont proposés à un prix inférieur à ladite limite.
- (11) Il y a donc lieu de prévoir une catégorie de «services spéciaux» répondant à des besoins précis des clients. Cette catégorie doit comprendre tous les services incluant les éléments de valeur ajoutée requis. Ces services ne doivent pas être inclus dans le domaine réservé et ne doivent pas faire l'objet de limites de prix ou de poids. L'envoi électronique du courrier simplement pour impression à distance n'est pas une condition suffisante pour soustraire lesdits envois au domaine réservé.

---

<sup>7</sup> JO C 104 du 14.4.1999, p. 134.

<sup>8</sup> B5-0116/2000, non encore publié au JO.

- (12) 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; elle constitue ainsi une garantie supplémentaire pour le maintien du service universel.
- (13) Parmi les moteurs de changement ayant une incidence sur l'emploi dans le secteur postal, ce sont le progrès technologique et la pression du marché en faveur d'une plus grande efficacité qui prédominent; l'ouverture du marché n'aura quant à elle qu'un impact moins important. 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.
- (14) Il convient d'établir, au niveau communautaire, le calendrier de l'ouverture progressive et contrôlée du marché de la poste aux lettres à la concurrence. Il laissera à tous les prestataires du service universel le temps nécessaire à la mise en œuvre des nouvelles mesures de modernisation et de restructuration requises pour assurer leur viabilité à long terme dans le nouveau contexte concurrentiel. Les États membres doivent également disposer de suffisamment de temps pour adapter leurs systèmes réglementaires à un environnement plus ouvert. Par conséquent, il convient de prévoir la poursuite de l'ouverture du marché selon une approche graduelle, comportant une étape intermédiaire pour une ouverture importante mais contrôlée du marché, suivie par un réexamen du secteur et la préparation d'une proposition concernant l'étape ultérieure.
- (15) Il faut veiller à ce que la prochaine étape d'ouverture du marché soit à la fois importante dans son essence et réalisable dans la pratique par les États membres.
- (16) La réduction générale à 50 grammes de la limite de poids applicable aux services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel et l'ouverture totale des marchés du courrier transfrontière sortant et du courrier exprès constituent une avancée contrôlée relativement simple à mettre en œuvre, mais néanmoins importante.
- (17) Les envois de correspondance ordinaires de 50 à 350 grammes représentent en moyenne, pour l'ensemble de la Communauté, 16% environ de la totalité des recettes postales des prestataires du service universel. Les envois de correspondance transfrontière sortante et les services exprès en dessous de la limite de prix représentent en moyenne pour l'ensemble de la Communauté 4% environ de la totalité des recettes postales des prestataires du service universel.
- (18) Pour les services susceptibles d'être réservés, la mise en place d'une limite de prix égale à deux fois et demie le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide est indiquée en association avec une limite de poids de 50 grammes.
- (19) En ce qui concerne les envois de correspondance ordinaire intérieure, une limite de poids de 50 grammes est intéressante parce qu'elle ne risque pas d'être contournée par un gonflement artificiel du poids des différents envois, étant donné que la plupart d'entre eux pèsent moins de 20 grammes.

- (20) Si, dans la plupart des États membres, le publipostage constitue déjà un marché dynamique et porteur, caractérisé par des perspectives de croissance importantes, son potentiel d'accroissement est également non négligeable dans les autres États membres. Ce segment est déjà largement ouvert à la concurrence dans six États membres. Les améliorations sur le plan de la souplesse des services et des tarifs induites par le jeu de la concurrence permettraient aux services de publipostage de mieux se positionner par rapport aux autres modes de communication, ce qui aurait vraisemblablement aussi pour effet d'augmenter le trafic postal et de renforcer la situation de l'ensemble du secteur. Néanmoins, dans la mesure où cela est nécessaire à la prestation du service universel, il convient de prévoir que le publipostage pourra continuer à être réservé dans les limites de poids et de prix mentionnées ci-dessus, soit 50 grammes et deux fois et demie le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide.
- (21) Le courrier transfrontière sortant est déjà, de facto, ouvert à la concurrence dans la plupart des États membres. Il n'est pas nécessaire de l'inclure dans le domaine réservé pour assurer la prestation du service universel puisqu'il représente en moyenne 3% de l'ensemble des recettes postales. L'ouverture de jure de ce segment du marché permettra à d'autres opérateurs postaux de fournir la levée, le tri et le transport de tout courrier transfrontière sortant pour sa distribution dans les États membres dans les limites prévues par la réglementation intérieure de chaque État membre.
- (22) L'ouverture à la concurrence du courrier transfrontière entrant risque de permettre le contournement de la limite de 50 grammes par un changement du lieu de remise en poste pour une partie des envois en nombre intérieurs, rendant ainsi ses effets imprévisibles. La détermination de l'origine des envois de correspondance pourrait en outre poser des problèmes supplémentaires de mise en œuvre. Une limite de poids de 50 grammes est commode pour les envois de correspondance ordinaire transfrontière entrants et de publipostage, tout comme pour les envois de correspondance ordinaire intérieure, parce qu'elle ne risque pas d'être contournée de la manière indiquée ci-dessus, ni par un gonflement artificiel du poids des différents envois.
- (23) L'établissement, dès aujourd'hui, d'un calendrier pour la mise en œuvre d'une nouvelle avancée vers l'achèvement du marché intérieur des services postaux est important tant pour la viabilité à long terme du service universel que pour la poursuite de la modernisation et de la rationalisation des organisations postales.
- (24) Il convient de prévoir une nouvelle période durant laquelle les États membres peuvent continuer à réserver certains services postaux au(x) prestataire(s) du service universel. Ceux-ci seront ainsi en mesure de mener à bien les initiatives d'adaptation de leurs activités et de leur personnel à un contexte plus concurrentiel sans porter atteinte à leur équilibre financier et donc sans risquer de compromettre la prestation du service universel.
- (25) Il convient à la fois de déterminer les nouvelles limites de poids et de prix ainsi que les services auxquels celles-ci peuvent être appliquées et de prévoir un nouveau réexamen du secteur, de même que les modalités de la prise de décision concernant la poursuite de l'ouverture du marché.

- (26) Les mesures adoptées par les États membres, y compris l'établissement ou tout changement opérationnel ou toute mise en place ou paiement de la part d'un fonds de compensation, peuvent comporter une aide accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité nécessitant une notification préalable à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité.
- (27) La possibilité d'octroyer des licences à des opérateurs concurrents à l'intérieur du domaine du service universel peut être combinée avec des exigences imposant à ces détenteurs de licences de contribuer à la prestation du service universel.
- (28) Il convient que les autorités réglementaires nationales lient l'introduction de telles licences à l'exigence que les consommateurs disposent de services aux procédures transparentes, simples et peu onéreuses pour le traitement de leurs réclamations, que celles-ci soient effectuées en rapport avec les services du(des) prestataire(s) du service universel ou avec les services d'opérateurs détenteurs d'autorisations, détenteurs de licences individuelles inclus. Il convient en outre que les utilisateurs de l'ensemble des services postaux, qu'il s'agisse de services universels ou non, puissent avoir recours à ces procédures.
- (29) Les prestataires du service universel proposent habituellement des services, par exemple aux entreprises, aux intermédiaires qui groupent les envois de plusieurs clients, ainsi qu'aux expéditeurs d'envois en nombre, qui permettent à ces clients d'entrer dans la chaîne postale en des endroits différents et à des conditions différentes de ce qui est le cas pour le service de la poste aux lettres traditionnel. Ce faisant, il convient que lesdits prestataires du service universel respectent les principes de transparence et de non-discrimination, à la fois dans les relations entre les tiers et dans les relations entre les tiers et les prestataires du service universel fournissant des services équivalents. Il est également nécessaire que de tels services soient mis à disposition de la clientèle résidentielle utilisant les services postaux dans des conditions similaires, étant donné la nécessité de non-discrimination pour la prestation des services.
- (30) Eu égard aux plaintes déposées ces dernières années contre certains opérateurs historiques, il convient de veiller à ce que les États membres adoptent des dispositions visant à garantir que les prestataires du service universel ne financent pas des services non réservés par des recettes générées par le domaine réservé, sauf dans la mesure où une telle subvention croisée s'avère absolument indispensable à l'accomplissement d'obligations spécifiques du service universel. Il convient par conséquent que les autorités réglementaires nationales adoptent des dispositions à cet effet et les communiquent à la Commission.
- (31) Compte tenu des modifications, il y a lieu de reporter au 31 décembre 2006 la date d'échéance éventuelle de la directive 97/67/CE.
- (32) Il convient de modifier la directive 97/67/CE en conséquence.

(33) La présente directive n'affecte pas la mise en œuvre des règles du traité en matière de concurrence et de libre prestation des services, comme l'indique notamment la communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux<sup>9</sup>.

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

*Article premier*

La directive 97/67/CE est modifiée comme suit:

1° A l'article 2, le point 20) suivant est ajouté:

«20. "Services spéciaux": services clairement distincts du service universel répondant à des exigences particulières de clients et qui proposent des caractéristiques additionnelles à valeur ajoutée qui ne sont pas proposées dans le cadre du service postal traditionnel. Les caractéristiques additionnelles à valeur ajoutée sont, par exemple, remise sur rendez-vous, la possibilité de changer la destination ou le destinataire au cours du transport ou, si la remise à la destination initiale ne peut aboutir, le suivi des envois, l'heure de distribution garantie; plus d'une tentative de remise au destinataire, la distribution dans la priorité ou l'ordre définis par le client.

La collecte au domicile de l'expéditeur sans de telles caractéristiques ne constitue pas un service spécial.

La transmission électronique à l'opérateur et/ou la réception électronique par l'opérateur pour le tri, l'impression et/ou la préparation du courrier ne peuvent être considérées comme des caractéristiques additionnelles à valeur ajoutée au sens de la définition du premier alinéa.

Le service exprès est un service spécial qui, outre le caractère plus rapide et plus fiable de la levée, du transport et de la distribution des objets postaux, se caractérise par certaines ou par toutes les prestations supplémentaires suivantes: la collecte des envois au point d'origine, la remise en mains propres au destinataire ou à son mandataire, la garantie de livraison pour une date déterminée, la possibilité de changer la destination ou le destinataire au cours du transport, la confirmation à l'expéditeur de la distribution, le suivi des envois, le traitement personnalisé pour les clients et l'offre d'une gamme de services répondant aux exigences des clients.»

---

<sup>9</sup> JO C 39 du 6.2.1998, p. 2.

- 2) L'article 7 est remplacé par le texte suivant:

*"Article 7*

1. Dans la mesure où cela est nécessaire à la prestation du service universel, les États membres peuvent continuer de réserver certains services de courrier traditionnel au(x) prestataire(s) du service universel. Lesdits services sont limités à la levée, au tri, au transport et à la distribution des envois de correspondance intérieure et des envois de correspondance transfrontière entrante conformément aux limites de poids et de prix suivantes. La limite de poids est fixée à 50 grammes. Elle ne s'applique pas si le prix est égal ou supérieur à deux fois et demie le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide.

Dans le cas du service postal gratuit pour les aveugles et les malvoyants, des dérogations aux limites de poids et de prix peuvent être autorisées.

Dans la mesure où cela est nécessaire à la prestation du service universel, le publipostage pourra continuer à être réservé dans les limites de poids et de prix mentionnées au premier alinéa.

2. La correspondance transfrontière sortante, l'échange de documents et les services spéciaux (service exprès inclus) ne peuvent pas être réservés.

En ce qui concerne les services spéciaux, l'envoi électronique du courrier n'est pas une condition suffisante pour soustraire lesdits envois au monopole de la correspondance transfrontière entrante».

3. À titre de mesure complémentaire en vue de l'achèvement du marché intérieur des services postaux, le Parlement européen et le Conseil décident, au plus tard le 31 décembre 2005, de la poursuite de l'ouverture du marché postal, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

A cette fin, la Commission présentera une proposition avant la fin de l'année 2004, 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.

À la demande de la Commission, les États membres fournissent toute information nécessaire pour mener à bien ce réexamen.»

- 3) À l'article 9, le paragraphe 6 suivant est ajouté:

"6. Lorsqu'ils appliquent des tarifs spéciaux, par exemple pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois de plusieurs clients, les prestataires du service universel sont tenus de respecter les principes de transparence et de non-discrimination en ce qui concerne tant les tarifs proprement dits que les conditions qui s'y rapportent. Lesdits tarifs doivent tenir compte des coûts évités par rapport aux services traditionnels comprenant la totalité des prestations proposées concernant l'admission, le transport, le tri et la distribution des correspondances individuelles et doivent, tout comme les conditions y afférentes, s'appliquer de la même manière dans les relations entre les tiers et



dans les relations entre les tiers et les prestataires du service universel fournissant des services équivalents.

Tous les dits tarifs doivent être à la disposition de la clientèle résidentielle utilisant les services postaux dans des conditions similaires.»

4) À l'article 12, le cinquième tiret suivant est ajouté:

«- le financement de services universels non réservés par des recettes provenant de services universels réservés est interdit, 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. Les autorités réglementaires nationales doivent mettre en œuvre des mesures à cet effet et doivent les communiquer à la Commission.»

5) À l'article 19, la deuxième phrase suivante est ajoutée au premier alinéa:

«Les Etats membres veillent à ce que ce principe soit également appliqué aux bénéficiaires de services postaux ne relevant pas du service universel.»

6) À l'article 27, la date du «31 décembre 2004» est remplacée par la date du «31 décembre 2006».

#### *Article 2*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2002. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des principales dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

#### *Article 3*

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

*Article 4*

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Parlement européen*  
*La présidente*

*Par le Conseil*  
*Le président*

## FICHE FINANCIÈRE

### **1. INTITULÉ DE L'ACTION**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en vue de poursuivre la libéralisation des services postaux de la Communauté.

### **2. LIGNES BUDGÉTAIRES CONCERNÉES**

Aucune; uniquement dépenses administratives.

### **3. BASE JURIDIQUE**

Articles 47, paragraphe 2, 55 et 95 du traité instituant la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam.

### **4. DESCRIPTION DE L'ACTION**

#### **4.1 Objectif général**

L'article 7 de la directive postale 97/67/CE, arrêtée par le Conseil, le Parlement et la Commission le 15 décembre 1997, établit un calendrier pour la poursuite de la libéralisation progressive et contrôlée du marché des services postaux, en vue notamment d'ouvrir à la concurrence le marché du courrier transfrontière et du publipostage et de réexaminer les limites de prix et de poids, avec effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Le Conseil européen des chefs de gouvernement et du Président français, réuni à Lisbonne en mars de cette année, a défini deux objectifs concernant les services postaux, pour lesquels une action est nécessaire de la part de la Commission, du Conseil et des États membres, en fonction de leurs compétences respectives. Ces objectifs sont, en premier lieu, "de définir d'ici à la fin de 2000 une stratégie pour l'élimination des entraves aux services" (y compris les services postaux) et, en second lieu, "d'accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que... les services postaux...". Le but est de "réaliser un marché intérieur pleinement opérationnel dans ces secteurs..."

Les évolutions observées sur les marchés au cours des mois et des années écoulés ont mis en lumière la nécessité urgente de prendre des mesures visant à poursuivre la libéralisation du marché, en raison de l'extension du champ d'activité des prestataires du service universel aux segments concurrentiels par le biais d'acquisitions et d'alliances qui ont suscité de graves préoccupations sur le marché à cause du maintien d'un pouvoir monopolistique. Les prestataires du service universel connaissent également un processus de modernisation qui demande à être soutenu par des actions favorisant la concurrence.

Il est nécessaire de renforcer sensiblement l'ouverture du marché afin de se rapprocher de l'objectif de l'achèvement du marché intérieur dans les services postaux, conformément aux conclusions susmentionnées du sommet de Lisbonne. Cela permettra d'améliorer le niveau, la qualité et les prix des services offerts aux clients de toute l'Union, et en même temps de garantir le maintien du service universel en ne compromettant pas l'équilibre financier des prestataires du service universel.

Le projet de proposition comporte une approche en deux étapes. La première, à réaliser d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2003, consiste à abaisser les limites maximales du domaine susceptible d'être réservé à 50 grammes ou à deux fois et demie le tarif de base d'une lettre de première catégorie pour tous les envois de correspondance ordinaire, à l'exception a) du courrier transfrontière sortant et b) des services de courrier exprès qui doivent être entièrement libéralisés. Cela ouvrira à la concurrence 20%, en moyenne, des recettes postales des prestataires du service universel, tandis que 50% de ces recettes resteront dans le domaine réservé (contre 70% actuellement).

Dans une seconde étape, le Parlement et le Conseil décideront ensuite, en 2005, des mesures à prendre à la suite d'une proposition qui sera soumise par la Commission en 2004. Cette proposition s'appuiera sur un réexamen du secteur qui portera essentiellement sur le maintien du service universel dans un environnement concurrentiel.

La proposition comprend en outre plusieurs mesures d'accompagnement visant à répondre à l'évolution du marché et de la concurrence depuis la dernière directive. Ces mesures sont considérées comme une condition préalable à une libéralisation effective et équitable du marché en 2003. Elles concernent la définition de services spéciaux, distincts des services classiques, qui répondent à des besoins particuliers des clients (par exemple les services de courrier exprès) et *qui ne font jamais partie du domaine réservé*; le suivi des mesures de mise en œuvre de fonds de compensation visant à répondre aux exigences des règles applicables aux aides d'État afin de garantir que ces fonds ne sont pas disproportionnés par rapport aux coûts découlant des obligations du service universel; l'application de tarifs spéciaux de manière non discriminatoire, y compris aux services des prestataires du service universel, et le respect de règles strictes en matière de subventions croisées.

La proposition prévoit que l'ensemble des dispositions de la directive postale (modifiée) continueront à s'appliquer au-delà du 31 décembre 2004 (date d'expiration de la directive en l'absence d'une décision conformément à l'article 7, paragraphe 3), jusqu'au 31 décembre 2006, si une nouvelle proposition n'a pas été approuvée à cette date.

La proposition ci-dessus se traduira par un secteur postal plus ouvert et mieux adapté, qui répondra davantage aux besoins de l'ensemble des utilisateurs et qui contribuera au renforcement économique de l'Union, tout en garantissant la sauvegarde des intérêts sociaux essentiels, et en premier lieu le maintien du service universel.

#### **4.2 Période couverte par l'action et modalités prévues pour son renouvellement**

1er janvier 2001 – 31 décembre 2006

#### **5. CLASSIFICATION DE LA DÉPENSE**

#### **6. TYPE DE LA DÉPENSE**

#### **7. INCIDENCE FINANCIÈRE (sur la partie B)**

Aucune

#### **8. DISPOSITIONS ANTIFRAUDE**

## **9. ÉLÉMENTS D'ANALYSE COÛT-EFFICACITÉ**

### **9.1 Objectifs spécifiques et quantifiables; population visée**

L'objectif de la directive proposée est de faciliter le fonctionnement du marché intérieur dans le secteur des services postaux de la Communauté. L'ouverture du marché se traduira vraisemblablement par un accroissement des volumes et des recettes des services postaux, par de nouvelles améliorations dans la qualité du service ainsi que par le développement de l'innovation et de la fourniture de services sur mesure. Une telle évolution renforcera le secteur postal face au défi des nouvelles technologies et permettra aux principaux acteurs de tirer profit des possibilités offertes par le développement du commerce électronique et de l'activité économique paneuropéenne, en particulier en ce qui concerne les gros expéditeurs de courrier tels que les institutions financières, les entreprises de services publics et les sociétés de vente par correspondance.

### **9.2 Justifications de l'action**

La directive tient compte du fait que les services postaux comportent une très importante dimension sociale et régionale et jouent un grand rôle sur le plan de l'emploi. La directive maintient donc l'approche "progressive et contrôlée" d'ouverture du marché et se concentre sur les segments qui connaissent une forte croissance ou qui sont déjà en partie libéralisés, de sorte que la perte de parts de marché éventuellement subie par les prestataires du service universel peut être compensée par l'expansion générale du marché. Elle ouvre la voie à de nouvelles avancées en direction de l'achèvement du marché intérieur, sans fixer aucune condition préalable quant à la nature de l'étape ultérieure. Cette approche pragmatique permettra d'évaluer les résultats de l'étape à réaliser en 2003, lors de l'élaboration de nouvelles propositions en 2004. La directive proposée prévoit en outre de maintenir en place le comité chargé d'assister la Commission, dont la consultation sera obligatoire (article 21).

### **9.3 Suivi et évaluation de l'action**

L'article 7 de la directive proposée prévoit, en vue de la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux communautaires, que la Commission soumettra une nouvelle proposition avant la fin de 2004, au terme d'un réexamen du secteur qui se concentrera sur la nécessité d'assurer un service universel dans un environnement de marché concurrentiel. La Commission présentera un rapport au Parlement et au Conseil avant la fin de 2004.

## **10. DÉPENSES ADMINISTRATIVES (PARTIE A DE LA SECTION III DU BUDGET GÉNÉRAL)**

La mobilisation effective des ressources administratives nécessaires dépendra de la décision annuelle de la Commission concernant l'allocation des ressources, compte tenu du nombre de postes et des montants supplémentaires accordés par l'autorité budgétaire.

### **10.1 Incidence sur le nombre de postes**

Type de poste		Personnel affecté à la gestion de l'action		Dont		Durée
		Postes permanents	Postes temporaires	Utilisation de ressources existant dans la DG ou le service concerné	Utilisation de ressources supplémentaires	
Fonctionnaires ou agents temporaires	A	1		1		1.1.2001 à 31.12.2006
	B			0,5		
	C	0,5		2		
	END*	2				
Autres ressources						
Total		3,5		3,5		

\* END = experts nationaux détachés

### **10.2 Conséquences financières globales dues à l'augmentation des effectifs**

3,5 x 108 000 euros (coût unitaire) x 6 ans; titres A1,A2,A4,A5 et A7.

### **10.3 Augmentation des autres dépenses administratives résultant de l'action**

(en kECU)

Ligne budgétaire (n° et intitulé)	Montant	Méthode de calcul
	A0 – 7031, réunions  Comités dont la consultation est obligatoire	19 500
Total	19 500	

Les dépenses indiquées dans le tableau ci-dessus sous la ligne A-7 seront couvertes par des crédits figurant dans l'enveloppe globale de la DG MARKT.

(en kECU)

Ligne budgétaire (n° et intitulé)	Montant		Méthode de calcul
	2005	2006	
A0 – 701 Frais de mission	9 750	9 750	Visite d'une journée dans chaque capitale de l'UE = 650 écus * 15 capitales = 9 750 écus par an. La directive proposée traite de questions qui sont couvertes par des ministères nationaux différents dans chaque État membre. Il est prévu au moins une réunion annuelle bilatérale avec ces ministères dans les différentes capitales.
Total	9 750	9 750	

## FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

### IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES et, en particulier, sur les petites et moyennes entreprises

**Titre de la proposition:** Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en vue de poursuivre la libéralisation des services postaux de la Communauté[DQC1]

**Numéro de référence (Répertoire):** 99004

#### La proposition

##### 1. Nécessité de la législation communautaire proposée

La proposition modifie 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 (la "directive postale"), conformément à l'article 7 de cette directive, de manière à définir un calendrier et des exigences minimales pour la libéralisation progressive et contrôlée des marchés postaux de la Communauté, avec une étape intermédiaire en 2003 et un calendrier pour une étape ultérieure en 2007.

La coordination des processus d'ouverture des marchés au niveau communautaire est nécessaire afin de progresser vers l'achèvement du marché intérieur des services postaux communautaires, donner aux entreprises, pour lesquelles les activités postales représentent souvent un élément important de leur champ d'opération, accès à des services postaux de qualité dans des conditions équivalentes dans l'ensemble de la Communauté (en particulier pour l'offre de biens et de services par delà les frontières intérieures), assurer l'égalité de chances aux opérateurs postaux dans la Communauté et contribuer à la cohésion économique et sociale en garantissant à tous les citoyens un service postal universel dans des conditions identiques quel que soit l'endroit où ils vivent.

#### L'impact sur les entreprises

##### 2. Qui sera touché par la proposition?

Tous les utilisateurs des services postaux, en particulier les entreprises, seront touchés par les mesures d'ouverture du marché prévues par la proposition, du fait qu'ils auront accès à des services plus compétitifs et à une plus large gamme de prestataires de services postaux.

La libéralisation proposée offrira également aux opérateurs postaux, existants ou nouveaux, y compris les petites et moyennes entreprises, de meilleures possibilités de développer leurs services ou d'accéder à de nouveaux segments du marché. Les petites et moyennes entreprises pourront, en particulier, fournir des services sur une base locale ou régionale.



Les prestataires du service universel qui bénéficient actuellement de services réservés destinés à être ouverts à la concurrence aux termes de la présente proposition devront élaborer des stratégies d'organisation et d'activité afin d'être prêts à opérer dans un marché concurrentiel, mais en réalité, ils s'y préparent déjà depuis plusieurs années.

**3. Quelles mesures les entreprises devront-elles prendre pour se conformer à la proposition?**

Les opérateurs postaux devront s'adapter aux conditions de plus grande concurrence qui régneront dans le secteur postal à la suite de la mise en œuvre des mesures de libéralisation proposées. La directive postale prévoit déjà que les États membres peuvent mettre en place des procédures d'autorisation pour les opérateurs postaux et ces procédures pourraient également couvrir les activités dans les segments de marché nouvellement libéralisés dans le cadre de la présente proposition. Ces dernières pourraient notamment inclure, dans certaines conditions, des contributions à un fonds de compensation, établi dans le but de garantir la prestation d'un service universel si le domaine réservé est considéré comme insuffisant à cet effet.

**4. Quels effets économiques la proposition est-elle susceptible d'avoir?**

Les mesures d'ouverture du marché proposées accroîtront à la fois l'offre et la demande de services postaux, consolideront le libre accès des entreprises aux marchés postaux, inciteront à planifier de futurs investissements et, grâce à l'expansion du marché que la libéralisation devrait entraîner, contribueront à garantir la prestation durable du service universel et à soutenir l'emploi dans le secteur, en renforçant les services postaux traditionnels au moment où ils doivent s'adapter aux nouvelles technologies.

Les utilisateurs, y compris les petites et moyennes entreprises, bénéficieront d'un service de plus grande qualité, de tarifs plus bas et de services postaux davantage axés sur le client.

**5. La proposition contient-elle des mesures visant à tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, etc.)?**

Puisque les mesures prévues par la proposition bénéficieront aux petites et moyennes entreprises en leur offrant la possibilité de renforcer leur présence sur les marchés postaux, aucune mesure spécifique n'est nécessaire. Les petites et moyennes entreprises profiteront également de l'intérêt croissant accordé par les nouveaux entrants aux besoins de leur "niche" de marché.

**Consultation**

**6. La proposition est fondée sur le mandat contenu dans la directive postale, qui était le résultat de larges consultations. Les travaux préparatoires pour la présente action ont principalement consisté en une série d'études portant sur la situation dans le secteur postal et l'impact potentiel des mesures de libéralisation proposées. Les parties intéressées ont été largement consultées.**

### **Suivi et réexamen**

7. Les mesures d'ouverture des marchés prévues par la présente proposition deviendront partie intégrante du cadre réglementaire établi par la directive postale pour le secteur des services postaux. Ce cadre réglementaire sera soumis à un examen continu par la Commission et toute mesure supplémentaire éventuellement nécessaire à la suite de l'adoption et de la mise en œuvre de cette proposition pourra faire l'objet de nouvelles propositions de la Commission.

### **Point de contact**

8. *Pour toute question, observation ou demande d'informations complémentaires, veuillez vous adresser à M. Fernando Toledano, DG MARKT, unité D 3, téléphone: 296.81.77.*