

N° 135

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1)*

*sur*

**l'action communautaire en matière postale**  
*(proposition d'acte communautaire n° E-474)*

Par M. Gérard DELFAU,

Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Philippe François, vice-présidents ; Nicolas About, Michel Caldaguès, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, François Lesein, Paul Loridant, Charles Metzinger, secrétaires ; Robert Badinter, Denis Badré, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, Christian de La Malène, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othify, Jacques Oudin, Guy Penne, Mme Danièle Pourtaud, MM. Jacques Rocca Serra, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, André Rouvière, Jean-Pierre Tizon, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE AMBITION : RÉALISER LE MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN EN MATIÈRE POSTALE</b> .....	7
<b>A. UNE DÉMARCHE RÉCENTE</b> .....	7
1. <i>L'intérêt d'une action communautaire</i> .....	7
2. <i>Un processus marqué jusqu'ici par la concertation</i> .....	9
<b>B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES POSTAUX : UNE VOLONTÉ DE PRENDRE EN COMPTE LE SERVICE UNIVERSEL</b> .....	12
1. <i>Un service universel défini de manière assez ambitieuse</i> .....	12
2. <i>La recherche de conditions transparentes pour l'accès au réseau et la prestation de services non réservés</i> .....	14
3. <i>Une volonté de transparence comptable</i> .....	15
4. <i>Vers des normes de qualité</i> .....	15
5. <i>L'harmonisation des normes techniques</i> .....	16
<b>II. UN IMPERATIF : CONSTRUIRE L'EUROPE POSTALE AVEC PRAGMATISME EN PRESERVANT LE SERVICE PUBLIC AUJOURD'HUI ET DEMAIN</b> .....	17
<b>A. UNE MÉTHODE CONTESTABLE</b> .....	17
1. <i>Un dispositif juridique dédoublé</i> .....	17
2. <i>Des modalités de révision critiquables</i> .....	19
<b>B. DES PROPOSITIONS INQUIÉTANTES</b> .....	20
1. <i>Des conséquences sociales à préciser</i> .....	20
2. <i>Des dispositions à améliorer</i> .....	21
<b>C. OUVERTURE DU PUBLIPOSTAGE ET DU COURRIER TRANSFRONTALIER : AU PRIX DU SERVICE PUBLIC ?</b> .....	22
1. <i>Le publipostage</i> .....	23
2. <i>Le courrier transfrontalier</i> .....	24
<b>III. UNE NÉCESSITE ABSOLUE : MAINTENIR LE RÔLE DE COHÉSION SOCIALE ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA POSTE</b> .....	29
<b>A. « LA POSTE, C'EST LE TERRITOIRE »</b> .....	29
1. <i>Un rôle essentiel</i> .....	29

2. <i>Un coût à prendre en charge</i> .....	32
<b>B. POUR LA RECONNAISSANCE DE L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE</b> .....	34
1. <i>Des progrès réels</i> .....	34
2. <i>La nécessité de nouvelles évolutions</i> .....	36
<b>CONCLUSION</b> .....	39
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION</b> .....	39
<b>EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	43



Depuis plusieurs années, le modèle français de service public est mis en cause par les initiatives prises au niveau communautaire dans le cadre de la réalisation du marché intérieur européen. Toutes les grandes entreprises françaises de service public - France Telecom, la S.N.C.F., E.D.F. et G.D.F., La Poste - sont aujourd'hui concernées.

L'action de ces grands services publics est fondée sur un certain nombre de principes - universalité, égalité d'accès, adaptabilité, neutralité - qui en font des outils indispensables de la cohésion sociale et de la politique d'aménagement du territoire. Le service public doit naturellement s'adapter pour fournir constamment la meilleure prestation possible aux citoyens, mais il demeure une notion d'avenir ; à ce titre, il mérite d'être défendu.

A cet égard, il est tout à fait positif que les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à l'occasion du Conseil européen de Cannes, aient reconnu dans une déclaration l'importance de ce sujet : *« Le Conseil européen réaffirme son souci que l'introduction d'une plus grande concurrence dans de nombreux secteurs en vue d'achever la réalisation du marché intérieur soit compatible avec les missions d'intérêt économique général qui s'imposent en Europe, concernant notamment l'aménagement équilibré du territoire, l'égalité de traitement entre les citoyens -y compris l'égalité des droits et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes- la qualité et la permanence du service rendu au consommateur ainsi que la préservation d'intérêts stratégiques à long terme ».*

La Commission européenne a récemment présenté une proposition de directive sur le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service. Cette proposition doit faire l'objet de toute l'attention du Sénat, dans la mesure où elle influencera profondément l'avenir de La Poste. Dans de nombreux quartiers urbains, comme dans les zones rurales, celle-ci est bien souvent le seul service public présent ; elle y assure des missions qui vont bien au-delà de l'acheminement du courrier.

C'est l'attachement à cette présence et à ces missions qui guidera le présent rapport dans l'appréciation qu'il portera sur l'action communautaire.

## **I. UNE AMBITION : RÉALISER LE MARCHÉ INTÉRIEUR EUROPÉEN EN MATIÈRE POSTALE**

### **A. UNE DÉMARCHE RÉCENTE**

C'est lors d'une réunion informelle des ministres des télécommunications à Antibes, en décembre 1989, qu'a été évoquée pour la première fois l'opportunité d'une action communautaire en matière postale. Cette démarche, qui s'inscrivait dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, se justifiait par l'existence de nombreuses disparités entre les services postaux nationaux. Plusieurs étapes ont depuis lors précédé la proposition de directive aujourd'hui soumise aux institutions communautaires.

#### **1. L'intérêt d'une action communautaire**

L'action communautaire en matière postale prend place dans le cadre de la réalisation du marché intérieur européen, qui implique la mise en oeuvre de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

Le trafic postal dans la Communauté représente environ 80 milliards d'objets par an, dont environ 3 milliards pour les échanges entre Etats de la Communauté. Les activités postales réalisent un chiffre d'affaires dépassant les 60 milliards d'Ecus, soit 1,3% du P.I.B. ; elles emploient plus de 1.500.000 personnes. Il s'agit donc d'une activité fondamentale au sein de l'Union. Par ailleurs, les services postaux présentent un caractère vital pour l'ensemble des activités économiques et sociales.

Il est donc important qu'une activité de cette importance puisse être exercée dans de bonnes conditions dans l'ensemble de l'Union européenne et que les flux d'objets postaux ne soient pas entravés par les grandes disparités existant entre les services postaux nationaux. Or, à cet égard, la situation au sein de l'Union européenne est aujourd'hui peu satisfaisante.

En premier lieu, il existe de nombreuses différences opérationnelles entre les opérateurs postaux, de sorte que l'interopérabilité entre les réseaux postaux des Etats membres est encore imparfaite, malgré les actions d'harmonisation entreprises par les postes elles-mêmes.

En second lieu, la qualité des services postaux est très inégale dans les pays de l'Union européenne, ce qui crée un effet frontière pénalisant les entreprises qui commercialisent leurs produits par la poste dans un autre Etat membre que celui où elles sont installées.

Dans le Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux qu'elle a publié en 1992, la Commission européenne a donné quelques indications chiffrées sur les disparités existant entre les Etats membres en matière de qualité de service. En ce qui concerne le trafic interne aux Etats, la Commission observait que dans certains Etats la distribution le lendemain du jour de postage était assurée dans 90% des cas, tandis que dans d'autres cet objectif n'était atteint que dans 15% des cas. En ce qui concerne le courrier transfrontalier, le constat dressé par la Commission n'était guère plus positif puisque l'objectif d'une distribution dans les trois jours ouvrables suivant le postage n'était atteint que dans 40% des cas, avec des différences notables suivant les opérateurs postaux.

Une étude plus récente (avril 1994) réalisée par le Bureau européen des Unions de consommateurs (B.E.U.C.) a montré de manière plus précise l'ampleur de ces disparités. A la fin de 1993, cette organisation a procédé à 6.240 envois entre 13 grandes villes, une dans chacun des Etats membres de l'Union à cette époque et une en Suisse. Seulement 53,2% des lettres envoyées sont arrivées à destination trois jours ouvrables après leur postage. Seuls quatre pays ont, en moyenne, atteint le délai unique de J + 3 : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et le Luxembourg. Les Pays-Bas et le Danemark n'étaient pas loin de cet objectif, mais la Grèce était à la traîne avec un délai de J + 5,41.

Cette étude a en outre montré l'ampleur des disparités existant en matière de prix de l'affranchissement. Ainsi, pour les envois intra-communautaires, le tarif d'une lettre de 20g maximum varie entre 0,29 Ecu en Espagne et 0,52 Ecu en Allemagne. Pour les envois intérieurs, cet écart est plus important encore : 0,18 Ecu en Espagne contre 0,52 Ecu en Allemagne.

**Il est tout à fait évident que les grandes disparités existant entre les services postaux au sein de l'Union européenne nuisent aux échanges intra-communautaires.** C'est pour faire face à cette situation que les institutions communautaires ont souhaité entreprendre une action dans ce domaine au niveau européen.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de textes au niveau communautaire présente l'avantage d'éviter que la réglementation applicable soit définie à la suite de litiges par la Cour de justice des Communautés européennes. La Cour

a été saisie, au cours des dernières années, de nombreux différends relatifs à l'étendue des droits exclusifs ou spéciaux attribués aux entreprises exerçant une mission d'intérêt économique général. Jusqu'il y a peu de temps, la Cour faisait une interprétation très restrictive des possibilités de réserver certaines activités à un opérateur pour faire face aux obligations de service public qu'il assure. Dans ces conditions, il était préférable de définir un cadre réglementaire au niveau communautaire.

## 2. Un processus marqué jusqu'ici par la concertation

La manière dont ont été progressivement définies les orientations communautaires en matière postale est très remarquable par l'importance qui a été attachée à la consultation de tous les acteurs concernés. Cet aspect mérite d'être souligné ; **il faut en effet constater que le secteur postal est le seul pour lequel les initiatives de la Commission européenne ont jusqu'à présent donné lieu à une véritable concertation.** Comme on le verra, les dernières initiatives de la Commission européenne tendent cependant à démontrer qu'elle est maintenant impatiente de libéraliser rapidement le secteur postal.

Trois étapes importantes ont précédé la proposition de directive qui conduira à la mise en oeuvre d'une organisation du secteur postal au niveau communautaire.

• En juin 1992, la Commission européenne a publié un Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux. Dans ce document, elle a identifié trois objectifs pour l'action communautaire :

- chercher un équilibre entre l'exigence d'un service universel assurant un service de base financièrement abordable à tous les utilisateurs et une plus grande ouverture du secteur à la concurrence au bénéfice des utilisateurs ;
- établir au niveau communautaire des obligations communes pour les prestataires du service universel, en particulier le respect de normes garantissant une bonne qualité de services ;
- renforcer l'harmonisation des services de base qui constituent le service universel en vue de la prestation d'un service postal efficace sur l'ensemble du territoire de la Communauté ainsi que l'harmonisation des conditions d'accès aux services postaux, des normes de qualité de service et du contrôle de la performance du service universel.

A la suite de la publication du Livre vert, une grande consultation a été menée, associant tous les acteurs intéressés dans l'ensemble des Etats membres.

• En juin 1993, la Commission européenne a présenté au Parlement européen et au Conseil les résultats et orientations qui s'étaient dégagés de cette consultation dans une communication sur les lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires (1).

Dans ce document, sans valeur normative, la Commission a constaté qu'un consensus se dégagait sur la nécessité d'actions communautaires dans les domaines suivants :

- la définition du service universel et la liste des services susceptibles d'être réservés ;
- les critères communs d'accès (non-discrimination, transparence) ;
- la séparation des fonctions de régulateur et d'opérateur ;
- les spécifications communes pour la qualité des services, au moins dans le domaine réservé aux prestataires du service universel ;
- la normalisation technique.

• Le Conseil des ministres de l'Union européenne s'est ensuite penché sur le dossier du marché postal et a adopté, le 7 février 1994, une résolution affirmant un certain nombre de principes forts sur sa vision de l'avenir des postes.

---

(1) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires, 2 juin 1993, COM (93) 247 final.

## LE CONSEIL DES MINISTRES ET L'AVENIR DU SECTEUR POSTAL

Extrait de la résolution du Conseil du 7 février 1994

### Le Conseil de l'Union européenne

(...) Déclare que les principaux objectifs du développement des services postaux dans la Communauté consistent :

- à assurer, à l'échelon de la Communauté, un service universel correspondant à l'ensemble minimum des services de qualité devant être fournis dans chacun des Etats membres à un prix raisonnable pour tous les utilisateurs, les conditions d'accès au service universel devant être non-discriminatoires ;
- à assurer la viabilité économique et financière de la prestation des services composant le service universel à un prix raisonnable pour tous, en définissant un secteur susceptible d'être réservé, de dimension appropriée pour les prestataires du service universel selon le principe de proportionnalité ;
- à concilier, dans le respect des objectifs exprimés ci-dessus ainsi que dans le respect des règles du Traité et des intérêts des utilisateurs, la promotion de la libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et la garantie durable de la fourniture du service universel ; (...)
- à veiller, à ce qu'il soit tenu compte, lors de la définition des réglementations régissant ce secteur, des besoins des utilisateurs, y compris des consommateurs, des intérêts des travailleurs du secteur postal ainsi que de sa contribution au développement de la Communauté sur le plan économique, culturel et social ;
- à prendre en compte les objectifs de cohésion de la Communauté et notamment les difficultés particulières que connaissent les régions périphériques au moment où l'on prendra des mesures dans ce domaine (...).

Dans sa résolution du 7 février 1994, le Conseil a en outre invité la Commission européenne à formuler des propositions avant le 1<sup>er</sup> juillet 1994. En fait, la Commission a présenté une proposition de directive le 28 juillet... 1995. Ce retard s'explique probablement pour partie par l'hésitation au sein même de la Commission européenne sur la stratégie à adopter, certains plaidant pour une libéralisation très forte et rapide, d'autres pour une approche plus mesurée. Cette hésitation, on le verra, apparaît assez clairement dans le dispositif finalement proposé.

**B. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES POSTAUX : UNE VOLONTÉ DE PRENDRE EN COMPTE LE SERVICE UNIVERSEL**

La proposition de directive publiée par la Commission européenne est destinée à devenir le cadre régissant le secteur postal dans les années à venir et mérite donc d'être étudiée très attentivement. Elle contient de nombreuses orientations tout à fait positives, dans la perspective du maintien d'un service public de qualité. Quelques axes se dégagent de cette proposition de directive :

- la définition du service universel et la possibilité pour les Etats de réserver certains services à l'opérateur chargé du service universel ;
- les conditions relatives aux prestataires des services non réservés et à l'accès au réseau ;
- les principes tarifaires et la transparence des comptes ;
- la qualité des services ;
- l'harmonisation des normes techniques.

**1. Un service universel défini de manière assez ambitieuse**

La proposition de directive présentée par la Commission européenne contient une définition du service universel relativement ambitieuse et qui prend en compte un certain nombre de principes qui correspondent aux missions de service public telles qu'elles sont entendues en France.

Dans l'exposé des motifs de la directive, la Commission précise que « le développement de la politique communautaire en matière postale repose sur l'idée que le service postal doit être fourni selon les principes généraux suivants :

- *universalité* : accès à toute personne, en tout lieu, à un prix abordable ;
- *égalité* : à circonstances égales, tous les utilisateurs ont droit à un traitement identique ;
- *neutralité* : le traitement est indépendant du statut du déposant du courrier ;
- *confidentialité* : inviolabilité et secret des correspondances ;

- *continuité : une fourniture de service ininterrompue ;*
- *adaptabilité : service adaptable en fonction des progrès techniques et de l'évolution de la demande ».*

La Commission ajoute que « *chaque Etat doit assurer l'application durable, sur son territoire, des critères communs minimaux retenus au niveau européen pour le service universel, quitte à en élargir la portée, en application du principe de subsidiarité ».*

Le contenu de ces principes est repris dans le corps même de la Proposition de directive, à l'article 5, mais l'énoncé des principes eux-mêmes n'y figure plus. Il serait préférable que ces principes apparaissent dans le corps de la directive ; en outre, la péréquation tarifaire, qui découle directement des principes précités, devrait également être mentionnée, même s'il paraît clair qu'elle est reconnue dans la proposition.

L'article 3 de la proposition de directive définit le champ d'application du service universel.

## LE SERVICE UNIVERSEL SELON LA COMMISSION EUROPÉENNE

### Article 3

Les Etats membres assurent que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de bonne qualité en tous points du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.

A cet effet, les Etats membres veillent à ce que la densité des points de contact et des lieux de relevage tiennent compte des besoins des utilisateurs.

Ils veillent à ce que le ou les prestataires de service universel garantissent tous les jours ouvrables, au minimum cinq jours par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques exceptionnelles, au minimum :

- une levée des points de relevage ;
- une distribution à domicile de chaque personne physique ou morale ;

Chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que le service universel comprenne au minimum les prestations suivantes :

- le relevage, le transport et la distribution des objets de correspondance adressés et de livres, catalogues, journaux et écrits périodiques adressés jusqu'à 2 kg et des colis postaux adressés jusqu'à 20 kg ;
- les services des objets recommandés et des objets à valeur déclarée.

Cette définition du service universel apparaît donc ambitieuse, d'autant plus qu'elle n'interdit pas aux Etats membres d'envisager une conception plus exigeante. La question qui se pose est naturellement celle des moyens accordés aux opérateurs pour assurer le service universel.

A cet égard, la Commission européenne propose qu'un certain nombre de services soient réservés aux prestataires du service universel, à savoir « *la collecte, le transport, le tri et la distribution des objets de correspondance domestiques dont le prix est moins de cinq fois le tarif public d'un objet de correspondance du premier échelon de poids pour autant que leur poids est inférieur à 350g (...)* ».

La Commission pose donc un double critère de prix et de poids pour définir les services réservés. Cette approche paraîtrait positive si elle n'était assortie de réserves sur lesquelles nous reviendrons.

Le service de courrier express, la distribution des colis postaux, la distribution de brochures, catalogues journaux ou magazines ne pourront être réservés.

## **2. La recherche de conditions transparentes pour l'accès au réseau et la prestation de services non réservés**

La proposition de directive comporte quelques dispositions consacrées à la manière dont les prestataires des services non réservés pourront accéder au marché.

**L'article 10** prévoit en particulier que les Etats membres peuvent recourir à des procédures de déclaration et, lorsque cela est justifié, à des procédures d'autorisation pour l'offre de ces services qui ne sont pas réservés aux prestataires du service universel. Naturellement, ces procédures devront être transparentes, non-discriminatoires et basées sur des critères objectifs. En outre, ces autorisations pourront être assorties, le cas échéant, d'obligations proportionnelles de service universel, ou d'une obligation de contribuer à un fonds de compensation lorsque les obligations de service universel constituent une charge inéquitable pour le prestataire de service universel.

**L'article 11** prévoit que le Conseil et le Parlement européen arrêtent les mesures nécessaires à l'harmonisation des procédures d'autorisation pour l'offre de services non réservés.

### 3. Une volonté de transparence comptable

L'article 13 de la proposition de directive prévoit que les tarifs du service universel doivent être fixés en relation avec les coûts pour chaque service composant le service universel. Il dispose en outre que les Etats pourront décider qu'un tarif unique soit appliqué sur tout le territoire national pour chaque service composant le service universel. **Sans être mentionné en tant que tel, le principe de la péréquation tarifaire est donc implicitement reconnu.**

L'article 15 prévoit que les prestataires du service universel devront tenir dans leur comptabilité interne des comptes séparés pour chaque service relevant du secteur réservé. En outre, les opérateurs, pour chaque service, devront distinguer entre les phases de collecte, transport, tri et distribution.

Par ailleurs, les comptes des prestataires du service universel devront être contrôlés annuellement par une entité d'audit indépendante.

### 4. Vers des normes de qualité

L'article 16 de la proposition de directive envisage l'établissement de normes de qualité en matière de délais d'acheminement, de régularité et de fiabilité des services. Ces normes seraient fixées par les Etats membres pour les services nationaux et par la Commission européenne pour les services transfrontaliers intra-communautaires.

Dans l'article 17, la Commission européenne propose, pour le courrier national, un objectif initial devant permettre *« d'assurer que, dans tous les Etats membres, les objets de correspondance de la catégorie standard la plus rapide aient un délai d'acheminement de bout en bout de un jour ouvrable entre le jour de départ et le jour de distribution pour au moins 80% des envois »*. Ces normes seront naturellement périodiquement révisées.

Quant aux services transfrontaliers, la Commission envisage la fixation de normes de qualité un an après l'entrée en vigueur de la directive.

Enfin, les Etats membres devront mettre en place des procédures transparentes et peu onéreuses pour le traitement des réclamations des utilisateurs, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des normes de qualité de service.

## 5. L'harmonisation des normes techniques

Dans de nombreux secteurs économiques, la libre circulation à l'intérieur de l'Union européenne se heurte aux différences entre les normes appliquées dans les Etats membres. L'article 20 de la proposition de directive prévoit que « *l'harmonisation des normes techniques doit être développée en fonction notamment de l'intérêt des utilisateurs* » et rappelle que l'harmonisation en matière postale est confiée au Comité Européen de Normalisation, qui doit tenir compte, dans ses travaux, des mesures arrêtées au niveau international, notamment dans le cadre de l'Union Postale Universelle.



La proposition de directive actuellement en discussion constitue donc un ensemble important, dont de nombreuses orientations sont tout à fait positives, notamment en ce qui concerne le service universel qui, pour la première fois, a fait l'objet d'une réflexion approfondie et a donné lieu à une définition assez ambitieuse.

Ces bonnes intentions ne peuvent néanmoins masquer un certain nombre de faiblesses du texte proposé, qui risquent de menacer la pérennité du service public postal.

## II. UN IMPERATIF : CONSTRUIRE L'EUROPE POSTALE AVEC PRAGMATISME EN PRESERVANT LE SERVICE PUBLIC AUJOURD'HUI ET DEMAIN

Au cours du dernier congrès du parti conservateur britannique, sir Leon Brittan, commissaire européen défendant ardemment la libre concurrence et le libre échange, a pu déclarer : « *il y a une nouvelle atmosphère à Bruxelles. Peu de vestiges, sinon aucun, restent de la vieille tendance à légiférer pour légiférer. Le nombre de directives produites à Bruxelles s'est réduit à quelques gouttes. La politique sociale, maintenant, ne parle que d'alléger les charges des entreprises, remettre les gens au travail et encourager le secteur privé. L'harmonisation est « out », la dérégulation est « in »* (1).

De tels propos démontrent que l'idéologie en matière de libre concurrence et de libre échange a encore de beaux jours devant elle. Des traces en subsistent au sein de la proposition de directive sur les services postaux. Malgré un réel effort pour prendre en compte d'autres impératifs que la concurrence, certaines dispositions font craindre que les missions de service public ne soient qu'en sursis et non prises en compte de manière définitive. En outre, certains problèmes graves de méthode se posent également.

### A. UNE MÉTHODE CONTESTABLE

#### 1. Un dispositif juridique dédoublé

La Commission européenne a publié, en même temps que la Proposition de directive soumise au Parlement européen et au Conseil, un Projet de communication sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment, sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux. Elle a manifesté son intention d'adopter rapidement cette communication après avoir consulté les Etats membres.

Cette communication a pour objet de définir les règles de concurrence qui doivent être respectées par les opérateurs et les Etats membres. Or, parmi les dispositions de la proposition de directive figurent également de nombreux articles relatifs aux règles de concurrence. La

---

(1) Agence Europe, 14 octobre 1995.

**publication d'une telle communication conduirait donc à devancer les règles qui doivent être définies par le Parlement européen et le Conseil, ce qui paraît tout à fait critiquable. Une telle communication ne devrait être publiée qu'en même temps que la directive qui fixera le cadre général applicable au secteur postal.**

Par ailleurs, le statut juridique de cette communication apparaît très incertain. En principe, un texte de ce type ne peut avoir de valeur normative, mais la manière dont la communication est rédigée rend cette affirmation plus aléatoire. Elle contient par exemple des dispositions relatives à l'étendue des services réservés alors qu'aucun texte normatif n'a encore défini cette étendue, puisque c'est l'un des objets de la proposition de directive.

Enfin, certaines définitions utilisées dans la communication sont en contradiction avec la proposition de directive. Ainsi, il est précisé dans la communication que le service réservé est composé pour l'essentiel par le service des lettres ordinaires qui *« comprend la distribution d'objets de correspondance lors des tournées de distribution journalières »*. Dans la proposition de directive, sont évoqués *« la collecte, le tri, le transport et la distribution »* ce qui est tout à fait différent.

En définitive, ce type de communication s'apparente presque aux directives prises sur la base de l'article 90-3, qui permettent à la Commission de libéraliser seule des secteurs de l'économie. Dans le domaine postal, il semble que la Commission européenne ait envisagé de prendre une directive selon cette procédure, mais que la pression des Etats et les divergences en son sein l'aient conduit à y renoncer. Cette communication fait figure de solution de repli.

On ne peut que condamner la dualité du dispositif retenu. Il est inacceptable qu'une autorité telle que la Commission européenne prenne, en l'absence de toute base juridique, des textes auxquels elle entend manifestement donner une valeur normative. Le 25 octobre 1995, le Parlement européen a adopté une résolution demandant le retrait de cette communication, ce qu'a fermement exclu le commissaire européen chargé de la concurrence, M. Karel Van Miert.

Lors du récent Conseil des ministres des télécommunications, qui s'est déroulé le 27 novembre, le Conseil s'est également montré sceptique à l'égard de la méthode adoptée par la Commission européenne. Il a adopté une résolution demandant à la Commission de *« veiller, dans un souci de transparence et de sécurité juridique, à ce que les définitions et les concepts utilisés respectivement dans la communication et dans la proposition de directive ou dans d'autres dispositions communautaires pertinentes soient*

*cohérente* ». Le Conseil a en outre souhaité que la publication de la communication au Journal officiel intervienne simultanément à celle de la directive. La Commission européenne a alors accepté de repousser la publication de la communication jusqu'à la fin de 1996.

**On peut donc espérer que le danger présenté par l'existence de deux textes sur le même sujet sera atténué s'ils sont cohérents et publiés en même temps. Il convient cependant de demeurer très vigilant, afin d'éviter qu'un texte au statut incertain n'anticipe des dispositions qui méritent une réflexion approfondie.**

## **2. Des modalités de révision critiquables**

La proposition de directive a pour base juridique l'article 100 A du traité, ce qui signifie qu'elle sera adoptée conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, selon la procédure de co-décision introduite par le traité de Maastricht. Cette base juridique paraît tout à fait appropriée, dans la mesure où l'importance des enjeux justifie des débats approfondis entre les institutions communautaires.

Cependant, dans l'article 8 de la proposition, la Commission européenne indique, à propos du publipostage et du courrier transfrontalier entrant, que *« la Commission décidera au plus tard le 30 juin 1998, en tenant compte des développements, en particulier économiques, sociaux et technologiques, intervenus jusqu'à cette date et en tenant compte de l'équilibre financier du/des prestataire(s) du service universel, de la possibilité de réserver des services au-delà du 31 décembre 2000 »*.

**On verra plus loin que la libéralisation éventuelle du publipostage et du courrier transfrontalier entrant pose de graves problèmes au fond. Mais on peut d'ores et déjà s'interroger sur la méthode de révision choisie. Une directive adoptée par le Parlement européen et le Conseil ne devrait-elle pas être révisée par les mêmes instances ?**

La Commission envisage d'ailleurs une révision globale de la directive après présentation par elle-même d'un rapport au Conseil et au Parlement européen au cours du premier semestre 2000. Il n'est pas souhaitable de séparer le processus de révision en deux phases, l'une assurée par le Parlement européen et le Conseil, l'autre par la seule Commission européenne. En outre, la date du 30 juin 1998 envisagée pour décider d'une libéralisation éventuelle du publipostage et du courrier transfrontalier entrant, paraît peu réaliste. La directive n'entrera pas en vigueur avant 1997 et il sera bien difficile de percevoir pleinement ses effets au 30 juin 1998.

Dans ces conditions, il est préférable d'envisager une révision globale par le Parlement européen et le Conseil après une période d'application suffisamment longue de la directive. A cet égard, la commission supérieure du service public des postes et télécommunications (C.S.S.P.T.) a proposé une période de trois ans au moins après l'entrée en vigueur de la directive.

## **B. DES PROPOSITIONS INQUIETANTES**

Certaines dispositions figurant dans la proposition de directive peuvent donner des craintes pour l'avenir du service universel dont l'importance est pourtant affirmée avec force. En outre, les conséquences sociales de la libéralisation n'occupent qu'une place bien réduite dans la proposition.

### **1. Des conséquences sociales à préciser**

L'exposé des motifs de la proposition de directive contient un certain nombre d'affirmations relatives aux conséquences que la libéralisation peut avoir sur l'emploi. Une page est consacrée à ce sujet : *« La menace réelle pour tous les opérateurs postaux, qu'ils soient publics ou privés, dans le moyen et long terme viendra des autres moyens de communication (télécopie, courrier électronique, réseaux de données, etc.). Pour être compétitifs vis-à-vis des opérateurs privés, on peut présumer que les opérateurs postaux publics devront, à court terme, adapter leurs structures. Ils renforceront également ainsi leur position à long terme pour faire face à une situation de concurrence qui sera encore plus vive dans le futur. Le processus d'adaptation conduira à des réductions d'emplois pour les opérateurs postaux.*

*La libéralisation du service postal devrait offrir la possibilité pour les opérateurs privés d'embaucher du personnel pour entreprendre les mêmes activités que les opérateurs publics. L'expérience de la croissance du marché de l'express depuis 1970 a démontré que globalement la libéralisation peut développer et non réduire l'emploi et conduire à l'amélioration de la compétitivité.*

*On peut présumer que les gains d'efficacité dans le secteur postal amélioreront la compétitivité générale des activités économiques pour lesquelles les coûts postaux sont significatifs (par exemple, la vente par*

correspondance) et renforceront globalement l'économie, créant ainsi un climat favorable pour de nouveaux emplois.

*Il est difficile de prévoir avec précision l'impact économique et social de l'ouverture des différents segments de marché à la concurrence, due au fait que l'on ne peut anticiper le comportement futur des acteurs concernés, dans un marché libéralisé soumis à une forte évolution technologique. La Commission prendra les initiatives nécessaires pour étudier ces évolutions (...) ».*

**On peut regretter qu'un sujet aussi important ne fasse l'objet que de quelques paragraphes, dont le contenu s'apparente plus à une profession de foi qu'à une véritable analyse. Il est pourtant nécessaire que l'ensemble des conséquences sociales de la réalisation du marché intérieur soient prises en compte pour éviter des ajustements brutaux. A cet égard, l'exemple suédois est assez éclairant. Le secteur postal a été ouvert à la concurrence dans ce pays au début des années 1990. Entre 1991 et 1995, le nombre d'emplois de l'opérateur postal est passé de 56.415 à 43.068.**

La Commission indique qu'elle prendra les initiatives nécessaires pour étudier ces évolutions. **Il est indispensable que cette étude approfondie soit réalisée dans les meilleurs délais. La situation de l'emploi en Europe mérite un examen au moins aussi attentif que l'application des règles de concurrence.**

## **2. Des dispositions à améliorer**

Un certain nombre de dispositions de la proposition de directive, d'apparence anodine, pourraient à terme remettre en cause la volonté d'assurer un service universel ambitieux. Il est donc souhaitable qu'elles puissent être modifiées au cours des négociations.

Tout d'abord, l'un des considérants de la proposition conduit à s'interroger sur la portée des règles qui seront établies. La proposition de directive prévoit qu'un certain nombre de services seront réservés aux prestataires du service universel. Cependant, dans le considérant 23, on peut lire que *« les Etats membres doivent avoir la faculté d'inclure dans les autorisations (accordées par la prestation de services non réservés) une obligation que les activités autorisées ne portent pas atteinte de manière abusive aux droits exclusifs et spéciaux octroyés au(x) prestataire(s) du service universel pour les services postaux réservés (...) ».*

Cette affirmation est difficile à comprendre, dans la mesure où, si certains services sont réservés, il semble normal que les prestataires de services non réservés ne portent pas du tout atteinte aux droits spéciaux et exclusifs accordés au prestataire du service universel.

Une autre disposition paraît également contestable ; la proposition de directive prévoit que les nouveaux services devront être offerts à la libre concurrence s'ils sont distincts et dissociables des services réservés. Il serait plus logique que ces services soient présumés réservés, dès lors qu'ils entrent dans les critères de poids et de prix prévus pour les services réservés.

Par ailleurs, la Commission européenne souhaite qu'un certain nombre de règles comptables soient observées par les opérateurs postaux, afin que la transparence soit la plus grande possible. Aussi préconise-t-elle l'établissement d'un bilan et d'un compte de résultat par service pour les services réservés et les services non réservés. Une telle disposition peut effectivement permettre d'éviter des subventions croisées injustifiées des services réservés vers les services non réservés. Mais la proposition de directive ne s'en tient pas là et précise que ces comptes devront individualiser les phases de collecte, transport et distribution.

**Cette disposition est extrêmement contestable, dans la mesure où elle paraît bureaucratique et inutile dans le système qui devrait voir le jour avec l'adoption de la directive. En fait, une telle précision n'aurait d'importance que si l'on envisageait la libéralisation des phases de collecte et de transport, l'opérateur chargé du service universel n'ayant plus que la seule distribution du courrier comme service réservé. L'adoption d'un tel système conduirait à coup sûr à la disparition du service universel.**

La transparence comptable est indispensable dans un système plus largement ouvert à la concurrence, mais elle ne doit pas conduire à des mesures bureaucratiques et lourdes de menaces pour l'avenir du service universel. Les opérateurs postaux doivent en outre pouvoir conserver une certaine souplesse dans leur organisation interne.

### ***C. OUVERTURE DU PUBLIPOSTAGE ET DU COURRIER TRANSFRONTALIER : AU PRIX DU SERVICE PUBLIC ?***

Comme on l'a vu, la proposition de directive envisage que le publipostage et le courrier transfrontalier entrant puissent être réservés jusqu'à l'an 2000 et que la Commission puisse décider seule, dès 1998, de leur libéralisation éventuelle après cette date. Il ressort clairement de

l'ensemble des documents publiés par la Commission européenne (Livre vert, lignes directrices, proposition de directive) que celle-ci souhaite la libéralisation de ces services, dont elle attend une amélioration du service rendu aux consommateurs. Pourtant, l'ouverture de ces secteurs à la concurrence pose des problèmes très sérieux qu'il convient d'examiner.

## 1. Le publipostage

Le publipostage peut être défini comme un objet de correspondance constitué du même message envoyé à un nombre significatif d'adresses à des fins publicitaires ou de marketing.

Comme le note la Commission européenne, ce marché est en forte croissance et représente en moyenne dans la Communauté 17 % du volume et 12% des recettes des postes pour le service des lettres. Il s'agit naturellement d'un secteur intéressant particulièrement les entreprises qui utilisent beaucoup ce service, à destination le plus souvent des particuliers. Pour l'instant, ce secteur demeure peu développé en Europe. On compte actuellement 51 envois annuels par habitant dans l'Union européenne, contre 270 aux Etats-Unis.

La libéralisation de ce marché pose plusieurs problèmes. D'une part, il est impératif de préserver l'équilibre financier de l'opérateur chargé du service universel ; or, le publipostage fait partie des services qui permettent aux opérateurs postaux d'assurer cet équilibre. Surtout, le publipostage est aujourd'hui de plus en plus personnalisé et accompagne souvent des messages personnels tels que l'envoi d'un relevé de compte. **En pratique, si l'on ouvre à la concurrence le publipostage, il sera impossible de faire la différence entre les messages personnalisés et les autres.** De sorte que les opérateurs postaux perdraient non seulement des parts de marché sur le publipostage proprement dit, mais risqueraient également de perdre la clientèle des grandes entreprises ou des banques.

A cet égard, on doit regretter le peu d'importance qu'accorde la Commission européenne à ces difficultés pourtant graves. Elle indique ainsi à l'article 10 de la proposition de directive que « *les Etats membres peuvent prévoir un système d'identification du publipostage permettant son contrôle lorsque celui-ci sera libéralisé* ». Une telle affirmation ne donne guère d'indications sur la méthode permettant une telle identification.

Dans ces conditions, la libéralisation du publipostage apparaît porteuse de risques graves pour l'avenir du service universel. **Toute réflexion à ce sujet ne pourrait intervenir que s'il était établi qu'une telle ouverture ne remettait pas en cause l'équilibre du prestataire du service**

**universel et si des moyens fiables d'identification du publipostage étaient prévus.**

## **2. Le courrier transfrontalier**

En ce qui concerne le courrier transfrontalier, la proposition de directive opère une distinction entre le **courrier transfrontalier sortant**, qui sera libéralisé dès l'entrée en vigueur de la directive et le **courrier transfrontalier entrant**, qui pourrait être libéralisé en 2000 dans les mêmes conditions que le publipostage. De fait, ces deux secteurs posent des problèmes différents.

• Le courrier transfrontalier sortant : il s'agit du courrier partant d'un Etat membre en direction d'un autre Etat membre ou d'un Etat tiers. Le principal problème posé par l'ouverture de ce secteur est celui des frais terminaux, susceptible de donner lieu à de multiples détournements de trafics.

### **FRAIS TERMINAUX ET REPOSTAGE**

Dans les relations postales entre deux pays, la poste expéditrice fait payer le service à ses clients et rémunère les prestations de la poste de distribution sur la base de ce qu'on appelle les frais terminaux.

Les taux de rémunération sont forfaitaires et établis sur une base mondiale, sans tenir compte des coûts de distribution. Ce système a provoqué des effets pervers pour les postes d'arrivée puisque s'est développé le phénomène de repostage.

La technique a d'abord consisté à injecter du courrier d'un pays A pour un pays C dans un pays intermédiaire B, l'expéditeur du pays A pouvant obtenir des tarifs plus bas dans le pays B car fondés sur les frais terminaux et non sur les coûts de la poste d'arrivée.

Par la suite, l'activité de repostage s'est étendue au courrier national, transformé en courrier international par son dépôt ou sa fabrication dans des pays tiers, afin de bénéficier des conditions tarifaires plus avantageuses. Certaines postes européennes, et en particulier celle des Pays-Bas, tirent profit de cette activité.

Le seul remède à cette menace est de fixer le montant des frais terminaux sur la base des coûts et donc des tarifs de la poste de distribution. Les postes de l'Union européenne travaillent actuellement en ce sens. Mais cette évolution ne pourra être que progressive. Dans l'attente de ce rééquilibrage, il sera nécessaire de mettre en place un mécanisme pour protéger le courrier national contre les risques de délocalisation.

La convention postale universelle, adoptée dans le cadre de l'Union Postale Universelle (UPU) contient un article 25, dont les dispositions vont dans ce sens. Cet article précise notamment : *« Aucun pays membre n'est tenu d'acheminer ni de distribuer aux destinataires les envois de la poste aux lettres que des expéditeurs résidant dans son territoire déposent ou font déposer dans un pays étranger, en vue de bénéficier des conditions tarifaires plus favorables qui y sont appliquées (...) ».*

*L'administration de destination a le droit d'exiger de l'expéditeur et, à défaut, de l'administration de dépôt le paiement des tarifs intérieurs. Si ni l'expéditeur, ni l'administration de dépôt n'acceptent de payer ces tarifs dans un délai fixé par l'administration de destination, celle-ci peut renvoyer les envois à l'administration de dépôt en ayant le droit d'être remboursée des frais de renvoi, soit les traiter conformément à sa propre législation ».*

Dans un projet de résolution sur les frais terminaux en matière de services postaux, qui n'a pas pu encore être adopté du fait de la réserve d'un Etat membre, le Conseil des ministres de l'Union européenne *« déclare que les principes du système des frais terminaux au sein de l'Union européenne consistent à fonder le système de frais terminaux relatif au service universel sur les coûts de traitement du courrier intracommunautaire transfrontalier dans le pays de distribution (...) ».*

Dans le même projet, le Conseil invite les Etats à encourager leurs prestataires du service universel à conclure un accord et la Commission européenne à contribuer activement à la définition et l'établissement d'un nouveau système intracommunautaire de frais terminaux.

**La libéralisation du courrier transfrontalier sortant ne peut donc être envisagée que si ce problème des frais terminaux trouve une solution satisfaisante pour éviter les détournements de trafic.** Aussi peut-on regretter la bièveté des dispositions de la proposition de directive relatives aux frais terminaux. L'article 14 indique simplement que *« les Etats membres prennent des mesures pour assurer que les frais terminaux soient déterminés en relation avec les coûts des prestataires du service universel assurant le traitement et la distribution non discriminatoire du courrier dans le pays d'arrivée et la qualité des services fournis ».*

Cette formulation paraît bien peu contraignante. En outre, la Commission n'entend apparemment pas s'impliquer dans la recherche de solutions. Or, l'exercice d'une concurrence loyale implique que les frais terminaux soient en relation avec les coûts assurés par la poste de distribution. **Il convient donc d'être très vigilant en ce qui concerne l'ouverture de ce marché, qui doit être conditionnée par l'établissement d'un nouveau système de frais terminaux.**

• **Le courrier transfrontalier entrant** : il s'agit du courrier arrivant dans un Etat membre en provenance d'un pays membre ou d'un pays tiers. La libéralisation de ce secteur est envisagée par la Commission européenne pour 2000.

Le problème qui se pose ici est beaucoup plus grave que dans le cas du courrier transfrontalier sortant. Il faut savoir que, dans le cas de La Poste, 40 grands comptes (banques ou entreprises) assurent 20 % du chiffre d'affaires contre 15 % assurés par 20 millions de foyers. Cela signifie que le chiffre d'affaires de La Poste, comme celui des autres opérateurs postaux, est extrêmement concentré.

**Si l'on ouvrait à la concurrence le courrier transfrontalier entrant, on assisterait à l'apparition d'opérateurs privés qui se concentreraient exclusivement sur les axes les plus rentables.** Les grandes entreprises seraient incitées à délocaliser leur courrier à l'étranger, afin de le faire revenir en France à des tarifs inférieurs. C'est ce qu'on appelle l'écémage, qui ne laisserait aux opérateurs chargés du service universel que la desserte des zones les moins rentables. En outre, l'ouverture de ce marché conduirait à l'ouverture des marchés de l'Union européenne à des opérateurs d'Etats tiers, sans condition de réciprocité.

A terme, les opérateurs chargés du service universel n'auraient qu'une alternative : abandonner la péréquation tarifaire géographique pour rester compétitifs ou maintenir le service universel, dont la survie dépendrait alors de subventions massives de l'Etat. On le voit, cette libéralisation présenterait de graves dangers pour la survie du service universel. En outre, elle paraît bien peu conforme à la politique de protection des consommateurs, qui fait pourtant partie des objectifs de l'Union européenne.

**La libéralisation du courrier transfrontalier entrant ne peut être acceptée, dès lors que l'on estime que l'activité postale n'est pas simplement une activité marchande, mais qu'elle joue un rôle essentiel de cohésion sociale et d'aménagement du territoire. C'est la conviction qu'a toujours affirmée le Sénat ; plus que jamais, il convient de la défendre avec force.**

L'examen détaillé des propositions visant à réaliser le marché intérieur européen en matière postale montre donc que la volonté affichée de mettre en oeuvre un service universel ambitieux est contrariée par la libéralisation programmée de services indispensables à la viabilité de ce service universel. Il faut espérer que les négociations en cours permettront d'améliorer le texte dans le sens d'une prise en compte à long terme du service universel.



### **III. UNE NÉCESSITE ABSOLUE : MAINTENIR LE RÔLE DE COHÉSION SOCIALE ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA POSTE**

La Poste en France est bien plus qu'une entreprise. Elle assume en effet certaines missions, qui lui confèrent un rôle tout à fait fondamental de cohésion sociale et d'aménagement du territoire. Il est désormais nécessaire que ces impératifs, qui ont un coût, soient pleinement pris en considération, malgré l'importance variable que peut avoir l'aménagement du territoire dans chacun des Etats membres de l'Union européenne.

#### **A. « LA POSTE, C'EST LE TERRITOIRE »**

##### **1. Un rôle essentiel**

En 1990, lorsque j'ai eu l'honneur de conduire une mission sur la présence postale en milieu rural, j'avais fait valoir que « La Poste, c'est le territoire ». Plus que jamais, cette appréciation me semble justifiée, La Poste étant dans un nombre grandissant de communes, le dernier service public présent.

La Poste, dans le cadre des missions de service public qui lui sont confiées, joue un rôle essentiel dans la politique d'aménagement du territoire. Chaque jour, cet établissement assure 73.000 tournées de facteurs et offre 17.000 points de contact sur le territoire français. 38.000 tournées de distribution ont lieu dans les communes de moins de 10.000 habitants. En outre, la densité des guichets dans les zones rurales (1 pour 800 habitants) est très supérieure à celle observée dans les zones urbaines (1 pour 2.500 habitants). Ces chiffres démontrent l'importance de la présence postale en milieu rural. Le tableau suivant donne un éclairage intéressant sur cette présence en milieu rural comparée à celle d'autres services :

**Proportion de communes équipées**

	- de 50 habitants	50 à 99 habitants	100 à 199 habitants	200 à 499 habitants	500 à 999 habitants	1.000 à 1.999 habitants
La Poste	0 %	0,7 %	3,8 %	18,3 %	53 %	82,6 %
Banques	0 %	0 %	0,2 %	2,2 %	13,1 %	43,7 %
Gendarmerie	0 %	0,1 %	0,2 %	1,6 %	8,2 %	25,6 %

(Source : Inventaire communal INSEE)

Cette présence postale sur tout le territoire est le résultat d'une politique mise en oeuvre depuis plusieurs années. La loi du 2 juillet 1990 sur la réforme de la Poste et des télécommunications a consacré la responsabilité de La Poste à l'égard du monde rural et des quartiers difficiles en milieu urbain. Ainsi, non seulement cette loi autorise La Poste à participer aux instances consultatives chargées de l'aménagement du territoire, mais elle lui confère également une capacité d'intervention dans ce domaine. L'article 6 autorise explicitement La Poste à exercer des activités de prestations de service pour le compte de tiers dans le cadre de sa contribution à l'aménagement du territoire. Quant à l'article 38, il encourage La Poste à développer la diversification et la polyvalence des activités.

La Poste a entrepris une politique de diversification de ses services en zone rurale. Elle a ainsi développé un service à domicile pour les personnes isolées ou à mobilité réduite, « Allo facteur », qui leur permet de bénéficier chez elles de prestations habituellement effectuées aux guichets des bureaux de poste. De même ont été créées des fonctions de conseillers financiers itinérants ; ces derniers sont aujourd'hui 4.500. En outre, La Poste met désormais à la disposition du public des télécopieurs dans toutes les communes de plus de 20.000 habitants et dans la plupart des chefs lieux de canton. Depuis 1991, 6.000 bureaux de poste ruraux ont été équipés en micro-ordinateurs reliés aux centres de traitement informatique de La Poste. Cette informatisation permet d'offrir, dans les mêmes délais et au même coût, une qualité de service proche de celle des guichets urbains.

Par ailleurs, La Poste a tenté des expériences de polyvalence administrative, consistant à fournir aux habitants des zones rurales des services publics de proximité ne relevant pas du secteur postal. Ce type de service vise naturellement à revitaliser les bureaux de poste ruraux. Les services concernés sont la vignette automobile, les timbres fiscaux, les annuaires de téléphone, les billets SNCF, les offres de l'ANPE, la distribution de médicaments... Toutefois, ce type de services a connu un succès pour

l'instant mitigé, puisqu'il représente moins de 0,5 % du chiffre d'affaires total de La Poste.

La Poste tente également de développer certains partenariats avec des agents économiques, afin de leur confier certaines activités postales. Ainsi, elle a signé une convention avec la Confédération nationale des débiteurs de tabac pour expérimenter la diffusion d'une partie de l'offre postale (gamme du « prêt à poster ») chez plus d'un millier de débiteurs de tabac.

On le voit, La Poste, sous l'impulsion de l'Etat, qui a confirmé son rôle en matière d'aménagement du territoire dans la loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, joue un rôle essentiel dans le monde rural. Un moratoire suspendant la fermeture des services publics en milieu rural a été décidé par le Gouvernement il y a plus de deux ans. Aussi, en juin 1994, M. André DARRIGRAND, président de La Poste a-t-il décidé qu'aucun bureau ne serait fermé dans les zones rurales jusqu'en 1997, dernière année de mise en oeuvre de l'actuel contrat de plan de l'opérateur. Ce moratoire ne peut évidemment être que provisoire et doit être mis à profit pour rechercher des solutions à long terme.

La mission de La Poste dans les zones rurales doit être préservée dans le cadre de la réalisation du marché intérieur européen. Préservée ne signifie pas figée ; on ne peut reprocher à La Poste son immobilisme au regard des nombreuses expériences qu'elle a entreprises pour s'adapter à des situations nouvelles et revitaliser ses guichets ruraux.

Ce rôle d'aménagement du territoire et de cohésion sociale de La Poste trouve également à s'exercer en zone urbaine dans les quartiers difficiles. La Poste accueille en effet l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus défavorisées, non seulement pour assurer le service de courrier, mais également pour offrir des services financiers. La Poste est la seule à accueillir les personnes touchant le Revenu minimum d'insertion. Elle accepte en outre que les livrets A soient utilisés comme des comptes courants dépourvus de chéquier pour les personnes à revenus modestes ou en situation sociale précaire.

Ces diverses missions qu'assume La Poste font l'objet d'une concertation étroite avec les élus, notamment dans le cadre des conseils postaux locaux, qui permettent un dialogue entre La Poste, les municipalités, le conseil général et les citoyens. Aujourd'hui, ces conseils postaux sont au nombre de 500.

Enfin, au-delà même du métier qu'ils exercent, les agents de La Poste en tant qu'agents du service public présents sur l'ensemble de notre territoire jouent un rôle réel dans le maintien du lien social au sein de la population.

**La Poste exerce donc un ensemble de missions, qui vont bien au-delà de la distribution du courrier. Elle est souvent le seul service public avec lequel de nombreuses catégories de la population sont en contact régulier. Ce rapport est l'occasion de rappeler notre attachement à cette conception du service public.**

## **2. Un coût à prendre en charge**

Les missions de service public de La Poste ont un coût qui doit être pris en compte dans la perspective d'une libéralisation partielle. Actuellement, les contraintes de desserte de l'ensemble du territoire et de la participation à l'aménagement du territoire donnent lieu à une contrepartie forfaitisée de la part de l'Etat, sous la forme d'un abattement de 85 % sur les bases d'imposition de la taxe professionnelle et des taxes foncières sur les locaux professionnels. Cette contrepartie représente une somme d'1,2 milliard de francs. C'est le dernier avantage fiscal dont bénéficie La Poste. Auparavant, elle bénéficiait également d'un taux dérogatoire de 4,25 % pour la taxe sur les salaires. A ce taux unique est venu se substituer le barème progressif de droit commun fiscal à partir du 31 août 1994. Dans ces conditions, le taux moyen de la taxe sur les salaires atteint désormais pour La Poste 9,20 %.

L'abattement sur la taxe professionnelle est aujourd'hui loin de compenser la charge de desserte de l'ensemble du territoire, qui s'élèverait à 3 milliards de francs environ. Ainsi, près de deux milliards restent à la charge de La Poste. En outre, le coût des facilités financières accordées aux organismes sociaux et aux particuliers les plus démunis, à des conditions très favorables, est estimé à 1,8 milliard de francs et ne fait pas l'objet d'une compensation.

La commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, dans l'avis qu'elle a récemment présenté sur le projet de loi de finances pour 1996, s'est inquiétée de cette situation : *« à ne pas compenser le coût de ces tâches dans un environnement qui tend à devenir de plus en plus concurrentiel, l'Etat ne prend-il pas le risque de ne laisser à La Poste qu'une seule alternative : le déficit permanent -et les cruelles révisions qu'il finira par imposer- ou l'ajustement continu de ses effectifs à la baisse » (1).*

A cet égard, il convient également d'évoquer le coût du transport de la presse, qui fait également partie des missions de service public. Les charges

---

(1) Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1996, Tome XXI, Technologies de l'information et Poste, M. Pierre HERISSON, 21 novembre 1995, n° 79.

relatives au transport de la presse sont réparties entre la presse, l'Etat et La Poste. La Poste reçoit donc de la part de l'Etat une contrepartie pour faire face à une partie du coût de cette obligation. Dans le contrat de plan pour 1995-1997 cette aide a été fixée à 1,9 milliard de francs par an. En pratique, il faut souligner que, du fait de l'augmentation du coût du transport de la presse, la part de l'Etat dans le financement tend à diminuer au détriment de La Poste.

Enfin, il faut noter que le versement des pensions de retraite représente pour La Poste une charge annuelle qui dépassera probablement 12 milliards de francs en 1995, à laquelle il convient d'ajouter une somme de 2 milliards au titre de la compensation et de la surcompensation démographiques (La poste apporte une contribution au financement d'autres régimes de retraite).

La question du maintien des missions de service public de La Poste est aujourd'hui posée ; celles-ci ne peuvent être exercées que si elles font l'objet d'une juste compensation de la part de l'Etat. L'article 29 de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement du territoire a prévu que les conditions dans lesquelles l'Etat impose aux établissements, organismes et entreprises publics leurs charges résultant des objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers doivent être précisées dans les contrats de plan ou de service public des organismes concernés.

Par ailleurs, l'article 21 de la loi du 2 juillet 1990 prévoit que le Gouvernement devra déposer un rapport au Parlement avant le 31 décembre 1996 « *retraçant les contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à La Poste et les charges qui en résultent pour cet exploitant* ». La présentation de ce rapport pourrait être l'occasion d'un débat sur les conditions dans lesquelles La Poste assume ses missions de service public et sur les moyens de garantir la pérennité de ces missions.

Cependant, il faut prendre conscience qu'il existe un lien étroit entre la réalisation du marché intérieur européen et le maintien de missions de service public étendues. **Pour préserver l'équilibre financier de La Poste, il est indispensable de prévoir qu'un nombre suffisant de services lui soient réservés ; c'est la condition indispensable du maintien de la présence postale sur tout le territoire. C'est l'attachement à toutes les missions que je viens d'évoquer qui justifie le refus de la France d'une libéralisation trop poussée et non une quelconque crispation sur des monopoles corporatistes comme on le dit parfois.**

## **B. POUR LA RECONNAISSANCE DE L'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE**

Comme l'indiquait très récemment M. Christian STOFFAËS devant la Délégation pour l'Union européenne du Sénat (1), après une période de forte hostilité à l'égard des services publics assimilés aux monopoles d'Etat, les institutions européennes semblent aujourd'hui un peu plus attentives à la nécessité de préserver certaines missions qui ne sont pas justifiées par la seule recherche de rentabilité. Cette reconnaissance est encore insuffisante et la France a, à cet égard, un rôle d'explication particulièrement important à jouer, dans la mesure où son modèle de service public est sans équivalent dans l'Union européenne.

### **1. Des progrès réels**

Au cours des dernières années, une évolution a semblé se faire jour au niveau communautaire vers une meilleure prise en compte des missions d'intérêt général.

• Cette évolution a d'abord été jurisprudentielle et a notamment concerné le secteur postal. En 1993, la Cour de Justice des Communautés européennes a en effet rendu un arrêt Corbeau (2) relatif au service public des Postes royales de Belgique. L'origine du litige résidait dans les poursuites engagées contre un opérateur privé fournissant un service de courrier accéléré dans la région de Liège, en contravention du monopole postal belge. Poursuivi, M. Paul Corbeau a estimé que le monopole était contraire aux articles 86 et 90 du Traité de Rome respectivement relatifs aux abus de position dominante et à l'application des règles de concurrence par les entreprises titulaires de droits exclusifs et spéciaux. Le juge national belge a alors posé à la Cour de Justice une question préjudicielle portant sur la compatibilité du monopole avec le Traité.

Le Traité lui-même prévoit dans son article 90 § 2 que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Cependant, jusqu'à l'arrêt Corbeau, la Cour faisait une interprétation très restrictive de cette dérogation en

---

(1) *Audition du 30 novembre 1995, Bulletin des commissions n° 9 du samedi 2 décembre 1995.*

(2) *C.J.C.E. 19 mai 1993, Paul Corbeau*

considérant qu'il fallait prouver que la concurrence mettait le service public dans l'impossibilité absolue de fonctionner.

Au contraire, dans cet arrêt, la Cour a estimé que la concurrence pouvait être limitée lorsque l'équilibre financier de l'entreprise chargée d'une mission d'intérêt économique général était menacé ou lorsque cette entreprise était empêchée d'exercer son activité selon la logique particulière du service public.

Un an plus tard, la Cour de Justice, à propos cette fois d'un monopole d'importation d'électricité, a précisé sa position dans un arrêt Commune d'Almelo (1). Elle a en effet fait valoir que « l'article 90-2 ne s'oppose pas au monopole d'importation d'électricité dans la mesure où cette restriction de concurrence est nécessaire pour permettre à cette entreprise d'assurer sa mission d'intérêt général ».

Et la Cour a ajouté : « à cet égard, il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise ».

Si cette évolution jurisprudentielle est tout à fait positive, il ne faut néanmoins pas en surestimer la portée, dans la mesure où une jurisprudence peut défaire ce qu'une autre a fait. En outre, le principe selon lequel la concurrence ne doit pas porter atteinte à l'équilibre financier de l'entreprise chargée de missions d'intérêt général mérite d'être précisé. En effet, la mise en place d'un service privé dans une zone géographique bien déterminée ne remettra probablement pas en cause à elle seule cet équilibre financier. **C'est la multiplication de ce type de situations qui risque de porter atteinte à la situation de l'opérateur chargé du service universel.**

• La reconnaissance de la notion de service universel fait également partie des évolutions récentes. Comme on l'a dit plus haut, la Commission entend donner à ce service universel en matière postale une dimension assez ambitieuse. La mention dans un texte communautaire des principes d'universalité, d'égalité, de neutralité, de confidentialité, de continuité et d'adaptabilité, qui font partie du socle du service public en France, doit être saluée. Naturellement, ce service universel ne correspond pas exactement au service public français, issu d'une conception particulière du rôle de l'Etat, mais il est néanmoins un progrès par rapport à la volonté de libéralisation sans limites qui a pu s'affirmer à la fin des années 1980.

---

(1) C.J.C.E. 27 avril 1994, Commune d'Almelo. Aff. C 393/92

## 2. La nécessité de nouvelles évolutions

La reconnaissance du service universel semble aujourd'hui acquise. Elle doit cependant s'accompagner, pour les opérateurs qui en sont chargés, de moyens suffisants pour y faire face. Dans ce domaine, des progrès doivent encore être accomplis. La Délégation pour l'Union européenne du Sénat a déjà récemment constaté que le financement du service universel était le problème le plus important dans la perspective de la libéralisation des télécommunications (1).

Il en va de même en matière postale et c'est tout l'enjeu de la libéralisation éventuelle de services comme le publipostage ou le courrier transfrontalier entrant. L'ouverture de ces services risque de priver les opérateurs chargés du service universel des moyens nécessaires pour assurer les missions qui leur sont confiées.

Par ailleurs, l'interprétation des règles de concurrence du Traité demeure, dans bien des cas, trop rigide, ignorant un certain nombre de réalités. C'est ce que montre l'affaire qui a opposé devant la Commission européenne les entreprises d'assurance et La Poste, même si en l'occurrence la Commission a donné raison à La Poste.

---

(1) Rapport de M. René Trégouët, Préparer la libéralisation des télécommunications en Europe, 23 novembre 1995, n° 90

## LA DIFFICULTÉ D'APPRÉHENDER LES CONTOURS DU SERVICE PUBLIC

En 1990, certaines entreprises d'assurance ont attiré l'attention de la Commission sur les conditions dans lesquelles La Poste offrait ses services financiers. Les plaignants estimaient en effet que les avantages accordés à La Poste par l'Etat portaient atteinte à la concurrence et constituaient des aides d'Etat interdites par le Traité de Rome.

La Commission européenne a alors calculé les charges assumées par La Poste du fait des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire afin de déterminer si les avantages accordés par l'Etat à La Poste étaient justifiés par ces missions. Cependant, pour calculer le coût de ces missions, la Commission a considéré qu'il ne fallait prendre en compte que les activités non concurrentielles de La Poste, en estimant que l'avantage accordé par l'Etat ne devait pas profiter aux activités concurrentielles.

La Commission européenne a évalué, sur la base d'estimations de La Poste et d'un consultant, le coût de la desserte de l'ensemble du territoire à 2,782 milliards de francs, l'avantage fiscal accordé par l'Etat étant pour sa part estimé à 1,196 milliard. Mais la Commission a ôté du montant de 2,782 milliards un pourcentage de 34,7% correspondant à l'ensemble des activités en concurrence de La Poste. Ainsi, le coût de la desserte de l'ensemble du territoire s'est trouvé ramené à 1,82 milliard. Ce montant restant supérieur à l'avantage fiscal accordé par l'Etat, ce dernier n'a pas été considéré comme une aide d'Etat incompatible avec le Traité.

Cependant, le raisonnement suivi apparaît assez rigide. En effet, les activités financières de La Poste sont exercées en concurrence, mais dans bien des zones, La Poste est la seule à offrir ces services ; elle est également la seule à accueillir les catégories de la population les plus défavorisées. Une part des activités financières de La Poste relève donc à l'évidence du service public.

Des progrès doivent donc encore être accomplis dans la prise en compte des missions d'intérêt général. La Conférence intergouvernementale qui s'ouvrira dans quelques mois offre l'opportunité d'aborder ce problème de manière approfondie. Lors d'une récente intervention, le Premier ministre s'est prononcé pour l'inscription des services publics dans le préambule de la Constitution de 1958. Il a de même souhaité que les services publics soient pris en compte dans le traité communautaire lors de sa prochaine révision. Ne laissons donc pas passer l'occasion de la Conférence intergouvernementale, qui risque de ne pas se représenter avant longtemps.

Il ne s'agit naturellement pas d'imposer le modèle français aux autres pays de l'Union européenne, mais de permettre, conformément au principe de subsidiarité, le maintien, dans des conditions économiquement satisfaisantes, de missions auxquelles la France est très attachée.



## CONCLUSION

Après avoir examiné le présent rapport, la Délégation a approuvé le dépôt, par votre rapporteur, d'une proposition de résolution dont le texte est le suivant :

### PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

Considérant que la proposition d'acte communautaire E 474 a pour objet de définir des règles communes pour le développement des services postaux communautaires ; que ces règles doivent permettre de faciliter les échanges entre pays de l'Union européenne et d'améliorer la qualité des services rendus ;

Considérant que la proposition de directive fait référence aux principes d'universalité, d'égalité, de neutralité, de confidentialité, de continuité, d'adaptabilité auxquels la France est très attachée ; que la proposition de directive donne une définition ambitieuse du service universel ;

Considérant que, dans de nombreux quartiers urbains comme dans les zones rurales, La Poste est souvent le seul service public présent ; que la France est légitimement attachée au rôle essentiel de cohésion sociale et d'aménagement du territoire que remplit La Poste et que la pérennité de ces missions implique, pour des raisons d'équilibre financier, qu'un nombre suffisant de services soient réservés à cet établissement ;

Considérant que la proposition d'acte communautaire E 474 est basée sur l'article 100 A du Traité, ce qui signifie qu'elle sera adoptée conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ;

Considérant que la proposition de directive est accompagnée d'un projet de communication sur l'application des règles de la concurrence au secteur postal dont la valeur juridique est incertaine et dont le contenu n'est pas toujours cohérent avec celui de la proposition de la directive ;

Considérant que les conséquences sociales de l'ouverture à la concurrence ne font l'objet que de quelques paragraphes très insuffisants dans la proposition de directive et qu'une étude est envisagée sur ce sujet sans qu'aucun délai soit fixé ;

Considérant que la proposition de directive envisage que la Commission européenne décide seule, en juin 1998, de l'ouverture éventuelle à la concurrence du publipostage et du courrier transfrontalier entrant en 2000 ;

Considérant que l'ouverture à la concurrence du courrier transfrontalier sortant n'est possible que si elle est accompagnée d'une révision du système des frais terminaux, afin que ceux-ci soient fixés sur la base des coûts de l'opérateur de distribution et de la qualité de service ; que l'ouverture à la concurrence du courrier transfrontalier entrant et du publipostage présenterait des risques graves pour la pérennité du service universel ;

- se félicite de la prise en compte de principes -universalité, égalité, neutralité, confidentialité, continuité et adaptabilité- qui font partie du service public tel qu'il est entendu en France ; demande que ces principes, inscrits dans l'exposé des motifs, soient explicitement affirmés dans le corps même de la directive ;

- approuve la définition du service universel qui figure dans la proposition de directive ainsi que la limite de poids et de prix fixée pour la détermination des services réservés au prestataire du service universel ;

- condamne la présentation par la Commission européenne d'une communication sur les règles de concurrence applicables au secteur postal ; estime qu'une telle attitude ne peut que renforcer le sentiment que les procédures de décision communautaires ne sont pas démocratiques ;

- souhaite que les conséquences sociales de l'ouverture partielle à la concurrence du secteur postal fassent l'objet d'une étude approfondie avant l'adoption définitive de la directive ;

- demande que la révision de la directive n'intervienne que trois ans au minimum après son entrée en vigueur ; s'oppose avec force à une révision de certains aspects de la directive par la seule Commission européenne ;

- demande que l'ouverture à la concurrence du courrier transfrontalier sortant soit conditionnée par la mise en place d'un système de

frais terminaux fondé sur les coûts assumés par la poste de distribution et la qualité de service ;

- exprime les plus vives réserves quant à l'ouverture future à la concurrence du publipostage et du courrier transfrontalier entrant, compte tenu des risques que cette évolution pourrait faire peser sur le service universel ;



## EXAMEN DU RAPPORT

M. Gérard Delfau a présenté son rapport lors de la réunion de la Délégation tenue le 13 décembre 1995.

Au cours du débat qui a suivi, M. Pierre Fauchon, à propos de la proposition de résolution présentée par le rapporteur, a évoqué un alinéa condamnant la présentation par la Commission européenne d'une communication sur les règles de concurrence applicables au secteur postal. Il s'est interrogé sur l'opportunité de condamner un texte dont il venait à peine de prendre connaissance.

M. Gérard Delfau, rapporteur, a alors observé que le projet de communication posait des problèmes au fond, mais qu'il s'agissait surtout d'une question de principe. Citant le proverbe « donner et retenir ne vaut », il a indiqué qu'il n'était pas normal que la Commission européenne formule une proposition de directive soumise au Parlement européen et au Conseil, tout en envisageant d'adopter seule et rapidement une communication sur le même thème à laquelle elle entend donner valeur normative. Il a en outre fait valoir que c'est par conviction européenne qu'il estimait nécessaire de s'opposer à ce type de comportement.

M. Jacques Genton, président, a rappelé qu'à plusieurs reprises la délégation avait été conduite à condamner certaines attitudes de la Commission européenne, qui accèdent à l'idée que les procédures de décision communautaires ne sont pas démocratiques.

M. Pierre Fauchon a alors déclaré approuver pleinement le texte de la proposition de résolution et a déclaré que l'engagement en faveur de la construction européenne ne signifiait aucunement l'acceptation de décisions technocratiques prises sans lien avec les gouvernements.

Soutenu par M. James Bordas, M. Pierre Fauchon a demandé la suppression de l'alinéa de la proposition de résolution demandant que la communication de la Commission soit rendue cohérente avec la proposition de directive et adoptée en même temps que celle-ci. Se prononçant pour un retrait pur et simple de la communication, il a fait valoir que, en adoptant cet alinéa, la délégation donnerait l'impression d'accepter ce qu'elle venait de condamner à l'alinéa précédent.

La délégation a alors adopté le rapport d'information de M. Gérard Delfau et a approuvé le dépôt, par M. Gérard Delfau, de sa proposition de résolution ainsi modifiée sur la proposition d'acte communautaire E 474.