

N° 122

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 2000

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par MM. Gérard LARCHER, Pierre HÉRISSON, Paul GIROD, François TRUCY, Louis ALTHAPÉ et Philippe ADNOT sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (n° E-1520),*

Par M. Pierre HÉRISSON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 89 (2000-2001)

---

Union européenne.

# SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>I. PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....</b>	<b>7</b>
<b>A. L'HISTORIQUE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES POSTAUX COMMUNAUTAIRES.....</b>	<b>7</b>
1. <i>Un processus continu depuis 1989.....</i>	7
a) Deux étapes décisives : le Conseil informel d'Antibes en 1989 et le « Livre vert postal » en 1992.....	8
b) Le sommet de Dublin et la directive du 15 décembre 1997.....	9
2. <i>Une évolution déjà partiellement inscrite dans le droit français.....</i>	11
a) La transposition d'une partie de la directive par amendement à la loi d'aménagement du territoire du 25 juin 1999.....	11
b) Vers un complément pris par ordonnance ?.....	13
c) Les questions qui restent à trancher.....	14
<b>B. L'ACTUELLE PROPOSITION « BOLKESTEIN ».....</b>	<b>16</b>
1. <i>Un abaissement du périmètre des « services réservés » et un échéancier de libéralisation future.....</i>	17
2. <i>Une procédure de décision et un calendrier d'adoption qui dépendent également du Parlement européen.....</i>	18
a) Un texte soumis à la procédure de la codécision.....	18
b) Le calendrier probable de son adoption.....	19
3. <i>Les chiffrages et estimations de la Commission des effets sur les opérateurs postaux.....</i>	21
<b>II. PROPOSITION DE RÉOLUTION ET POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>22</b>
<b>A. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET LE MAINTIEN DU SERVICE PUBLIC NE SONT PAS INCOMPATIBLES.....</b>	<b>23</b>
1. <i>La transposition en droit français des directives de libéralisation des télécommunications et de l'électricité ont consolidé le service public.....</i>	23
a) La concurrence amène à définir et enrichir le service public.....	23
b) Des principes fondateurs du service public ou des missions d'intérêt général ont légalement été consacrés et leur financement organisé.....	25
c) Des coûts de transition peuvent même être imposés aux nouveaux entrants.....	29
2. <i>Le droit européen ne remet pas en cause le « service public à la française ».....</i>	30
a) Le droit communautaire accepte la notion de service public, sous des vocables différents.....	30
b) Le droit européen est neutre au regard des modalités d'exercice des services publics.....	31
3. <i>La concurrence ouvre des marchés et des opportunités dans les autres Etats membres.....</i>	31
a) La transformation spectaculaire de France Télécom.....	31
b) Le développement international d'Electricité de France.....	32
4. <i>La concurrence doit être graduelle et différenciée suivant les secteurs.....</i>	33
5. <i>La concurrence impose toutefois clarification et adaptation.....</i>	33
a) La concurrence impose que soit établie la vérité des coûts.....	33
b) Un effort de transparence comptable est exigé des opérateurs, et ce d'autant plus que le marché n'est que partiellement ouvert.....	34
<b>B. LA POSTE N'A PAS ÉTÉ AUTORISÉE À SE PRÉPARER À LA CONCURRENCE.....</b>	<b>35</b>
1. <i>Une évolution spectaculaire des postes européennes, qui relativise les progrès français.....</i>	35
a) L'ancienne homologue allemande domine désormais l'Europe et dispose d'une puissance financière considérable.....	36
b) Les postes hollandaise et anglaise ont des ambitions mondiales.....	37
c) La modernisation de la réglementation postale est entamée dans pratiquement tous les pays membres de l'Union européenne.....	37

2. <i>L'immobilisme français</i> .....	38
a) L'absence de réflexion d'ensemble au travers d'une loi postale .....	38
b) Le manque de réalisme sur la compensation des charges d'intérêt général .....	39
c) L'inexistence d'une réponse pérenne à la question de l'aménagement postal du territoire.....	40
d) Le tabou de la sociétisation.....	43
e) La politique de l'autruche pour les retraites et les 35 heures.....	44
C. UNE MODÉRATION DU RYTHME DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE EST DONC NÉCESSAIRE.....	45
<b>ANNEXE - RÉGLEMENTATION POSTALE ET TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE DANS LES AUTRES ÉTATS MEMBRES.....</b>	<b>49</b>
<b>PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF.....</b>	<b>ERREUR! SIGNET NON DÉFINI.</b>

Mesdames, Messieurs,

L'examen de la proposition de résolution n° 89 déposée par MM. Gérard Larcher, Paul Girod, François Trucy, Louis Althapé, Philippe Adnot et votre rapporteur, nous donne une nouvelle occasion de débattre, à travers la question de l'ouverture à la concurrence du marché postal, **des grands enjeux de ce secteur vital pour notre économie**. Le Sénat s'est déjà largement saisi de cette question : une résolution a été adoptée en séance publique le 21 mai 1996 à l'occasion de l'adoption de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997<sup>1</sup> qu'il est aujourd'hui proposé de modifier, et votre commission, en collaboration avec le groupe d'études sur l'avenir de La Poste, a adopté deux importants rapports d'information<sup>2</sup> de notre collègue Gérard Larcher, au titre éloquent : « *Sauver La Poste* ».

La présidence française de l'Union européenne souhaite accélérer le rythme d'examen de la proposition de directive adoptée par le collège des commissaires européens le 20 mai 2000. Ce texte a été transmis au Parlement européen pour qu'il soit adopté selon la procédure de codécision. La Commission de la politique régionale du Parlement européen, saisie au fond, a statué le 22 novembre 2000. Le Parlement européen pourrait en délibérer en séance plénière au cours de la semaine du 11 décembre, et le Conseil examiner sa proposition le 22 décembre, à moins que la discussion parlementaire ne soit reportée à la mi-janvier, ce qui modifierait sensiblement le calendrier. Il est donc particulièrement opportun que le Sénat se prononce rapidement sur cette proposition de directive.

Refusant tant le **choix de l'immobilisme** prôné par certains, que celui de **la libéralisation à marche forcée**, soutenue par la majorité de la

---

<sup>1</sup> Voir les rapports n°s 346 et 367 de votre rapporteur au nom de la Commission des Affaires économiques et le Journal Officiel des débats.

<sup>2</sup> Rapport n° 42, Sénat, 1997 : « *Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique* », et n° 463, Sénat, 1999 : « *Sauver La Poste : est-il encore temps pour décider ?* ».

Commission européenne, le dispositif retenu par votre commission tend à **dégager la voie d'un compromis raisonnable.**

Ainsi, pour assurer le respect des engagements européens de la France -notamment de ceux pris au sommet de Lisbonne- et pour continuer à favoriser l'adaptation de La Poste à la nouvelle donne mondiale de son secteur d'activité, la résolution **accepte la poursuite de l'ouverture à la concurrence** d'une partie du monopole postal. Cependant, pour assurer le maintien du financement, par ce monopole, de missions d'intérêt général ne relevant pas strictement de l'activité postale, au premier rang desquelles figure l'animation des territoires ruraux et urbains qui connaissent des difficultés, **elle limite l'ouverture de ce monopole** par rapport à ce que propose la Commission européenne.

Votre commission estime en effet qu'en l'absence de réflexion d'ensemble sur la modernisation du cadre d'exercice des activités postales, et en particulier de financement alternatif desdites missions d'intérêt général, les exigences de l'aménagement du territoire interdisent un « emballement » du mouvement de libéralisation postale engagée en Europe depuis le sommet d'Antibes, en 1989.

Soyons clairs : votre commission considère que La Poste est aujourd'hui piégée **par l'inertie du Gouvernement** et non -contrairement à ce que celui-ci veut faire accroire- par l'hostilité de la Commission européenne à son égard. C'est le manque de lucidité prospective des politiques menées à Paris depuis 1997 qui est en cause, pas la cohérence de celles poursuivies à Bruxelles !

Nous estimons, en effet, que l'ouverture à la concurrence et le maintien du service public ne sont pas incompatibles, comme l'ont par exemple montré les secteurs des télécommunications ou de l'électricité, mais que la libéralisation implique néanmoins des adaptations.

La directive de 1997 nous laissait le temps de cette adaptation.

**Or, ce répit n'a pas été utilisé.** Les réformes de structure qu'appelle la situation de La Poste (adaptation de son statut, levée de l'hypothèque que constitue le paiement sur ses recettes des retraites des postiers fonctionnaires, ...) n'ont pas été préparées. La nécessaire réorientation sur des ressources extérieures du financement des missions d'intérêt général qui ne relèvent pas directement de son « métier » (participation à l'aménagement du territoire, contribution au transport de la presse, accueil des plus démunis à ses guichets financiers...) n'a pas été entreprise. Le débat postal et la loi d'orientation postale réclamés au Sénat depuis 1997 pour éclairer l'avenir des 300.0000 postiers ont constamment été refusés par le Gouvernement. Celui-ci

en a parfois fait la promesse, mais il ne l'a jamais tenue. Bien plus, La Poste a été assujettie sans compensation -contrairement à France Télécom- à la loi relative aux 35 heures.

C'est pour ces raisons que votre commission a adopté la proposition de résolution jointe au présent rapport, qu'elle vous demande d'adopter.

## I. PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

### A. L'HISTORIQUE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES POSTAUX COMMUNAUTAIRES

#### 1. Un processus continu depuis 1989

Le secteur postal n'est que tardivement entré dans le champ des préoccupations des instances communautaires : la poste n'est en effet pas mentionnée dans le traité de Rome. Le développement et la transformation de ce secteur et l'apparition de nouveaux segments de marché, concurrentiels et à plus forte valeur ajoutée, ont progressivement appelé une intervention au niveau européen.

**Cette intervention a d'abord été contentieuse<sup>1</sup>** : elle a, dans un premier temps, concerné le respect, dans le secteur postal, des règles de concurrence posées par le Traité instituant la communauté européenne.

Après toute une série de décisions dans les années 1980 et 1990, un célèbre arrêt de la Cour de Justice sur l'étendue du monopole postal en Belgique<sup>2</sup> considérait d'ailleurs, en 1993, que les dispositions du Traité en matière de concurrence « *permet[tent] aux Etats membres de conférer à des entreprises qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres*

---

<sup>1</sup> Voir notamment les décisions 90/16 du 20 décembre 1989, *Courrier rapide aux Pays Bas* ; 90/456 du 1<sup>er</sup> août 1990 *Courrier rapide international en Espagne*, l'arrêt du 12 février 1992 de la CJCE *Pays Bas c/ Commission*

<sup>2</sup> CJCE 19 mai 1993, *Paul Corbeau*, aff 320/91

*opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises chargées des droits exclusifs ».*

Votre rapporteur reviendra sur cette décision, importante, qui a posé, en droit communautaire, les fondements de la reconnaissance du service public postal et de la nécessité d'assurer son financement par un monopole sur certaines activités.

a) *Deux étapes décisives : le Conseil informel d'Antibes en 1989 et le « Livre vert postal » en 1992*

**C'est en 1989, sous présidence française de la Communauté, au Conseil informel d'Antibes, qu'est lancé le débat européen sur le secteur postal.** M. Paul Quilès, alors ministre français en charge du secteur postal, préparait à cette époque la réforme de l'administration des P et T, qui allait conduire, avec l'adoption de la loi du 2 juillet 1990 sur l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, à la séparation de La Poste et de France Télécom, qui, d'administration de l'Etat, sont devenus deux établissements publics.

**L'objectif fixé en 1989 était la définition d'un cadre réglementaire européen en matière postale.**

La Commission européenne a publié, en juin 1992, une communication<sup>1</sup> intitulée : « **Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux** », document d'orientation destiné à organiser le débat sur les propositions législatives communautaires.

Ce document, qui donnait l'analyse de la Commission sur l'état du secteur postal européen, proposait également une politique que cette dernière considérait comme opportun de mener. Partant du constat que « *le principe politique le plus fondamental est le besoin d'assurer la poursuite du service universel et donc de garantir que la mission de service public qui incombe aux administrations postales s'exerce dans de bonnes conditions économiques et financières.* », le Livre vert :

– excluait la libéralisation complète comme le maintien du statu quo (synonyme, aux yeux de la Commission, d'une absence d'harmonisation européenne et donc de marché unique postal) ;

---

<sup>1</sup> COM (91) 476 final

– proposait une solution « *d'équilibre* », combinant ouverture accrue du marché et renforcement du service universel, via **le maintien sous monopole d'un portefeuille de services (les services « réservés ») destinés à en assurer le financement**. La Commission indiquait ainsi que « *cette option part du principe qu'en vue d'assurer le service universel, il est nécessaire d'apporter certaines restrictions au marché libre. (...) L'objectif d'un service universel peut justifier l'établissement d'un ensemble de services réservés, lesquels aideraient à garantir la viabilité financière du réseau du service universel.* »

**Notons le au passage : c'est dans le secteur postal qu'est, pour la première fois, apparue en droit communautaire la notion de « service universel », déclinaison européenne de la notion française de service public.**

*b) Le sommet de Dublin et la directive du 15 décembre 1997*

Après la publication de « lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires » en 1993, **le Conseil, par une résolution du 7 février 1994, a fixé les objectifs** de la future réglementation postale : garantir la fourniture, à l'échelon communautaire, d'un service universel de qualité accessible à tous ; assurer sa viabilité économique en définissant un secteur réservé à son prestataire qui soit suffisamment large ; concilier libéralisation graduelle et garantie du service universel.

La Commission a, dans cette perspective, publié en 1995 une **proposition de directive** dont l'adoption relevait de la procédure de la codécision, et un projet de communication sur l'application des règles de concurrence au secteur postal. Ces propositions allaient au delà de ce que le Sénat considérait comme souhaitable pour le marché postal communautaire.

**Aussi votre commission s'était-elle saisie de ce projet de directive, et adopté une résolution<sup>1</sup>, devenue résolution du Sénat à l'issue de sa discussion en séance publique le 21 mai 1996. Dans cette résolution, le Sénat soutenait la définition proposée pour le service universel postal, demandait une modération de l'ouverture à la concurrence proposée par la Commission, souhaitait que la date de révision de cette directive soit repoussée et que cette révision s'effectue dans le cadre de la procédure de la codécision.**

**Le Gouvernement de l'époque avait d'ailleurs obtenu de nos partenaires européens une ouverture suffisamment mesurée pour laisser à notre opérateur postal le temps de l'adaptation.**

C'est, d'abord, lors de Conseils des ministres tenus en juin 1995, sous présidence française, et mars 1996, que des avancées significatives avaient été obtenues de nos partenaires, puis, **grâce à l'intervention décisive des Chefs d'Etat français et allemand, au sommet de Dublin, en décembre 1996, qu'un compromis politique fut élaboré, permettant d'aboutir à une position commune préfigurant la directive du 15 décembre 1997.**

Au total, ce texte consacre **un large périmètre de services réservés** et n'ouvre donc que faiblement le marché postal européen à la concurrence, sans toutefois porter préjudice au droit des Etats membres à accélérer, s'ils le souhaitent, la libéralisation -ce que sept d'entre eux ont, à des degrés divers, déjà fait-.

#### PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE 97/67

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>2</sup> (dénommée « directive postale ») a défini les caractéristiques du **service postal universel** que doivent garantir tous les Etats membres, établis des **normes de qualité** pour les services transfrontaliers, ainsi que des **principes tarifaires** et de **transparence des comptes**.

Les limites maximales communes **des services que les Etats membres peuvent réserver** au(x) prestataire(s) du service universel dans la mesure où le maintien du service universel l'exige sont fixées à **350 grammes et cinq fois le tarif normal** pour un envoi du premier échelon de poids.

La directive fixe également des principes devant régir les procédures **d'autorisation** de la prestation de services postaux non réservés, de même que la **séparation** des compétences réglementaires et des fonctions opérationnelles dans le secteur postal.

La directive postale fixe ensuite **un calendrier** pour la poursuite du processus d'ouverture des marchés postaux à la concurrence :

– 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.

---

<sup>1</sup> Voir sur ces points les rapports n°s 346 et 397 de votre rapporteur, au nom de la commission des affaires économiques, Sénat 1995-1996.

<sup>2</sup> JO L 15 du 21.1.1998, p. 14

## 2. Une évolution déjà partiellement inscrite dans le droit français

- a) *La transposition d'une partie de la directive par amendement à la loi d'aménagement du territoire du 25 juin 1999*

Alors que votre commission souhaitait la transcription des obligations communautaires par une loi postale, le Gouvernement a souhaité transposer une partie de cette directive en faisant adopter, à l'Assemblée nationale, un amendement -à vrai dire un cavalier- au projet de loi d'aménagement du territoire, examiné, en mars 1999, dans le cadre de la procédure de l'urgence.

**A cette occasion, M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie, déclarait<sup>1</sup> à l'Assemblée nationale : « En transposant en droit français la directive européenne du 15 décembre 1997, nous entendons conforter ce grand service public auquel nous sommes tous très attachés ». Ces propos ne font que conforter votre commission dans l'analyse qui est la sienne, selon laquelle concurrence et service public ne sont nullement incompatibles.**

Si la Commission spéciale du Sénat<sup>2</sup> a vivement critiqué **la méthode** employée, qui revenait à escamoter le débat en effectuant une transposition « à la sauvette » de la directive, sans débat d'ensemble, elle a considéré que le texte proposé était, en soi, « peu critiquable car calqué sur celui de la directive européenne ».

---

<sup>1</sup> Journal officiel des débats, page 715

<sup>2</sup> Voir le rapport de nos collègues Gérard Larcher, Claude Belot et Charles Revet au nom de la commission spéciale, Sénat 1998/1999.

L'encadré ci-dessous résume les dispositions introduites à cette occasion en droit français, par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire :

#### LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANCAIS DE LA DIRECTIVE 97/67

##### ❶ Définition du service universel postal :

La loi du 25 juin 1999 a introduit deux nouveaux articles L.1 et L.2 au code des postes et télécommunications, abrogeant ainsi les anciens articles définissant les contours du monopole postal sur le transport des lettres, paquets et papiers n'excédant par 1 kg.

Cet article dispose que « **le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire** » et lui applique les principes **d'égalité, de continuité et d'adaptabilité** qui sont, en droit public français, les trois éléments juridiques définissant le service public. Le respect de ces trois principes fondamentaux est également assorti de l'exigence d'une recherche de « *la meilleure efficacité économique et sociale* ».

Le service universel postal garantit, à tous les usagers, « *de manière permanente et sur l'ensemble du territoire* », des services postaux « *répondant à des normes de qualité déterminées* », à des « *prix abordables* » pour tous les utilisateurs. Son **contenu** est le suivant : envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg ; colis postaux<sup>1</sup> jusqu'à 20 kg ; envois recommandés ; envois à valeur déclarée. La loi dispose que les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles.

##### ❷ Articulation avec le service public postal

La notion de service universel postal s'articule avec le service public postal de la façon suivante : le service universel postal fait partie intégrante du service public des envois postaux, qui comprend également le **service public du transport et de la distribution de la presse**. Il s'agit donc d'une imbrication de notions, sur le modèle des relations entre le service universel et le service public des télécommunications.

##### ❸ La Poste, prestataire du service universel postal, soumise à des obligations de qualité de service et de transparence comptable

La loi désigne **La Poste comme le prestataire du service universel postal**, et indique, conformément aux dispositions de l'article 19 de la directive, qu'elle est en conséquence soumise à des obligations en matière de qualité de services, de traitement des réclamations des utilisateurs et de dédommagement en cas de perte, vol, détérioration ou non respect de la qualité du service, mais, d'après le texte de loi, seulement pour « *des prestations déterminées* ».

---

<sup>1</sup> Notons que, par le biais du service universel, le service de l'envoi de colis s'est trouvé expressément consacré comme une partie intégrante du service public postal.

La loi précise en outre que La Poste est soumise à « *des obligations comptables et d'information spécifiques* », ce qui renvoie aux **obligations détaillées aux huit points de l'article 14 de la directive relatif à la comptabilité analytique des prestataires du service universel postal** : comptabilités distinctes des secteurs réservés et non réservés, d'une part, et des services faisant ou non partie du service universel, d'autre part ; règles de répartition des coûts, notamment communs, entre services réservés et non réservés ; notification à la Commission et vérification des systèmes de comptabilité analytique employés.

#### **④ Les services « réservés » pour le financement du service universel**

L'article 7 de la directive définit un **périmètre maximal de services susceptibles d'être réservés au prestataire du service universel**, suivant une logique définie au considérant 16 de la directive : « *Considérant que le maintien d'un ensemble de services susceptibles d'être réservés, conformément aux règles du Traité et sans préjudice de l'application des règles de concurrence, apparaît justifié pour assurer le fonctionnement du service universel dans des conditions d'équilibre financier* ».

Les **services réservés à La Poste** par la loi englobent : les services **nationaux et transfrontières** d'envois de correspondance, y compris le **publipostage**, d'un poids inférieur à **350 grammes** et dont le prix est inférieur à **cinq fois** le tarif applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, (ce qui correspond au **maximum autorisé par la directive**) et le service des **envois recommandés** dont l'utilisation est prescrite par un texte légal ou réglementaire, en vertu de l'article 8 de la directive.

Un décret, qui n'est toujours pas paru, devait, notamment, venir préciser certaines des obligations pesant sur le prestataire du service universel. **Ce retard est, bien entendu, très regrettable : il indique que le Gouvernement semble avoir une conception sélective de l'urgence, qui s'appliquerait aux travaux du Parlement, mais pas aux siens.**

#### *b) Vers un complément pris par ordonnance ?*

L'ensemble des dispositions de la directive n'a pas encore été transposé. Si certaines dispositions, comme celles relatives à la comptabilité des prestataires du service universel, peuvent être considérées comme relevant du domaine réglementaire, d'autres doivent en revanche être inscrites dans la loi.

Un récent projet de loi<sup>1</sup> déposé par le Gouvernement, toujours en cours d'instruction, demande d'ailleurs au Parlement de l'habiliter à prendre

---

<sup>1</sup> *Projet de loi portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnances des directives communautaires, voir le rapport n°30 de M. Daniel Hoeffel et n°31 de M. Ladislas Poniatowski, Sénat 2000/2001.*

par ordonnance les compléments législatifs nécessaires à la transposition de la directive.

**Votre rapporteur reviendra sur ce procédé, auquel le Sénat s'est, pour la directive postale, opposé : le texte voté par lui exclut expressément du champ de l'habilitation la directive 97/67.**

Les dispositions que le Gouvernement envisageait de prendre par ordonnances tendaient à fixer une **procédure d'autorisation par le ministre** chargé des postes des activités nouvellement ouvertes à la concurrence en 1999 (envois de correspondance faisant partie du service universel mais hors services réservés) et à renforcer les moyens juridiques permettant notamment d'assurer le **respect du monopole de La Poste** sur les services réservés.

L'Assemblée nationale a, quant à elle, adopté, le 5 décembre, l'amendement du Gouvernement tendant à réintroduire la directive postale dans le champ de l'habilitation.

*c) Les questions qui restent à trancher*

Au moins trois points importants de la directive restent, aux yeux de votre commission, à transposer.

**❶ Les modalités de la régulation postale**

L'article 22 de la directive impose la désignation d'autorité(s) réglementaire(s) nationale(s) pour le secteur postal, « *juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes* » des opérateurs postaux.

Votre commission, fidèle à ses positions constantes en matière de services publics de réseau et relatives, notamment, aux télécommunications ou à l'électricité, considère que l'organisation juridique actuelle de la « régulation postale », assurée par l'Etat, par ailleurs propriétaire de La Poste, **ne satisfait pas à cette exigence**. Elle a d'ailleurs déjà pris position en faveur de l'instauration d'une **autorité de régulation indépendante** dans le secteur postal.

La Commission européenne indique d'ailleurs, dans l'exposé des motifs de la proposition de directive, que les modalités de la séparation juridique et fonctionnelle de la régulation demeurent problématiques dans le secteur postal, même si la Commission ne cite pas d'Etat membre en particulier.

## **② L'instauration d'un fonds de compensation du service universel postal**

Pour le financement du service universel postal, la directive propose **deux outils**, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre :

– celui de l'article 7 : dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, des services sont susceptibles d'être réservés, en vue de son financement, au prestataire du service universel postal. Cette latitude a été utilisée par la loi du 25 juin 1999 précitée ;

– celui de l'article 9 : afin d'assurer la sauvegarde du service universel postal, lorsqu'il découle de ce service une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel, **un fonds de compensation peut être mis en place.**

Comme le montre le tableau annexé au présent rapport, plusieurs pays ont déjà prévu, dans leur législation, la mise en place d'un tel fonds de compensation (Allemagne ; Belgique ; Espagne ; Finlande ; Grèce ; Italie), qui n'est toutefois entré en application qu'en Belgique, Espagne et Grèce.

Ce fonds s'apparente au fonds de financement du service universel des télécommunications, mis en place, à l'article L.35-3 du code des postes et télécommunications, par la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications. Seuls les prestataires de service universel pourraient bénéficier des soutiens du fonds, mais ils auraient, pour ce faire, à apporter la preuve d'un tel besoin de financement.

En effet, l'article 9 point 4 de la directive encadre strictement la possibilité d'instaurer ce fonds de compensation : son existence doit être nécessaire à la « *sauvegarde du service universel* » ; le prestataire du service universel doit subir une « *charge financière inéquitable* » ; les principes de transparence, de non discrimination et de proportionnalité doivent s'appliquer.

On peut, dans un premier temps, admettre, comme l'a fait observer le ministre chargé des postes à la Commission spéciale du Sénat lors de son audition sur le projet de loi d'aménagement du territoire en 1999, que, compte tenu de la faible ouverture à la concurrence consécutive à la transposition de la directive 97/67, ce mécanisme n'était pas, dans un premier temps, indispensable.

**Votre commission considère toutefois que la portée de cet instrument ne doit pas être négligée, dans l'hypothèse d'une ouverture accrue des services postaux à la concurrence. Votre rapporteur reviendra, dans la suite de son exposé, sur le fonds du service universel des télécommunications.**

### **③ La clarification de la comptabilité du prestataire de service universel**

Les obligations comptables fixées par l'article 14 de la directive sont essentielles : elles visent en effet à rendre transparents les coûts des différents services et à rendre vérifiable le fait que des subventions croisées du secteur réservé au secteur non réservé ne se produisent pas. **La transparence comptable, c'est la clé de la confiance de la Commission européenne et des concurrents dans le comportement du prestataire du service universel. C'est donc la condition de l'absence de remise en cause non seulement des services réservés, mais aussi de services concurrentiels vitaux à son activité, tels que les services financiers. C'est enfin, le meilleur moyen de déterminer le coût réel du service universel.**

Restent à fixer, en l'absence du décret précité d'application de la loi d'aménagement du territoire, les règles :

- de la **séparation des comptes** suivant la nature des services (différents types de services réservés, services non réservés, service universel...),
- de **calcul et d'imputation** des coûts, notamment communs,
- de **vérification des comptes** par un organisme indépendant,
- d'**information comptable** des autorités réglementaires nationales et de la Commission.

#### ***B. L'ACTUELLE PROPOSITION « BOLKESTEIN »***

La Commission européenne a présenté le 30 mai 2000, à la suite du sommet de Lisbonne demandant une accélération de la libéralisation, la proposition de révision de la directive postale dont votre commission est saisie.

Rappelons tout d'abord qu'en application de son article 27, la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 **deviendra caduque au 1<sup>er</sup> janvier 2005**, sauf si une nouvelle directive postale entre en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2003. En cas de caducité, la Commission européenne pourrait imposer, unilatéralement, de nouvelles règles, par l'édition d'une directive de la Commission, adoptée sur le fondement de l'article 86 (ex-90) du Traité instituant la Communauté européenne, qui permet à cette dernière de prendre les mesures nécessaires pour que les entreprises publiques, ou détenant un monopole ou des droits exclusifs, ne portent pas atteinte au bon fonctionnement de la concurrence sur le marché intérieur.

**L'adoption d'une nouvelle directive, par le Parlement et le Conseil, dans le cadre de la révision de la directive du 15 décembre 1997, est donc souhaitable.**

### **1. Un abaissement du périmètre des « services réservés » et un échéancier de libéralisation future**

La proposition de directive de la Commission européenne vise à modifier **6 articles** de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 :

- l'article 2 sur les définitions terminologiques,
- l'article 7 sur les services réservés,
- l'article 9 sur les conditions d'accès au marché non réservé,
- l'article 12 sur les principes de tarification du service universel,
- l'article 19 sur le règlement des litiges,
- l'article 27 sur la durée d'application de la directive.

**Sans préjudice de la liberté des Etats-membres à libéraliser plus rapidement leur marché, le dispositif proposé consiste à poursuivre l'ouverture à la concurrence en deux étapes.**

La première, qui devrait entrer en vigueur **le 1<sup>er</sup> janvier 2003**, consisterait en un **abaissement général des limites de poids et de prix actuelles pour les services qui peuvent continuer à être réservés** (c'est-à-dire exercés sous monopole). Parallèlement, toutes les limites de poids et de prix seraient supprimées en ce qui concerne le **courrier transfrontalier sortant et le courrier express. En outre, des « services spéciaux » seraient définis, qui ne pourraient entrer dans le périmètre des services réservés.**

L'étape ultérieure, pour laquelle la décision devrait intervenir au 31 décembre 2005 au plus tard, prendrait effet au **1<sup>er</sup> janvier 2007** ; il s'agirait d'une nouvelle restriction des droits exclusifs encore accordés aux prestataires du service universel, conservés dans la seule mesure où cela est strictement nécessaire au maintien du service universel. L'ampleur de cette nouvelle avancée devrait 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.

## 2. Une procédure de décision et un calendrier d'adoption qui dépendent également du Parlement européen

### a) *Un texte soumis à la procédure de la codécision*

La proposition de directive est soumise à la procédure de la **codécision**, définie par l'article 251<sup>1</sup> du Traité, qui fait largement intervenir, outre la Commission et le Conseil, le Parlement européen. Cette procédure est de durée très variable suivant qu'un accord se dégage ou non entre le Parlement et le Conseil :

### LA PROCEDURE DE LA CODÉCISION

#### Extrait de l'article 251 (ex-article 189 B) du Traité instituant la Communauté européenne

(...)

2. La **Commission** présente une proposition au **Parlement européen et au Conseil**. Le Conseil, statuant à la **majorité qualifiée**, après **avis** du Parlement européen:

— s'il approuve tous les amendements figurant dans l'avis du Parlement européen, **peut arrêter l'acte proposé ainsi amendé**;

— si le Parlement européen ne propose aucun amendement, peut arrêter l'acte proposé;

— dans les autres cas, arrête une **position commune** et la transmet au Parlement européen (...). Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le **Parlement** européen:

a) approuve la position commune ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à cette position commune;

b) rejette, à la majorité absolue des membres qui le composent, la position commune, l'acte proposé est réputé non adopté;

c) propose, à la majorité absolue des membres qui le composent, des amendements à la position commune, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

3. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le **Conseil, statuant à la majorité qualifiée**, approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé arrêté sous la forme de la position commune ainsi amendée; toutefois, le **Conseil** statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la **Commission**. Si le Conseil n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

4. Le **comité de conciliation**, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de représentants du Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des représentants du Parlement européen. La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toutes les initiatives nécessaires en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil. Pour s'acquitter de sa mission, le comité de conciliation examine la position commune sur la base des amendements proposés par le Parlement européen.

---

<sup>1</sup> Nouvelle numérotation issue du Traité d'Amsterdam

5. Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation approuve un **projet commun**, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour arrêter l'acte concerné conformément au projet commun, à la majorité absolue des suffrages exprimés lorsqu'il s'agit du Parlement européen et à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit du Conseil. En l'absence d'approbation par l'une ou l'autre des deux institutions dans le délai visé, l'acte proposé est réputé non adopté.

6. Lorsque le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté. (...)

*b) Le calendrier probable de son adoption*

Un premier échange de vues a eu lieu, au sein du **Conseil des ministres, le 3 octobre** dernier, sur la proposition de la Commission.

Le **Parlement européen**, dont la Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, saisie au fond, s'est prononcée le 22 novembre, sur le rapport du député Markus Ferber, devait initialement se prononcer en **séance plénière le 11 décembre sur la proposition de la Commission**. La Commission de l'industrie, la Commission de l'emploi et des affaires sociales et la Commission économique et monétaire se sont saisies pour avis de la proposition de révision de la directive postale.

De façon, il faut l'avouer, assez inattendue pour le Commissaire européen concerné, et en partie à l'initiative du député anglais Brian Simpson (PSE), alors que les propositions de son rapporteur, le député Markus Ferber (PPE, Allemagne), soutenaient globalement celles de la Commission européenne, **la Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme a adopté le 22 novembre une série d'amendements pour partie peu éloignés, dans leur inspiration, de la proposition de résolution soumise à l'examen de votre commission et demandant notamment :**

- la suppression de la notion de **services spéciaux** ;
- la fixation de nouvelles limites de poids et de prix des services réservés à **150 grammes et quatre fois** le tarif de base ;
- la **suppression** de l'étape de libéralisation de 2007 tout en demandant à la Commission européenne de présenter une **évaluation** de l'état du secteur postal avant le 31 décembre 2003 ;
- le report au 31 décembre 2004 de la **date limite de transposition** de la nouvelle directive ;

– la prise en compte des **différences géographiques** et du coût, variable, du service universel selon les configurations géographiques de chaque Etat membre ;

– la mise en valeur du principe **d'adaptation** du service universel aux évolutions technologiques.

Notons d'ailleurs que la position de la Commission de la politique régionale du Parlement européen a sensiblement infléchi la tonalité du discours de certains opposants français aux propositions Bolkestein. Alors que certaines prises de position étaient initialement très favorables au maintien pur et simple du statu quo et refusaient d'envisager toute libéralisation, même modérée, les rangs des tenants d'un compromis raisonnable -au rang desquels figurent de longue date votre rapporteur et les auteurs de la proposition de résolution- se sont brusquement étoffés. La Commission de la production et des échanges a ainsi amendé une proposition de résolution de la délégation de l'Union européenne de l'Assemblée nationale, lors de sa réunion du 29 novembre (les commissaires communistes s'abstenant), de telle sorte que la résolution adoptée sur le rapport du député François Brottes épouse trait pour trait la position de la Commission de la politique régionale du Parlement européen.

Dans l'hypothèse d'une séance plénière au Parlement européen le **11 décembre**, le Conseil des ministres du **22 décembre** pourrait alors éventuellement fixer, en cas de convergence de vues avec le Parlement européen, le texte de la future directive. **En effet, si le Conseil, qui statuera à la majorité qualifiée, approuve les amendements figurant dans l'avis du Parlement européen, la directive sera arrêtée définitivement (le vote devra toutefois recueillir l'unanimité des membres du Conseil si la Commission européenne émet un avis négatif sur les amendements du Parlement). En cas de désaccord, une commission de conciliation entre le Conseil et le Parlement européen devra se réunir.**

Mais d'après les dernières informations dont dispose votre rapporteur, **la Conférence des Présidents du Parlement européen a repoussé à la mi-janvier** - donc sous présidence suédoise du Conseil européen- l'examen en **séance plénière** de la proposition de directive, auquel cas le Conseil du 22 décembre ne pourrait établir qu'une position de nature politique, et non, juridiquement, adopter la directive en dégageant une éventuelle position commune.

**La France exerçant la présidence de l'Union européenne, MM. Pierre Moscovici et Christian Pierret ont adressé, le 21 novembre dernier, à Mme Nicole Fontaine, Présidente du Parlement européen, une lettre lui demandant de bien vouloir examiner la possibilité de maintenir l'examen de la proposition de directive sur les services postaux lors de la session plénière de décembre.**

Ce n'est donc que le 7 décembre, à l'issue de la Conférence des Présidents du Parlement européen, qu'il sera possible de savoir si la proposition est ou non inscrite à l'ordre du jour de la session de décembre.

### **3. Les chiffrages et estimations de la Commission des effets sur les opérateurs postaux**

**Rappelons tout d'abord que l'ouverture à la concurrence requise par la directive 97/67 est faible :** d'après les informations communiquées à la commission spéciale du Sénat par le Gouvernement lors de la discussion de l'amendement précité de ce dernier à la loi d'aménagement du territoire, le courrier transporté par La Poste potentiellement soumis à la concurrence représentait 1,3 milliards de francs de chiffre d'affaires, soit 2,2% du total des envois postaux en 1998. **Ce chiffrage est cohérent avec celui de la Commission européenne, qui considère que 3% des activités du courrier sont aujourd'hui soumises à la concurrence.**

Il faut, bien sur, garder à l'esprit que La Poste exerce déjà, globalement, une part importante de son activité dans le **secteur concurrentiel**, ce qui s'explique notamment par le poids des services financiers dans son activité (près de 23 milliards de francs de chiffre d'affaires), ainsi que par celui de l'activité « colis » (13 milliards de francs).

Dans le cadre de la directive actuellement en vigueur, les services réservés représenteraient, d'après la Commission, **70% du chiffre d'affaire postal**. Appliqué au chiffre d'affaire postal du groupe La Poste (67,5 milliards de francs en 1999), ce ratio amène à considérer que **47 milliards de francs** de chiffre d'affaires postal sont aujourd'hui sous monopole, soit environ **47% du chiffre d'affaires total du groupe**.

La Commission a estimé, dans le texte de l'exposé des motifs de la proposition de directive, l'impact des divers scénarios de libéralisation :

Secteur libéralisé	Part dans les recettes postales	Ratio appliqué à La Poste <sup>1</sup>
courrier de <u>50</u> à 350 gr	16 %	10,8 milliards de francs
courrier de <u>100</u> à 350 gr	9 %	6,1 milliards de francs
transfrontière sortant	3 %	2 milliards de francs
express sous les limites actuelles	1 %	675 millions de francs

**Au total, la Commission propose de faire passer le secteur réservé de 70 % à 50 % du chiffre d'affaire postal, chiffre qui, rapporté au chiffre d'affaire postal du groupe La Poste, fait ressortir une enveloppe d'environ 36 milliards de francs sous monopole. En définitive, si la proposition de la Commission était adoptée, le monopole porterait sur plus du tiers du chiffre d'affaires total.**

Il s'agit, rappelons-le, d'une exposition à la concurrence, et non d'une amputation du chiffre d'affaires.

Même s'il est très difficile d'avoir de certitude statistique, s'agissant de projections portant sur des chiffres de 1998, on peut estimer que, dans le scénario où la position de la Commission de la politique régionale et des transports du Parlement européen et celle de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale était retenue, la mise en concurrence supplémentaire ne concernerait que moins de trois milliards de francs de chiffre d'affaires de La Poste.

Si le degré d'ouverture retenu était celui que proposent les auteurs de la proposition de résolution n° 89 et votre commission, la mise en concurrence supplémentaire porterait sur environ 4 milliards de francs de chiffre d'affaires, ramenant le secteur sous monopole à quelque 43 milliards de francs.

## **II. PROPOSITION DE RÉOLUTION ET POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Votre rapporteur tient tout d'abord à affirmer que, contrairement à ce qui est dit parfois, la concurrence et le service public ne sont pas, par essence, incompatibles.

---

<sup>1</sup> Ces chiffres sont par nature théoriques, car obtenus en appliquant un ratio moyen calculé par la Commission européenne au chiffre d'affaires postal de La Poste.

**A. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET LE MAINTIEN DU SERVICE PUBLIC NE SONT PAS INCOMPATIBLES**

**1. La transposition en droit français des directives de libéralisation des télécommunications et de l'électricité ont consolidé le service public**

Sans revenir sur les propos de M. Christian Pierret, déjà cités ci-dessus, lors de la transposition de la directive postale de 1997 en droit français, sur le fait que cette **transposition avait permis de conforter le service public postal**, votre rapporteur citera quelques exemples, volontairement choisis en dehors du secteur postal, montrant que la libéralisation programmée en Europe a permis, en France, de raffermir le service public.

*a) La concurrence amène à définir et enrichir le service public*

**- le service public des télécommunications a été défini et conforté par la loi du 26 juillet 1996**

La loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996, qui a ouvert ce secteur à la concurrence, a affirmé le principe du maintien d'un service public des télécommunications et a organisé sa prestation dans un régime de concurrence.

Elle en a ainsi précisé le contenu : le service universel est défini comme **la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à prix abordable**. Il assure **l'acheminement gratuit des appels d'urgence**, la fourniture d'un service de **renseignements** et d'un **annuaire** d'abonnés sous forme imprimée et électronique. Il garantit la desserte du territoire en **cabines téléphoniques** sur le domaine public. Le service universel, les services obligatoires et les services d'intérêt général forment le service public des télécommunications.

En outre, le service universel prévoit des conditions tarifaires et techniques spécifiques, adaptées aux personnes qui rencontrent des difficultés

d'accès au service téléphonique en raison de leur **handicap** ou de leur **faible revenu**.

Point très important : son coût, calculé par le régulateur, est financé par **tous les opérateurs**, même si France Télécom est, de par la loi, le prestataire de ce service universel. Mais votre rapporteur reviendra sur ce point.

**Au cours de cette discussion législative, votre commission, par la voix de son rapporteur, notre collègue Gérard Larcher, avait d'ailleurs particulièrement veillé à ce que la libéralisation du secteur se traduise par le maintien des exigences de service public et par une prise en compte accrue des priorités d'aménagement du territoire.**

Le nouveau cadre réglementaire a conforté ces exigences (**péréquation géographique, tarifs sociaux -d'ailleurs tardivement mis en œuvre par le Gouvernement-, baisse des prix pour l'ensemble des utilisateurs compensant largement la hausse de l'abonnement...**) et a même prévu **un mécanisme de révision du champ du service universel des télécommunications, pour enrichir périodiquement son contenu** en fonction des évolutions technologiques et des besoins de la société. Une clause de rendez-vous avec le Parlement a ainsi été fixée, au moins une fois tous les quatre ans.

**Votre commission déplore d'ailleurs que le Gouvernement n'ait pas respecté la première échéance, fixée à juillet 2000, pour le dépôt de son rapport sur le service universel des télécommunications, devant servir de point de départ à une discussion législative sur l'extension du service universel des télécommunications.**

**- le service public de l'électricité a été reconnu et élargi par la loi du 10 février 2000**

La loi sur la nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946, grande loi fondatrice dans le secteur énergétique, défendue au Parlement par Marcel Paul, et inspirée des travaux du Conseil National de la Résistance, ne contenait aucune définition ni même aucune référence au service public de l'électricité.

**L'existence légale de ce dernier était donc en quelque sorte coutumière, jusqu'à l'adoption de l'article 1er de la loi du 10 février 2000 de modernisation et de développement du service public de l'électricité, qui en a consacré l'existence.**

Bien plus, cette loi en a significativement **élargi la conception**. La lecture des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 suffit à s'en convaincre, de même que les débats parlementaires, conduits, au Sénat, sous l'égide du rapporteur de la commission des affaires économiques, notre collègue Henri Revol.

**M. Christian Pierret, ministre de l'industrie, n'a d'ailleurs eu de cesse de rappeler, tout au long des débats, combien le service public sortirait renforcé de la transposition de la directive 96/92 concernant des règles communes sur le marché de l'électricité.**

Outre l'égalité, la continuité et l'adaptabilité, la loi a explicitement consacré les principes de **cohésion sociale**, de **lutte contre les exclusions** et de **développement équilibré du territoire** comme régissant la prestation du service public de l'électricité.

Reconnu et défini, le service public de l'électricité a aussi été **élargi**. En effet, la loi dispose que le service public de l'électricité « **assure le droit à l'électricité pour tous** ». La consécration de ce nouveau droit par le législateur s'est accompagnée de la mise en place de mesures permettant d'assurer son effectivité. Ainsi, la loi dispose que « *Pour garantir le droit à l'électricité, la mission d'aide à la fourniture d'électricité aux personnes en situation de précarité (...) est élargie (..)* ».

De plus, une tarification avantageuse (dite « **tranche sociale** ») été prévue pour les usagers domestiques ayant des revenus inférieurs à un plafond. Ce tarif tient compte, d'après la loi, « *du caractère indispensable de l'électricité, en instaurant une tranche de leur consommation à une tarification spéciale 'produit de première nécessité'* ». Le Sénat avait d'ailleurs particulièrement veillé à ce que les surcoûts en résultant pour Electricité de France lui soient intégralement compensés.

*b) Des principes fondateurs du service public ou des missions d'intérêt général ont légalement été consacrés et leur financement organisé*

– **dans le secteur des télécommunications**, un fonds de service universel a été mis en place par la loi précitée du 26 juillet 1996, afin de

compenser les surcoûts liés à la prestation du service universel des télécommunications.

Comme cela vient d'être dit, la loi a fixé à France Télécom la charge de fournir le service universel. Le coût de ce dernier est partagé et financé par l'ensemble des opérateurs, au prorata de leur trafic dans le trafic téléphonique total<sup>1</sup>.

Votre rapporteur souhaite s'arrêter un instant sur ce dispositif, car il est actuellement parfois **injustement décrié, pour des raisons d'ailleurs divergentes**, les opérateurs nouveaux entrants estimant -avec force plaintes auprès de la Commission européenne- que son coût est excessif, France Télécom trouvant au contraire la compensation insuffisante.

**La vérité doit certainement se trouver à mi chemin entre ces deux analyses, et c'est donc à bon droit que le Gouvernement français défend actuellement, à Bruxelles, le système mis en place dans les télécommunications en 1996, qui n'est d'ailleurs contesté qu'à la marge par la Commission, notamment quant à sa date de mise en œuvre, mais nullement dans son principe, garanti par le droit européen.**

Rappelons que **coût du service universel des télécommunications** comporte, d'après la loi de 1996, cinq composantes :

– le coût lié au déséquilibre de la **structure courante des tarifs** de France Télécom : cette composante transitoire couvrait la phase de rééquilibrage des tarifs de France Télécom par rapport à ses coûts<sup>2</sup>. Elle est supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 ;

– **le coût de la péréquation géographique**, c'est-à-dire celui lié à la desserte du territoire pour que tous les abonnés aient accès au téléphone à un même prix sur l'ensemble du territoire ;

– **les tarifs sociaux** : il s'agit de la charge liée à l'obligation de fournir une offre de tarifs particuliers, destinée à certaines catégories de personnes en raison notamment de leur faible niveau de revenu ou de leur handicap. A noter que leur mise en place est récente ;

– la desserte du territoire en **cabines téléphoniques** ;

– **l'annuaire universel et le service de renseignements correspondant**, qui devraient prochainement être mis en œuvre<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article R. 20-39 du code des postes et télécommunications, sauf pour les opérateurs n'ayant pas fourni leurs prévisions de volume de trafic, qui paient une contribution forfaitaire.

<sup>2</sup> Composante liée au déséquilibre de la structure des tarifs téléphonique au regard du fonctionnement normal du marché : compte tenu de la mission de service public assurée par France Télécom dans le cadre de l'ancien monopole, les tarifs de l'opérateur public étaient sciemment déséquilibrés. Le tarif de l'abonnement était inférieur aux coûts correspondants pour permettre au plus grand nombre de souscrire un abonnement au téléphone ; en contrepartie, les tarifs des communications longue distance et internationales étaient supérieurs à leur coût effectif et subventionnaient en quelque sorte abonnements et communications locales. Dans un régime de concurrence, les tarifs doivent être établis en fonction des coûts. La loi avait donc prévu un rééquilibrage progressif de ces tarifs

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le rapport précité de notre collègue Ladislav Poniatowski, Sénat, n°31, 2000-2001 sur le projet de loi de transposition par ordonnances de directives communautaires

Ce **coût net** est calculé par l'Autorité de régulation des télécommunications, puis constaté par le ministre chargé des télécommunications. Le principe est d'évaluer la différence entre la situation (fictive) où l'opérateur ne supporterait pas d'obligations de service universel et agirait selon une logique purement commerciale et celle où il remplit ces obligations, qui génèrent des coûts (par exemple, desserte de zones auxquelles il ne se serait pas intéressé dans une logique purement commerciale par exemple), mais aussi des recettes.

Ce calcul va assez loin puisqu'il utilise un modèle économique destiné à évaluer le coût de la péréquation géographique, à partir de celui des zones non rentables, **mais aussi de celui des abonnés non rentables dans les zones rentables.**

**Le raisonnement est le suivant : il existe un socle de services qui constituent le service public des télécommunications (l'accès au téléphone fixe, aux cabines publiques, aux annuaires et renseignements, des tarifs de raccordement et d'abonnement uniques et abordables...) et qui mettent en oeuvre des principes jugés essentiels, de péréquation tarifaire, d'égalité d'accès et de discrimination positive pour certaines catégories sociales. Le coût net de ces services (coût moins recettes générées) est calculé : si leur fourniture ne répond pas à une logique de stricte rentabilité commerciale, alors la collectivité des opérateurs en prend en charge le financement, chacun au prorata de son volume de trafic, et contribue donc financièrement à sa prestation.**

**Les sommes en jeu sont loin d'être négligeables.** Le coût total du service universel estimé pour 2000 est de 2,8 milliards de francs, dont 1,4 milliard de francs pour la péréquation géographique, 1,2 milliard de francs pour les tarifs sociaux et 165 millions de francs pour la desserte du territoire en cabines publiques.

Pour clore les développements sur ce sujet, votre rapporteur souhaite souligner que **la baisse du coût de ce service** (évalué à 4,3 milliards de francs en 1998 mais 2,8 milliards de francs pour 2000) est largement liée, outre l'affinage progressif des méthodes de calcul de l'ART, à la disparition de la composante « *déficit d'accès* » (2 milliards en 1998), par nature transitoire puisque correspondant à l'ajustement progressif et planifié, entre 1997 et 2000, des tarifs de France Télécom sur ses coûts.

– ***dans le secteur de l'électricité***, les principes de tarification posés par l'article 4 de la loi du 10 février 2000 précitée garantissent expressément la **péréquation géographique** pour le raccordement, l'abonnement et la consommation d'électricité par les usagers domestiques.

La loi a également posé le principe de la « *compensation intégrale* » à Electricité de France des charges imputables aux missions de service public. **Un fonds du service public de la production d'électricité** a été mis en place à cette fin par l'article 5 de la loi, alimenté -pour faire simple- par les entreprises

fournissant de l'électricité, au prorata du nombre de kilowattsheures livrés à des clients finals.

Pour les charges afférentes au **service public de la distribution d'électricité**, dans lequel les collectivités locales jouent un rôle important, outre le rôle bien connu, et inchangé, du **FACE** (fonds d'amortissement des charges d'électrification), la loi prévoit que la péréquation est assurée par le biais d'un **fonds de péréquation de l'électricité**.

Mais la loi va même au-delà : un **financement mutualisé** a été mis en place pour **des charges d'intérêt général pesant sur Electricité de France, mais ne relevant pas du service public**. Ainsi en est-il du surcoût qui résulte, pour cet opérateur, de ses contrats -conclus avant l'ouverture à la concurrence, sous l'impulsion des pouvoirs publics- d'achat d'électricité destinés à promouvoir, à des fins environnementales, **la cogénération et la petite hydraulique**. L'article 50 de la loi précise que ces surcoûts lui sont compensés par le fonds du service public de la production d'électricité.

– ***dans le domaine aérien***, la libéralisation européenne, engagée en 1987 et finalisée en 1992 par l'adoption du «troisième paquet»<sup>1</sup> de règlements communautaires, s'est accompagnée de la mise en œuvre de mécanismes de **financement des obligations d'aménagement du territoire**.

Le principe de l'article 4 du règlement 2408/92 du Conseil est qu'un « *Etat membre peut imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers (...) si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région où est situé l'aéroport.* »

Sur le fondement de ce règlement européen, un mécanisme de financement de ces obligations a été mis en œuvre en France par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dont l'article 35 a créé le fonds de péréquation du transport aérien (FPTA)<sup>2</sup>, qui permet l'octroi d'une compensation financière au transporteur aérien qui assure l'exploitation d'une ligne aérienne d'aménagement du territoire.

Votre commission a d'ailleurs toujours été très attachée à l'existence de ce dispositif, dont elle avait soutenu la création : elle a récemment constitué un groupe de travail chargé, notamment, de faire le bilan de ses conditions de fonctionnement depuis sa réforme en 1998.

**Alors président de la Commission européenne, M. Jacques Delors choisissait cet exemple, dans la préface d'un article publié dans une revue de**

---

<sup>1</sup> Règlements du 23 juillet 1992, JOCE du 24 août 1992

<sup>2</sup> Depuis lors transformé en fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)

**droit européen<sup>1</sup>, pour affirmer qu'« à l'échelle européenne, les principes de base du service public » sont préservés : « ce qui change, c'est simplement le mode de financement : une aide directe et non pas des subventions croisées. »**

**En matière postale, la péréquation géographique est un principe tout à fait essentiel, appliqué de très longue date : la « postalisation » du pays, symbole de son indivisibilité territoriale, remonte à la loi du 30 août 1848, imposant un tarif unique, c'est-à-dire un timbre unique, applicable à tous les envois postaux intérieurs destinés au territoire français.** Ce principe garantit à tous un même tarif, quel que soit le lieu de résidence de l'expéditeur et quels que soient la distance et les moyens de transport nécessaires pour acheminer les correspondances sur le territoire français.

*c) Des coûts de transition peuvent même être imposés aux nouveaux entrants*

Dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications, le passage du monopole à la concurrence, s'il n'a remis en cause ni le contenu du service public, ni son financement, a même prévu que **des « coûts de transition »** entre les deux systèmes puissent être imposés à l'ensemble des opérateurs.

Deux mécanismes sont révélateurs de cette approche : il s'agit, d'une part, de celui, déjà évoqué, du « **déficit d'accès** » dans le secteur des télécommunications, conduisant, en vertu de l'article 1.35-3 du code des postes et télécommunications, à un financement mutualisé de l'alignement progressif, de 1998 à 2000, des tarifs de France Télécom sur ses coûts, afin d'éviter un écrémage de certains marchés ou un rééquilibrage trop brutal de ses tarifs.

Dans la loi précitée sur la modernisation et le développement du service public de l'électricité, l'article 48 relatif aux « **coûts échoués** » permet de répartir entre les acteurs du marché des coûts survenant après la libéralisation, mais résultant d'engagements ou de garanties d'exploitation accordées antérieurement au 19 février 1997, en régime monopolistique. Il s'agit, en quelque sorte, d'un « **solde de tout compte** » que la collectivité des opérateurs doit régler pour entrer dans le régime concurrentiel. Le projet de loi du Gouvernement envisageait même de faire entrer dans cette catégorie les coûts liés à la fermeture du surgénérateur « Superphénix », tandis que le Gouvernement espagnol se proposait d'y inclure le coût des retraites des agents de l'opérateur historique.

---

<sup>1</sup> *Revue des affaires européennes, 1994, n°2.*

## 2. Le droit européen ne remet pas en cause le « service public à la française »

a) *Le droit communautaire accepte la notion de service public, sous des vocables différents*

**L'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne**, introduit par le Traité d'Amsterdam, reconnaît désormais pleinement l'importance des services d'intérêt économique général en Europe.

Il stipule : « *Eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union, ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres (...) veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions* ».

La Commission a, par ailleurs, présenté, au mois de septembre dernier, une deuxième **communication sur les services d'intérêt général en Europe**, texte transmis au Sénat sous le numéro E 1560, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, et sur lequel notre collègue Hubert Haenel a déposé, au nom de la délégation pour l'Union européenne, une proposition de résolution, renvoyée à la Commission des Affaires économiques, ainsi qu'un rapport d'information très argumenté.

Enfin, les **diverses directives sectorielles** relatives aux services publics industriels et commerciaux reconnaissent parfois très explicitement une notion qui n'est d'ailleurs pas une exclusivité française. Ainsi la directive précitée 96/92 sur l'électricité dispose, dans son article 3, point 2, que : « *Les Etats membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations se service public, dans l'intérêt économique général* ». La jurisprudence de la Cour de justice (arrêt Corbeau précité) avait, en matière postale, établi une doctrine du financement des missions d'intérêt général par un monopole sur certains services, avant même l'entrée en vigueur de la directive postale.

On pourrait multiplier les exemples, mais votre rapporteur ne souhaite pas allonger son propos.

*b) Le droit européen est neutre au regard des modalités d'exercice des services publics*

Le droit européen ne porte pas non plus préjudice à ce que le rapport de M. Denoix de Saint Marc sur le service public<sup>1</sup>, en 1995, considérait comme une spécificité française : **l'assimilation du service public -à l'exception de la distribution de l'eau, du transport urbain ou de la collecte des déchets- à des moyens d'exercice et à des statuts publics.**

Le droit européen est neutre à cet égard, en vertu de l'article 295 du Traité instituant la Communauté européenne : « *Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres* ».

Ni l'appartenance de l'opérateur au secteur public, ni le statut public des agents n'ont d'ailleurs été remis en cause lors de l'ouverture à la concurrence des secteurs de l'électricité et des télécommunications. Bien plus, ils ont été garantis par la loi.

Rappelons d'ailleurs que le neuvième alinéa<sup>2</sup> du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, intégré au « bloc de constitutionnalité » que doivent respecter nos lois, exclut toute privatisation (c'est-à-dire tout passage de l'Etat **en-dessous de 50 % du capital**) des services publics.

Cela ne veut pas dire que des évolutions ne sont pas nécessaires, mais elles ne sont pas imposées par Bruxelles, contrairement à ce qui est parfois affirmé.

### **3. La concurrence ouvre des marchés et des opportunités dans les autres Etats membres**

*a) La transformation spectaculaire de France Télécom*

France Télécom, grâce à la réforme de 1996 et à la croissance d'un marché des télécommunications totalement libéralisé à cette date, a accompli une mutation spectaculaire et unanimement reconnue.

Au premier semestre 2000, le chiffre d'affaires du **segment d'activité « international »** de cet opérateur est de plus de 20,8 milliards de francs, en progression de 124 % . Les filiales européennes opérant dans le domaine des

---

<sup>1</sup> Paru à la Documentation française

<sup>2</sup> « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ».

mobiles (Belgique, Roumanie, Danemark, Pays Bas) chiffrent le nombre d'abonnés mobiles à l'international de France Télécom à 5,8 millions dont **3,7 millions en Europe**. Et encore, ce chiffre ne comprend pas les abonnés d'Orange, opérateur anglais récemment racheté. En incluant Orange, France Télécom compte actuellement plus de **25 millions d'abonnés mobiles dans le monde**.

Aujourd'hui, le nombre de lignes fixes gérées par France Télécom en dehors de France s'élève à **4,2 millions** dont **1,4 million** en Europe. Quant au chiffre d'affaires réalisés dans les services de l'information, il concerne pour une large part les filiales européennes de Wanadoo en Belgique, aux Pays-Bas et en Espagne. A la fin du mois de juin 2000, France Télécom compte **600.000 clients actifs dans ce secteur**, dont 500.000 en Europe.

France Télécom a enfin racheté la totalité de **Global One**, auquel doit venir prochainement s'ajouter **Equant**, consolidant l'envergure désormais mondiale de cet opérateur.

**Au total, l'international, marginal avant 1998, représente désormais 20,3 % du chiffre d'affaires du groupe.**

#### *b) Le développement international d'Electricité de France*

Sous l'effet de l'ouverture des marchés, du développement des échanges et du renforcement des mécanismes concurrentiels, le marché mondial de l'énergie connaît actuellement une véritable « ébullition ». La multiplication des fusions-acquisitions, la constitution de groupes multi-énergies, la diversification des activités modifient, jour après jour davantage, le paysage énergétique.

**Electricité de France**, qui figure parmi les tous premiers producteurs mondiaux d'électricité, profite des opportunités offertes par la libéralisation : après avoir racheté l'entreprise **London Electricity**, après avoir été retenu lors de la privatisation du troisième producteur allemand d'électricité, **EnBW**, EDF a manifesté le désir de s'implanter en Espagne en profitant de la vente de certains actifs, consécutive à la fusion **d'Endesa et d'Iberdrola**. Le souci de diversifier l'offre de produits et d'étendre la gamme des services aux clients a également conduit à un rapprochement d'activités, annoncé par EDF et **Dalkia**, en juin 2000, dans le secteur des services énergétiques.

#### **4. La concurrence doit être graduelle et différenciée suivant les secteurs**

La démarche communautaire d'ouverture à la concurrence est souvent graduelle. Ainsi le secteur aérien ou les télécommunications n'ont-ils été ouverts à la concurrence que par paliers progressifs. Ainsi en est-il également du secteur postal.

Le même raisonnement s'applique pour le secteur du gaz, ou de l'électricité. Ainsi la loi précitée du 10 février 2000 sur l'électricité dispose, dans son article 22, que le seuil d'ouverture à la concurrence, fixé par décret en Conseil d'Etat, est défini de telle sorte que l'ouverture du marché national de l'électricité soit limitée aux parts communautaires moyennes d'ouverture, calculées par la Commission.

**Considérant ses aspects bénéfiques pour l'économie française, le Gouvernement vient d'ailleurs, par décret, d'accélérer le rythme de l'ouverture à la concurrence du secteur de l'électricité.**

Votre rapporteur considère quant à lui que la démarche et le rythme d'ouverture à la concurrence doivent être différenciés en fonction des secteurs concernés. Le secteur postal présente, à cet égard, des spécificités évidentes.

#### **5. La concurrence impose toutefois clarification et adaptation**

Votre commission ne sous estime pour autant pas l'effort d'adaptation, de « *modernisation* », pour reprendre le titre de la loi libéralisant le secteur de l'électricité, qui l'irruption de la concurrence nécessite de la part des monopoles historiques.

Outre la transformation de ces établissements publics en sociétés, complément logique de l'ouverture à la concurrence, et la révolution culturelle qu'elle implique, d'autres adaptations touchant au cadre d'exercice de leurs activités sont nécessaires.

##### *a) La concurrence impose que soit établie la vérité des coûts*

En régime concurrentiel, **les prix doivent être alignés sur les coûts**. Les péréquations internes au monopole -ou subventions croisées- doivent donc

être remplacées par de nouveaux systèmes économiquement viables sur un marché ouvert.

**Dans les télécommunications**, le prix des communications internationales était, en régime de monopole, volontairement supérieur à leur coût, tandis que celui des communications locales était inférieur au coût et donc subventionné par les appels vers l'étranger. L'irruption de la concurrence - qui a par ailleurs significativement baissé les prix pour toutes les catégories d'utilisateurs - a nécessité un rééquilibrage de ce système et un alignement des prix sur les coûts : c'est la problématique, déjà énoncée, du « *déficit d'accès* », financée par l'ensemble des opérateurs.

**Dans le secteur aérien**, l'instauration, déjà mentionnée, du FPTA, en 1995, pour subventionner les lignes aériennes d'aménagement du territoire, a ainsi conduit, comme n'ont pas manqué de le souligner les travaux<sup>1</sup> de la Commission spéciale du Sénat sur la loi d'aménagement du territoire, en 1994 et 1995, à **mettre fin à des péréquations internes réalisées, dans le cadre du monopole, par la compagnie Air Inter**. La création de ce fonds, au financement assis, à l'origine, sur une taxe sur tous les passagers, a d'ailleurs permis de **mettre fin à un système paradoxal qui prévalait jusqu'alors** : les collectivités aux ressources les plus faibles finançant de lourdes subventions pour leur desserte aérienne, alors que les collectivités plus prospères bénéficiaient de dessertes aériennes « gratuites » pour elles, grâce à la péréquation interne d'Air Inter. **Une vingtaine de liaisons bénéficie aujourd'hui des subventions de ce fonds.**

*b) Un effort de transparence comptable est exigé des opérateurs, et ce d'autant plus que le marché n'est que partiellement ouvert*

L'application, légitime, des principes du droit de la concurrence nécessite, de la part des opérateurs concernés, une certaine **transparence comptable**, qui n'est pas toujours dans la tradition des monopoles publics, souvent historiquement constitués sous forme d'établissements publics non cotés, n'ayant donc pas d'actionnaire, mais une tutelle à qui rendre des comptes, et non soumis aux exigences d'information financière des marchés boursiers.

**La transparence requise est d'autant plus grande que la concurrence est limitée :**

– soit par **l'existence d'une « infrastructure essentielle »**, c'est à dire non duplicable et nécessaire à l'activité. Ainsi en est-il du réseau de transport de l'électricité, auquel les nouveaux entrants doivent pouvoir accéder s'ils veulent fournir de l'électricité. Le gestionnaire de ce réseau, placé par la loi « *au sein* » d'EDF, est toutefois autonome, tandis que son patrimoine et son activité sont isolés sur le plan comptable, afin de garantir un accès équitable de tous les opérateurs au réseau. La loi prévoit des dispositions très précises sur ce point, que le Sénat a renforcées ;

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de nos collègues Gérard Larcher, Claude Belot et Jean-Marie Girault sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement du territoire, Sénat 1994-1995

– soit par la **subsistance de services exercés sous monopole**, à côté d'autres activités concurrentielles. C'est le cas des « *services réservés* » en matière postale, ou de la fourniture d'électricité aux clients « *non éligibles* » à la concurrence. Il s'agit alors de disposer des outils de comptabilité analytique permettant de s'assurer que les services exercés sous monopole ne financent pas les services du secteur concurrentiel, ce qui serait contraire au droit de la concurrence.

Outre la tenue d'une comptabilité analytique appropriée, les obligations requises sont en général (c'est le cas pour l'électricité et les télécommunications) les suivantes : audit des comptes par un organisme indépendant ; communication des informations comptables aux autorités réglementaires ; dissociation comptable des activités, voire filialisation de certaines activités de diversification.

**Au total, votre commission estime donc que la concurrence n'est pas, en soi, un obstacle à la perpétuation du service postal de qualité au bénéfice des utilisateurs, particuliers comme entreprises, qu'elle appelle de ses vœux. Elle considère toutefois que les efforts d'adaptation et de modernisation n'ont pas été réalisés en France.**

## ***B. LA POSTE N'A PAS ÉTÉ AUTORISÉE À SE PRÉPARER À LA CONCURRENCE***

### **1. Une évolution spectaculaire des postes européennes, qui relativise les progrès français**

Certes, La Poste a été **bénéficiaire** l'an dernier (1,8 milliard de francs en 1999 pour les résultats du groupe), et s'enorgueillit d'avoir, en 1999 pour la première fois, dépassé le seuil des **100 milliards de francs** de chiffre d'affaires (dont 64 milliards pour le courrier, 13 milliards pour les colis et 23 milliards pour les services financiers). Certes, elle vient de signer -enfin !- un **accord commercial avec FedEx**, dont -le détail des termes n'ayant pas été révélé- il est toutefois prématuré d'apprécier l'équilibre.

**Mais la très vive croissance des autres opérateurs postaux européens relativise singulièrement ce palmarès.**

a) *L'ancienne homologue allemande domine désormais l'Europe et dispose d'une puissance financière considérable*

Comme le faisait remarquer Gérard Larcher, lors de la présentation au Sénat de la proposition de loi dont il est l'auteur-, ainsi que votre rapporteur-, relative à la transformation de La Poste en société anonyme, **l'écart ne cesse de se creuser entre les deux « soeurs jumelles » d'hier, la poste allemande et la poste française.**

Le 20 novembre 2000, la **Deutsche Post World Net (DPWN)**, la poste publique allemande, rebaptisée d'un nom plus conforme à ses ambitions désormais sans limites, a été cotée pour la première fois à la Bourse de Francfort. Elle dispose désormais de quelque 150 milliards de francs de fonds propres -l'équivalent de Danone- pour continuer à financer son développement.

En 1999 elle a dégagé **7,2 milliards de francs** de bénéfices, pour un chiffre d'affaires de 146,6 milliards, dont 22 % réalisés à l'international, contre 2 % un an plus tôt. Pour 2000, elle prévoit près de **10 milliards de bénéfices**, pour un chiffre d'affaires se rapprochant des 200 milliards, dont près du **tiers à l'international**. A moyen terme, son Président table sur des recettes annuelles de 230 à 240 milliards de francs.

L'an dernier, le groupe français La Poste (avec les filiales) a réalisé un bénéfice près de 4 fois inférieur (**1,8 milliard de francs**, dont 1,2 pour La Poste seule) pour un chiffre d'affaires à peine 1,5 fois moindre (100 milliards).

Cette année, ce résultat devrait croître dans des proportions similaires à la croissance -donc beaucoup moins que celui de la DPWN- et ce bénéfice diminuer, très vraisemblablement, sous les premiers effets de l'assujettissement aux 35 heures sans compensation. La part de chiffre d'affaires obtenue à l'international devrait passer d'environ 6% à plus de 9%, soit trois fois moins qu'en Allemagne.

A la fin de l'année, ce seront environ **45 milliards de francs** que Deutsche Post World Net aura consacrés, en **trois ans**, à **l'achat d'entreprises** européennes ou américaines du secteur du courrier express, du colis, du fret et de la logistique. En 2001, la poste allemande contrôlera non plus 25 % mais **75 % du capital de DHL Worldwide Express**, qui détient 40 % du marché des expéditions rapides internationales et dispose du réseau de livraison par avion le plus étendu du monde (635.000 destinations dans 228 pays). Tout le secret de sa fulgurante hégémonie réside dans cette colossale croissance externe.

Sur la même période, les investissements de notre poste dans ce

domaine atteignent à peine **5 milliards de francs.**

*b) Les postes hollandaise et anglaise ont des ambitions mondiales*

La poste hollandaise, TNT Post Group, a, elle aussi, conduit, ces quinze dernières années, un changement drastique mais consensuel, incluant privatisation, changement de statut des personnels, positionnement sur les marchés en croissance et accroissement de la rentabilité. En juin 1988, elle est devenue la première entreprise postale au monde à être cotée en bourse.

Présent dans plus de 200 pays avec près de 100.000 salariés, le groupe ne cesse de publier des résultats positifs. Entre 1993 et 1997, son chiffre d'affaires a été multiplié par trois. Né du rachat de l'intégrateur TNT par la poste néerlandaise fin 1996, le groupe a poursuivi son positionnement sur les marchés en croissance (messagerie et logistique), par le rachat, fin 1998, de la société française Jet Services. Ces dernières années, ses opérations de croissance externe ont concerné plus de 25 entreprises de messagerie pour un montant supérieur à 15 milliards de francs.

Le Post Office britannique a, quant à lui, effectué nombre d'acquisitions et créé au début de l'année 2000, une « joint-venture » avec la poste néerlandaise et Singapore Post, qui aura un champ d'action mondial en se concentrant sur le traitement du courrier international des entreprises. La création d'un partenariat commercial associant deux postes européennes à un partenaire asiatique -d'ailleurs complémentaires sur le plan de leur développement- illustre les enjeux liés à la mondialisation des marchés postaux ainsi que ceux inhérents à un développement plus général du marché global des services de la logistique.

Ce partenariat commercial, s'il devait aboutir à un rapprochement plus significatif de ces deux postes, se traduirait à terme par une nouvelle configuration du paysage postal européen, à l'image de la structuration des alliances aériennes, sur une base tricontinentale.

*c) La modernisation de la réglementation postale est entamée dans pratiquement tous les pays membres de l'Union européenne*

Un tableau annexé au présent rapport récapitule l'évolution récente de la réglementation postale et du statut des opérateurs dans les autres Etats de l'Union européenne.

En matière de libéralisation des marchés, **sept Etats membres sont, à plusieurs égards, déjà allés plus loin que ne le prévoyait la directive postale**

de 1997. Ainsi, il n'existe pas de monopole postal en Suède ni en Finlande. En Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et au Danemark, le domaine « réservé » à l'opérateur historique est déjà plus réduit que le maximum prévu par la directive (350 grammes). 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 ne fait pas partie du domaine réservé et la limite de poids et de prix de ce dernier est de 100 grammes. En Espagne, le courrier interurbain et le publipostage sont intégralement libéralisés. En Italie, le publipostage est également ouvert à la concurrence.

Notons que la réforme du statut juridique des postes européennes est désormais largement amorcée, **dix postes sur quinze ayant le statut de sociétés de capitaux**. Le Gouvernement de M. Tony Blair a récemment transformé la British Post en sociétés par actions, en juillet 2000 et la poste italienne (déjà transformée en société) vient d'annoncer le principe d'une privatisation d'ici à 2002.

## **2. L'immobilisme français**

### *a) L'absence de réflexion d'ensemble au travers d'une loi postale*

Depuis la publication du rapport d'information précité de notre collègue Gérard Larcher « *Sauver la Poste : devoir politique, impératif économique* », en octobre 1997, votre commission ne cesse de réclamer la discussion d'une grande loi d'orientation postale qui assure l'avenir de La Poste et intègre les évolutions rendues nécessaires par l'évolution du secteur, aussi bien que par le droit communautaire.

### **Le Gouvernement s'était, un temps, engagé à cette discussion.**

Ainsi, au compte rendu des débats de l'Assemblée nationale du 2 février 1999, lors de la discussion du projet de loi d'orientation d'aménagement du territoire, figurent les propos suivants du ministre chargé de la poste, tenus au sujet de l'amendement de transposition de la directive postale déposé par le Gouvernement :

*« La Commission supérieure du service public a été consultée sur ce texte (...). Nous comprenons sa préoccupation, (...) que je sais partagée sur tous ces bancs, que puisse être examiné par le Parlement un projet d'ensemble se rapportant à ces questions du service public de La Poste.*

*C'est pourquoi, comme je l'ai indiqué à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, j'ai proposé au premier ministre que le Gouvernement dépose, dans les prochains mois, un projet de loi qui donnera aux activités postales un cadre juridique complet et qui confortera ainsi la lisibilité d'ensemble de notre réglementation relative au service public. Il permettra, par ailleurs, de débattre largement -je pense que nous en avons besoin- du service public, de sa modernisation, de son encouragement par les pouvoirs publics et par le Gouvernement. »*

On sait bien qu'il n'en a rien été, le Gouvernement demandant au contraire au Parlement de l'habiliter à finir de transposer par voie d'ordonnance la directive postale de 1997 !

Votre rapporteur renvoie sur ce sujet aux développements du rapport pour avis<sup>1</sup> de notre collègue Ladislas Poniatowski sur l'examen du projet de loi n°473 habilitant le Gouvernement à transposer des directives par ordonnances, qui expose les motifs ayant conduit le Sénat à refuser, pour la directive postale, une telle habilitation.

**Votre Commission des Affaires économiques estime en effet, depuis plus de trois ans, qu'une loi d'orientation postale est nécessaire pour assurer l'avenir de La Poste.**

*b) Le manque de réalisme sur la compensation des charges d'intérêt général*

Le constat est désormais bien connu : La Poste finance, sur ses ressources propres, des missions d'intérêt général sans compensation de la part de la collectivité.

**· Le transport de la presse : une juste compensation ?**

Le transport et la distribution de la presse sont pour La Poste un service obligatoire, dont son cahier des charges précise qu'il fait l'objet « *d'une juste compensation financière* ».

Mais le taux de couverture par des financements extérieurs des coûts assumés par La Poste avait été évalué, en 1993, à seulement 28 % ! Aussi les accords dits « Galmot », conclus en 1996, ont-ils, notamment, permis un

---

<sup>1</sup> n° 31, Sénat 2000-2001.

accroissement de ce taux de couverture.

Cette couverture (58,4 %) est-elle désormais suffisante à l'heure où le marché postal s'ouvre de plus en plus à la concurrence ?

**CHARGE FINANCIÈRE LIÉE AU TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE**

<i>en milliers de francs</i>	1997	1998	1999
Coût global <sup>(1)</sup>	7 387	7 424	7 461
Recettes et contribution de l'Etat <sup>(2)</sup>	4 037	4 172	4 357
<b>Solde à la charge de La Poste</b>	<b>3 350</b>	<b>3 252</b>	<b>3 104</b>
<b>Taux de couverture (2/1)</b>	<b>54,6 %</b>	<b>56,2 %</b>	<b>58,4 %</b>

**· La fonction de bancarisation des plus démunis : un rôle enfin reconnu ?**

La Poste assure, dans certains quartiers, notamment au travers de la gestion du Livret A, une fonction sociale en matière financière qui n'est ni officiellement reconnue ni réellement compensée.

Avec la perspective de la facturation du traitement des chèques, elle pourrait recueillir un nombre croissant d'exclus de fait du système bancaire.

Aussi le Sénat a-t-il récemment adopté, lors de la discussion du projet de loi sur les nouvelles régulations économiques, dont votre rapporteur était rapporteur pour avis, un dispositif législatif instaurant un service de base bancaire, sur la proposition, notamment, de notre collègue Gérard Larcher et de votre rapporteur.

Mais le Sénat sera-t-il entendu ?

*c) L'inexistence d'une réponse pérenne à la question de l'aménagement postal du territoire*

**· La présence postale territoriale a un coût qui repose aujourd'hui sur La Poste**

La présence de La Poste sur le territoire, à laquelle les élus et nombre de Français sont si attachés, a un coût.

17.071 points de contact, dans 11.000 communes, 40.245 agents de guichet : c'est une présence séculaire de La Poste dans nos villes et nos villages que résumant ces quelques chiffres !

Oui, mais...10.000 bureaux sont situés dans des communes de moins de 2.000 habitants, le réseau n'ayant presque pas évolué depuis la première guerre mondiale, 57 % des bureaux ne réalisent que 10 % du chiffre d'affaires, alors que les 1.300 bureaux les plus actifs (8 % du réseau) réalisent la moitié de l'activité.

Oui, mais... 2.000 à 2.400 bureaux ont moins d'une heure d'activité par jour, 3.000 bureaux moins de 2 heures, alors que dans certaines zones urbaines, la densité postale est insuffisante.

Oui, mais... Le surcoût de cette présence, liée à l'aménagement du territoire et à la politique de la ville, est actuellement évalué à **3,8 milliards de francs** par le Gouvernement, dont **527 millions** au titre des zones urbaines sensibles.

Or l'abattement fiscal octroyé, en « *compensation* », par la loi du 2 juillet 1990, évalué à 1,9 milliard en 1999, ne sera plus que de 1,0 milliard en 2003, compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, soit une baisse de 46 %.

**La question du financement de cette présence ne peut donc plus être éludée, concurrence communautaire ou pas. D'autant qu'à ne rien faire, ce sont en réalité à des transferts inavoués du financement de ce réseau vers les communes auxquels on risque d'assister.**

**● La commission des affaires économiques a formulé des propositions pour assurer la pérennité de l'aménagement postal du territoire**

**RAPPEL DES PROPOSITIONS  
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES<sup>1</sup>**

Le dispositif préconisé en 1997 repose sur une articulation simple :

- ① La Poste supporte en tout point du territoire le coût du service universel postal ;

<sup>1</sup> Rapports « Sauver La Poste » de 1997 (n° 42) et 1999 (n° 463) de M. Gérard Larcher au nom de la Commission des affaires économiques et du groupe d'études sur l'avenir de La Poste.

② L'Etat assume les incidences financières des actions exigées de La Poste, quand elles correspondent aux normes d'aménagement postal des territoires établies par la loi d'orientation postale à élaborer ;

③ Les élus locaux peuvent fixer, sur les territoires où ils ont autorité, des normes plus ambitieuses que celles définies par le législateur, mais mobilisent les ressources nécessaires au financement des surplus de dépenses pouvant en résulter, quand ces normes excèdent les limites de la solidarité nationale instituée par le Parlement ;

④ Un fonds d'aide à la modernisation du réseau postal, financé par une partie de la taxe professionnelle versée par France Télécom est institué pour soutenir ces initiatives locales.

**En d'autres termes, le contrat proposé aux élus territoriaux est : « *davantage de prérogatives et plus d'implication* ».**

Ce schéma demeure celui préconisé aujourd'hui, étant observé que le fonds proposé pourrait aussi être abondé par **le produit d'une hausse du prix du timbre**, à l'instar de la politique suivie en Allemagne.

Au vu de ce qui se réalise dans d'autres domaines (transports ferroviaires, par exemple), paraît aussi pouvoir aujourd'hui être envisagé le développement **de partenariats plus institutionnels entre La Poste et les instances locales**. Ceux-ci pourraient, par exemple, prendre la forme de **sociétés d'économie mixte locales** ayant pour objet la distribution, par le réseau des guichets et les tournées des facteurs, de produits autres que les produits postaux. Ces partenaires pourraient également prendre part au capital de La Poste, si elle était transformée en SA publique, afin de conforter leurs engagements locaux.

Le réseau ne doit pas, en effet, rester figé dans les formes qui ont été les siennes dans le passé. Il doit évoluer pour mieux accompagner la répartition de la population sur le territoire et mieux répondre aux nouvelles contraintes économiques supportées par La Poste. Il doit également, dès lors que cela apparaît utile au plan local, ne pas rester cantonné par un principe de spécialité suranné.

A l'étranger, de tels changements ont eu lieu **en associant le secteur privé et le secteur public**. Ceci n'a pas à être écarté **en France**, mais **ne correspond pas toujours à nos traditions et aux attentes que les populations placent dans les pouvoirs publics. Il peut y avoir place, dans notre pays, pour un modèle original d'évolution postale, associant plusieurs pôles d'action publique**.

**L'adaptation aux transformations du monde** ne signifie nullement que nous devons importer des solutions forgées hors de nos frontières . Elle suppose d'abord que nous ayons le courage d'inventer des voies nouvelles nous permettant de **préserver l'essentiel** (nos emplois, les valeurs du service public, la force de l'économie nationale,...) en acceptant de **changer l'accessoire** : les formes ayant exprimé ces valeurs dans le passé. C'est sans doute le prix à payer pour ne pas perdre l'essentiel.

### **● La réponse du Gouvernement n'est pas à la mesure de l'enjeu et se traduit par un transfert de charges de fait vers les collectivités locales**

Le dernier contrat de plan de La Poste a prévu la constitution de Commissions départementales de la présence postale territoriale, pour faire évoluer le réseau postal. Il ressort des bilans d'activité de ces commissions, élaborés par les préfets, qu'en 1999, 73 réunions ont été tenues dans 50 départements, ce qui a conduit à des adaptations d'horaires dans 175 bureaux, sur 11 départements, à 24 jumelages dans 4 départements, à la

création de 4 agences postales communales et à 9 fermetures dans 4 départements.

**Ces chiffres amènent à s'interroger : les Commissions départementales de la présence postale territoriale, dont nombre d'élus ont parfois pu constater les aléas de fonctionnement, sont-elles des leviers d'action à la mesure de l'enjeu ?**

*d) Le tabou de la sociétisation*

La Poste demeure l'établissement public qu'elle est devenue suite à la réforme Quilès de 1990, qui a fait franchir une première étape à ce qui était jusqu'alors l'administration des PTT. En particulier, La Poste ne dispose pas d'un capital social.

Cette forme juridique est-elle adaptée aux impératifs du temps présent ?

Votre rapporteur pour avis rappelle que les précédents rapports d'information de la Commission des affaires économiques et du groupe d'études sur l'avenir de La Poste s'étaient, comme cela vient d'être dit, prononcés pour une transformation de La Poste en société à capitaux publics. Une proposition de loi<sup>1</sup> a d'ailleurs été déposée au Sénat à cet effet.

M. Laurent Fabius, ministre de l'économie et des finances, déclarait, le 30 novembre dernier, au sujet de Gaz de France<sup>2</sup>, que le Gouvernement songerait à transformer en société anonyme à capitaux publics, qu'une entreprise peut « *affronter sans frilosité la concurrence, même si elle est publique. Concilier compétitivité industrielle et service public à la française, ce peut être deux fois privilégier ce qui marche. C'est dans ce cadre qu'avec pour objectif un projet industriel social et ambitieux, nous serons ouverts à faire évoluer, le moment, venu le statut de GDF* ».

**Pourquoi un tel raisonnement -au demeurant excellent- n'est-il pas appliqué à La Poste ?**

---

<sup>1</sup> N° 104 (2000-2001), déposée par MM. Gérard Larcher, Pierre Hérisson, Paul Girod, François Trucy, Louis Althapé et Philippe Adnot, relative à l'entreprise nationale La Poste.

<sup>2</sup> Cité par les journaux *Le Monde* et *Le Figaro*.

e) *La politique de l'autruche pour les retraites et les 35 heures*

● **Le passage aux 35 heures sans aide de l'Etat**

Contrairement à France Télécom<sup>1</sup>, l'application des 35 heures à La Poste a été effectuée **sans aide publique**. Cela n'a pas manqué d'avoir des conséquences négatives pour l'opérateur postal : la conflictualité sociale a été ravivée au sein de l'entreprise. A compter de la signature de l'accord-cadre sur les 35 heures, le 17 février 1999, la hausse de nombre de conflits est manifeste. La décomposition de ces conflits (suivant leur nature, locale ou nationale) montre, en effet, une montée en puissance des conflits locaux liés à la réduction du temps de travail, conflits devenus majoritaires en nombre de jours à compter de 1999. Sur les 99.920 jours totaux de grève du 1<sup>er</sup> semestre 2000, 80 % restent liés à la réduction du temps de travail et aux réorganisations qu'elle implique.

Les résultats des récentes élections professionnelles à La Poste, tenues il y a quelques semaines, montrent d'ailleurs une progression des syndicats les plus contestataires.

Ajoutons à cela que la réduction du temps de travail a parfois conduit à un rétrécissement global des plages horaires d'ouverture au public, qu'elle a sans doute bridé la croissance de la profitabilité, en coûtant, suivant les estimations, entre **2 et 3 milliards de francs** en année pleine à La Poste

· **L'hypothèque des charges de retraites**

Alors que la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 a définitivement réglé la question du financement des retraites des agents de France Télécom, que l'entrée en bourse de la poste allemande lui a permis de résoudre une question difficile également pour elle, l'article 8 de l'actuel contrat de plan de La Poste ne prévoit qu'une **solution transitoire, qui laisse entière la question du règlement définitif de ce problème.**

Malgré la stabilisation à laquelle s'est engagé, jusqu'en 2001, le Gouvernement, la charge contributive de La Poste au titre du financement des pensions des retraités reste, en effet, très supérieure à celle de ses concurrents.

---

<sup>1</sup> *Entreprise qui, étant éligible aux aides publiques, n'aurait toutefois pas demandé à en bénéficier...*

Compte tenu de la démographie des agents, la charge globale des retraites ne fera d'ailleurs que s'accroître dans les années à venir : l'âge moyen des personnels étant de 43,9 ans en 1999, le nombre de retraités devrait passer de 164.000 en 2000 à 245.000 en 2015 (+49 %), **et le montant des prestations de retraite de 14,7 milliards de francs en 2000 à 22,2 milliards de francs en 2015.**

Cette charge n'est pas soutenable à long terme.

Or, le Gouvernement ne souhaite pour l'instant pas soulever le problème, ce qui n'est pas conforme à l'exigence de vérité du dialogue à mener avec les postiers.

C'est donc compte tenu du retard d'adaptation français, et non par hostilité de principe à la concurrence, que votre commission souhaite modérer l'ouverture à la concurrence proposée par la Commission européenne.

*C. UNE MODÉRATION DU RYTHME DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE EST DONC NÉCESSAIRE*

**C'est pour toutes ces raisons qu'il est proposé, dans la résolution adoptée par votre commission :**

– ① **d'élargir le périmètre des services réservés** par rapport aux propositions de la Commission européenne, en les portant à **150 grammes et trois fois le tarif de base** et en incluant le **courrier transfrontalier sortant** dans leur champ.

Rappelons tout d'abord que la définition du service universel postal n'est pas en cause. La directive du 15 décembre 1997, transposée, sur ce point, dans le code des postes et télécommunications, n'est, pour cette partie, pas modifiée par la proposition de révision de la Commission européenne.

S'agissant des services « réservés » (c'est-à-dire qu'on peut garder sous monopole), le tableau comparatif suivant récapitule l'état actuel du droit, la proposition de la Commission européenne, celle de la commission de la politique régionale et de transports du Parlement européen et celle de votre commission :

Services actuellement réservés <sup>1</sup>	Proposition Bolkestein	Proposition de la commission de la politique régionale du Parlement européen	Proposition des auteurs de la proposition de résolution n° 89 et de votre commission
Envois de <b>correspondance intérieure</b> jusqu'à <b>350 grammes</b> ou <b>5 fois</b> le tarif de base	Envois de <b>correspondance intérieure</b> jusqu'à <b>50 g</b> ou <b>2,5 fois</b> le tarif de base	Envois de <b>correspondance intérieure</b> jusqu'à <b>150 g</b> ou <b>4 fois</b> le tarif de base	Envois de <b>correspondance intérieure</b> jusqu'à <b>150 g</b> ou <b>3 fois</b> le tarif de base
Courrier <b>transfrontalier</b> et <b>publipostage</b> jusqu'à <b>350 g</b> et <b>5 fois</b> le tarif de base	Courrier transfrontalier <b>entrant</b> et <b>publipostage</b> jusqu'à <b>50 g</b> et <b>2,5 fois</b> le tarif de base	<b>Express</b> et courrier transfrontalier <b>entrant et sortant</b> jusqu'à <b>150 g</b> et <b>4 fois</b> le tarif de base.	Courrier transfrontalier <b>entrant et sortant</b> jusqu'à <b>150 g</b> et <b>3 fois</b> le tarif de base
	<p><b>Sont libéralisés</b> : tranfrontalier sortant et courrier exprès de 0 à 350 grammes ; correspondance intérieure, transfrontalier entrant et publipostage de 50 à 350 g ou 2,5 à 5 fois le tarif de base</p> <p>(Potentiellement environ <b>10,8 milliards de francs de chiffre d'affaires</b> pour La Poste)</p>	<p><b>Sont libéralisés</b> : envois de 150 à 350 g ou de 4 à 5 fois le tarif de base.</p> <p>(Potentiellement moins de <b>3 milliards de francs de chiffre d'affaires</b> pour La Poste)</p>	<p><b>Sont libéralisés</b> : express<sup>2</sup> de moins de 350 grammes, envois de 150 g à 350 g ou 3 à 5 fois le tarif de base.</p> <p>(Potentiellement environ <b>4 milliards de francs de chiffre d'affaires</b> pour La Poste)</p>

– ② de demander au Conseil de « **neutraliser** » la **définition des « services spéciaux »** pour qu'elle ne puisse pas porter atteinte à la possibilité d'enrichir, à l'avenir, le contenu du service universel postal.

Les services spéciaux sont un concept nouveau, introduit par la Commission dans sa proposition. Leur définition serait insérée à l'article 2 de la directive du 15 décembre 1997 : il s'agirait, d'après l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de directive, de « *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, la remise sur rendez-vous, la possibilité de changer la destination ou le destinataire en cours de 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*

<sup>1</sup> Rappelons que sept états membres ont déjà libéralisé, à divers titres, leur marché postal plus que ne l'impose la directive.

<sup>2</sup> Ce segment représente d'après la Commission européenne 1 % des revenus des services postaux des prestataires du service universel.

*définis par le client* ». La proposition de directive exclut la collecte au domicile de l'expéditeur du champ des services spéciaux si celle-ci n'a pas les caractéristiques définies ci-dessus ; elle autorise l'inclusion dans les services spéciaux de la transmission ou de la réception électronique pour le tri, l'impression ou la préparation du courrier ; elle permet, sous conditions, d'inclure dans les services spéciaux le courrier express.

Le courrier express et les services spéciaux répondant à des exigences particulières des clients européens, ils seraient, dans la proposition de la Commission, exclus des services réservés.

**Il faut souligner que l'article 5 de l'actuelle directive, qu'il n'est pas proposé de modifier, dispose que le service universel postal «*doit pouvoir évoluer en fonction de l'environnement technique, économique et social, ainsi que des besoins des utilisateurs* ».**

**Votre commission souhaite donc voir préciser que toute éventuelle définition de services spéciaux ne contredit pas cet article fondamental de la directive.**

\*

\*            \*

**Réunie le 6 décembre 2000, votre commission a adopté la proposition de résolution qu'elle vous soumet ci-après, qui reprend le texte de la proposition de résolution n° 89 précitée, enrichi d'un considérant faisant référence à l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne et à la communication de la Commission du 20 septembre 2000 sur les services d'intérêt général en Europe.**



ANNEXE

réglementation postale et transposition de la directive  
dans les autres états membres

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

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

	Avancement de la transposition	Prestataire du service universel	Contenu du service universel	Services réservés	Fonds de compensation	Licences	Régulateur
<b>Grèce</b>	Nouvelle loi postale fin 98	Elta : société anonyme	– Objets postaux jusqu'à 2 kg – Colis jusqu'à 20 kg	Limites de la directive, y compris publipostage et transfrontalière	Oui. Participation de toutes les entreprises postales	Oui	Ministère des transports et des communications + EETT (Comité national des postes et télécommunications)
<b>Irlande</b>	En cours (projet de loi)	An Post Limited (SA)	Probablement les limites de la directive	Probablement les limites de la directive, sauf peut-être pour le courrier transfrontalière sortant	Non	Peut-être	Department of Public Enterprise
<b>Italie</b>	Décret-loi de juillet 99	Poste Italiana SA	– Lettres jusqu'à 2 kg – Colis jusqu'à 20 kg – Envois recommandés	Limites de la directive (sauf publicité adressée libéralisée pour les envois non clos) + courrier hybride et courrier transfrontalière réservés	Prévu	Licences et déclarations	Ministère des communications
<b>Luxembourg</b>	Projet de loi actuellement au Parlement	EPT, établissement public	– Lettres jusqu'à 2 kg – Colis jusqu'à 20 kg	Limites maximum de la directive probablement	Non	Système de déclarations	Ministère d'Etat (Ministère délégué aux communications)
<b>Pays-Bas</b>	Acte postal d'octobre 1999, entré en vigueur le 01/06/2000	TNT Post Group	– lettres – colis jusqu'à 10 kg	Limites : 100 g et 3 fois le tarif de base, y compris pour le courrier transfrontalière entrant. Publipostage et transfrontalière sortant libéralisés	Non	Non	Ministère des transports + agence des postes et télécoms (OPTA)
<b>Portugal</b>	Nouvelle loi postale du 26 juillet 1999 + décret-loi de novembre 1999 sur la concession de service universel	CTT CORREIOS SA (Concession)	– Colis jusqu'à 10 kg avec extension jusqu'à 20 kg – Lettres jusqu'à 20 kg – Envois recommandés	– 350 g et 5 fois tarif de base – publipostage, transfrontalière	Prévu si nécessaire, alimenté par les prestataires de services non réservés	Système d'autorisations générales et individuelles	Institut portugais des communications (ICP)

	<b>Avancement de la transposition</b>	<b>Prestataire du service universel</b>	<b>Contenu du service universel</b>	<b>Services réservés</b>	<b>Fonds de compensation</b>	<b>Licences</b>	<b>Régulateur</b>
<b>Royaume-Uni</b>	« Postal Service Regulations » entrée en vigueur en septembre 1999 + « Postal Services Bill » définitivement adopté en juillet 2000	Post Office	– lettres – colis jusqu'à 20 kg	– 350 gr et 1 £	Non	Système de licences à l'intérieur du domaine réservé	Department of Trade and Industry + Postal Services Commission entrée en fonction le 01/04/2000
<b>Suède</b>	Législation en conformité avec la directive, sauf quelques ajustements mineurs qui ont été faits par décret en 1998	Sweden Post SA	– lettres jusqu'à 2 kg – colis jusqu'à 10 kg, sans distribution à domicile	Libéralisation totale	Non pour l'instant	Oui, système de licences et d'autorisations. Il existe environ 50 opérateurs locaux.	Ministère de l'industrie et des communications + agence de régulation des postes et télécoms

*Source : D'après le rapport d'information de M. Didier Boulaud, Député « La poste en Europe : avenir et garantie d'un service public », n° 2694, Assemblée nationale, 2000.*

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

Le Sénat,

Vu l'article 88, alinéa 4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

Considérant que la poursuite de la construction d'un marché communautaire unifié des services postaux a été approuvée par la France, en mars 2000, au Conseil européen qui a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement à Lisbonne ;

Considérant par ailleurs que l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne confirme la place des services d'intérêt général parmi les valeurs de l'Union européenne et que par sa communication du 20 septembre 2000, la Commission a souligné leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale ;

Considérant que ce grand marché postal est de nature à favoriser la modernisation de l'économie française et à offrir de nouvelles opportunités à La Poste ;

Considérant que le processus ainsi engagé doit, au travers du service universel institué par l'Union européenne, garantir la pérennité des principes du service public postal, notamment la péréquation tarifaire et l'adaptabilité des missions ;

Considérant que cette pérennité ne saurait être garantie si la viabilité économique de La Poste, opérateur public du service public, n'est pas assurée ;

Considérant que le Gouvernement n'a, depuis trois ans, engagé à La Poste aucune des réformes de structure nécessitées par la situation, en dépit des échéanciers de libéralisation programmés par l'Union européenne ;

Considérant que, de ce fait même, si elle était retenue en l'état, la proposition de directive susvisée pourrait menacer l'équilibre financier de La Poste, car celle-ci supporte encore,

en propre, le coût de missions d'intérêt général ne pouvant plus être financées par les seuls revenus de ses activités ;

**Demande, en conséquence, que soit proposé au Conseil que :**

**– les services réservés aux prestataires de service universel englobent les envois de correspondance intérieure et les envois de correspondance transfrontière sortante qui sont soit d'un poids inférieur à 150 grammes, soit d'un prix inférieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide ;**

**– les services spéciaux soient clairement définis comme des services à haute valeur ajoutée n'interdisant d'aucune façon l'adaptabilité du service universel et son possible élargissement à des prestations tendant à se banaliser au fur et à mesure de l'évolution du secteur postal.**

## I. TABLEAU COMPARATIF

### Proposition de résolution n° 89 (2000-2001) de M. Gérard Larcher et plusieurs de ses collègues

Le Sénat,

Vu l'article 88, alinéa 4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67.CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

Considérant que la poursuite de la construction d'un marché communautaire unifié des services postaux a été approuvée par la France, en mars 2000, au Conseil européen qui a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement à Lisbonne ;

Considérant que ce grand marché postal est de nature à favoriser la modernisation de l'économie française et à offrir de nouvelles opportunités à La Poste ;

Considérant que le processus ainsi engagé doit, au travers du service universel institué par l'Union européenne, garantir la pérennité des principes du service public postal, notamment la péréquation tarifaire et l'adaptabilité des missions ;

Considérant que cette pérennité ne saurait être garantie si la viabilité économique de La Poste, opérateur public du service public, n'est pas assurée ;

Considérant que le Gouvernement n'a, depuis, trois ans engagé à la Poste aucune des réformes de structure nécessitées par la situation, en dépit des échéanciers de libéralisation programmés par l'Union européenne ;

Considérant que de ce fait même, si elle était retenue en l'état, la proposition de directive susvisée pourrait menacer l'équilibre financier de La Poste car celle-ci supporte encore, en propre, le coût de missions d'intérêt général ne pouvant plus être financées par les seuls revenus de ses activités ;

### Proposition de résolution de la Commission

Le Sénat,

Vu l'article 88, alinéa 4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

Considérant que la poursuite de la construction d'un marché communautaire unifié des services postaux a été approuvée par la France, en mars 2000, au Conseil européen qui a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement à Lisbonne ;

*Considérant par ailleurs que l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne confirme la place des services d'intérêt général parmi les valeurs de l'Union européenne et que par sa communication du 20 septembre 2000, la Commission a souligné leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale ;*

Considérant que ce grand marché postal est de nature à favoriser la modernisation de l'économie française et à offrir de nouvelles opportunités à La Poste ;

Considérant que le processus ainsi engagé doit, au travers du service universel institué par l'Union européenne, garantir la pérennité des principes du service public postal, notamment la péréquation tarifaire et l'adaptabilité des missions ;

Considérant que cette pérennité ne saurait être garantie si la viabilité économique de La Poste, opérateur public du service public, n'est pas assurée ;

Considérant que le Gouvernement n'a, depuis, trois ans, engagé à La Poste aucune des réformes de structure nécessitées par la situation, en dépit des échéanciers de libéralisation programmés par l'Union européenne ;

Considérant que, de ce fait même, si elle était retenue en l'état, la proposition de directive susvisée pourrait menacer l'équilibre financier de La Poste, car celle-ci supporte encore, en propre, le coût de missions d'intérêt général ne pouvant plus être financées par les seuls revenus de ses activités ;

**Proposition de résolution n° 89 (2000-2001)  
de M. Gérard Larcher et plusieurs de ses collègues**

**Demande, en conséquence, que soit proposé au  
Conseil que :**

- les services réservés aux prestataires de service universel englobent les envois de correspondance intérieure et les envois de correspondance transfrontière sortante qui sont soit d'un poids inférieur à 150 grammes, soit d'un prix inférieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide ;

- les services spéciaux soient clairement définis comme des services à haute valeur ajoutée n'interdisant d'aucune façon l'adaptabilité du service universel et son possible élargissement, à des prestations tendant à se banaliser au fur et à mesure de l'évolution du secteur postal.

**Proposition de résolution  
de la Commission**

**Demande, en conséquence, que soit proposé au  
Conseil que :**

- les services réservés aux prestataires de service universel englobent les envois de correspondance intérieure et les envois de correspondance transfrontière sortante qui sont soit d'un poids inférieur à 150 grammes, soit d'un prix inférieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide ;

- les services spéciaux soient clairement définis comme des services à haute valeur ajoutée n'interdisant d'aucune façon l'adaptabilité du service universel et son possible élargissement à des prestations tendant à se banaliser au fur et à mesure de l'évolution du secteur postal.