



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.03.2005
COM(2005) 102 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**sur l'application de la directive postale
(directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE)**

{SEC(2005) 388}

Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale

(directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE)

1. L'IMPORTANCE DES SERVICES POSTAUX ET L'EVOLUTION DE LEUR ROLE

En 2002, les revenus postaux dans l'UE ont atteint environ 88 milliards d'euros, soit à peu près 0,9% du PIB de l'UE. On estime que plus de 5 millions d'emplois dépendent directement du secteur postal ou y sont étroitement liés. L'emploi direct reste principalement concentré parmi les prestataires du service universel et, d'après une étude récente de Wik-Consult¹, atteint environ 1,85 million de personnes en 2002.

Les services postaux fournissent un appui logistique essentiel aux activités commerciales, publiques, intellectuelles et sociales de l'Union européenne. En outre, de nombreux prestataires du service universel jouent un rôle important sur le marché des services financiers (banques postales).

Les services postaux connaissent une transformation rapide due tant aux pressions internes à l'intérieur du secteur qu'à l'influence des secteurs de la communication, de la publicité et des transports qui lui sont étroitement liés et qui, tous trois, sont ouverts à la concurrence et en pleine évolution.

Les services postaux sont essentiels pour la communication et les échanges et, en tant que tels, ont un rôle important à jouer pour la cohésion économique et sociale de l'UE. S'intégrant dans le marché plus vaste de la communication et de la distribution, ils ont également une importance stratégique. De nombreux secteurs clés, comme le commerce électronique, l'édition, la vente par correspondance, les assurances, la banque et la publicité sont largement tributaires de l'infrastructure postale. Le rôle central joué par le secteur postal le place au cœur de la stratégie de Lisbonne².

Le récent rapport Kok³ insiste sur le fait qu'il reste une marge considérable pour renforcer encore l'intégration du marché et faire bénéficier les consommateurs et les entreprises de gains économiques plus importants au sein du marché intérieur. La communication de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne⁴ reconnaît que les services publics ont un rôle central dans un marché intérieur efficace et dynamique. Il est également indispensable de fournir des services d'intérêt général de haute qualité à des prix abordables à l'ensemble des citoyens. Les services postaux constituent un bon exemple de domaine dans lequel de tels gains peuvent être réalisés. En étroite collaboration avec les États membres, la Commission cherchera des moyens efficaces et innovants pour supprimer les entraves à la concurrence dans le secteur postal, de manière à encourager l'innovation et la performance au bénéfice des consommateurs, tout en préservant le service universel.

¹ "The Study of the Main Developments in the European Postal Sector", WIK-Consult, juillet 2004.

² Conseil européen de Lisbonne, Conclusions de la présidence, mars 2000.

³ "Relever le défi", Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004.

⁴ COM (2005) 24, "Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi – Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne", p 17.

Ces efforts sont d'autant plus importants que l'image des services postaux traditionnels se transforme peu à peu. Les fournisseurs de services postaux deviennent des organisations industrielles modernes de plus en plus complexes qui profitent des développements technologiques pour offrir aux clients commerciaux et aux consommateurs finals de nouveaux types de services à valeur ajoutée plus innovants et taillés sur mesure.

Un exemple de cette mutation est le rôle central joué par les opérateurs de la poste dans le marché en pleine croissance de l'achat à domicile. Avec d'autres médias, la poste est aujourd'hui un acteur clé de la transmission des informations et des biens au consommateur. Dans ce nouvel environnement les forces du marché et les mesures d'incitation réglementaires créent les conditions pour augmenter la valeur du media courrier. Face à ces perspectives de développement, l'image du courrier comme média en voie de disparition n'est plus d'actualité.

2. L'OBJECTIF DU RAPPORT

La directive 97/67/CE telle que modifiée par la directive 2002/39/CE (ci-après la «directive postale»)⁵ établit le cadre communautaire pour les services postaux dans l'UE. L'article 23 de la directive 2002/39/CE oblige la Commission à présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la directive postale «tous les deux ans». Il impose également que ce rapport comprenne les «informations utiles» sur l'évolution du secteur, en particulier sous les aspects économiques, sociaux et technologiques et en ce qui concerne l'emploi et la qualité du service.

Le présent rapport fait suite au premier rapport de la Commission sur l'application de la directive postale (97/67/CE) qui avait été soumis à la fin de l'année 2002⁶. Il résume les principales conclusions de l'analyse menée dans le document de travail des services de la Commission [SEC(2005) 388] qui évalue en détail la transposition de la directive dans les États membres, application de ses éléments clés ainsi que les tendances générales du marché (y compris les aspects économiques, sociaux et technologiques, l'emploi et la qualité du service). En outre, il ébauche les contours de la future politique dans ce domaine et formule diverses recommandations.

Un rôle important dévolu au présent rapport est également de déterminer dans quelle mesure les objectifs de la directive ont été atteints; il constitue donc en tant que tel un outil général d'évaluation de la directive. L'évaluation régulière des activités et du degré de réalisation des objectifs est un élément fondamental du nouveau mécanisme de la prise de décision fondée sur les orientations politiques.

Le rapport confirme que, globalement, la réforme du secteur postal dans l'UE est bien avancée. Bien qu'elle ne soit pas encore terminée, elle a déjà produit un certain nombre d'améliorations significatives, notamment en ce qui concerne la qualité du service, la

⁵ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service; directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.

⁶ Rapport sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE), COM (2002) 632 final du 25.11.2002.

performance des entreprises et la séparation entre les autorités de réglementation et les opérateurs. Le rôle des services postaux reste essentiel quand il s'agit de faire profiter les citoyens, les consommateurs et les entreprises des avantages du Marché intérieur.

Le rapport est présenté dans le contexte de la poursuite du développement dynamique du marché et du cadre réglementaire du secteur postal. Ceci s'inscrit dans la conformité au calendrier fixé dans la directive postale qui impose à la Commission de présenter avant la fin 2006 une proposition «confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du Marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape».

3. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE POSTALE

La transposition du cadre communautaire est aujourd'hui quasiment achevée, quoiqu'il subsiste quelques problèmes qui concernent en particulier plusieurs des nouveaux États membres.

Néanmoins, la transposition n'est que la première étape du processus de mise en œuvre du cadre communautaire. La mise en application pratique de certaines des exigences réglementaires plus complexes de la directive postale (contrôle tarifaire, transparence des comptes, autorisations et licences) requiert encore une attention et des efforts supplémentaires de la part des États membres et de la Commission.

Il conviendrait plus particulièrement que les États membres et plus spécifiquement les autorités réglementaires nationales (ci-après les «ARN») s'intéressent davantage aux questions de la séparation des comptes, de l'allocation des coûts et du suivi des prix du service universel en menant des enquêtes dans les domaines fondamentaux de la politique tarifaire, y compris des tarifs spéciaux, des frais terminaux et des subventions croisées.

Par ailleurs, on a observé dans l'UE des développements réglementaires importants qui vont plus loin que la transposition et la mise en application du cadre réglementaire communautaire, certaines autorités réglementaires nationales prenant les devants en introduisant de nouvelles approches pour traiter des questions clés comme le contrôle des prix, les prix d'accès et les licences. La nature intrinsèque de la directive, à savoir tendre vers l'harmonisation, a donc offert la possibilité aux États membres de suivre des trajectoires distinctes.

Le rapport 2002 a soulevé la question de l'absence de réglementation effective dans certains États membres et de l'apparition d'une asymétrie réglementaire susceptible d'occasionner des distorsions du marché dans les États membres. Même si des progrès certains ont été réalisés vers une plus grande indépendance des ARN et une réglementation efficace au niveau national et communautaire, le risque reste élevé que le maintien d'une réglementation inadaptée dans certains États membres empêche la réalisation du marché unique des services postaux.

Enfin, l'évolution globale du secteur peut maintenant nécessiter l'introduction de définitions plus précises, de manière à ce que la législation reflète mieux les réalités du secteur.

4. TENDANCES DU MARCHÉ

Globalement, le marché des services postaux a continué d'évoluer vers un système de distribution à sens unique et donc à s'écarter du modèle plus traditionnel de communication

bidirectionnelle. Si cette tendance se poursuit à l'avenir, il sera peut-être nécessaire de revoir les modalités des obligations actuelles en matière de service universel, afin de permettre davantage de souplesse encore, tout en continuant de garantir les droits du consommateur. Cette tendance met également en évidence le potentiel de développement d'un marché postal dynamique à même d'exploiter les possibilités qui s'offrent sur le marché plus large de la communication (achats à domicile, commerce électronique, courrier hybride et services à valeur ajoutée) dans l'intérêt de tous les clients.

Toutefois, la concurrence doit encore se développer sur le segment du courrier adressé en dehors des services de niche. Ceci tendrait à démontrer que l'entrée sur le marché a pu être limitée par une ouverture initiale limitée du marché et aux avantages dont bénéficient les opérateurs historiques. Au niveau réglementaire cette entrée limitée est aussi liée à une incertitude sur le futur, à une capacité insuffisante, et à une situation asymétrique.

Parmi ces asymétries réglementaires, les différences en matière d'obligations fiscales incombant aux opérateurs et aux nouveaux arrivants sur le marché dans le domaine de la TVA sont un sujet de préoccupation. Dans la plupart des États membres⁷, la plus grande partie, si ce n'est la totalité des services fournis par le prestataire national du service universel sont exonérés de la TVA, tandis que les services fournis par leurs concurrents sont soumis à la TVA au taux normal. Cette situation conduit en pratique à élargir la gamme des services visés à l'article 7 de la directive postale pour lesquels toute concurrence n'est de facto pas possible, puisqu'on y inclut tous les services fournis à des clients qui ne peuvent déduire la TVA comme les institutions financières et le secteur public. En 2003, la Commission a proposé de modifier la directive TVA⁸ afin de réintroduire la neutralité fiscale. Toutefois, aucun accord sur cette proposition n'a encore pu être dégagé au sein du Conseil.

Certains signes indiquent que l'absence de concurrence a également ralenti le rythme de la modernisation du secteur. Un de ces signes est la différence qui existe en matière de coût d'infrastructure entre les États membres.

Dans le même ordre d'idées, l'asymétrie réglementaire et le maintien de la protection dont jouissent les opérateurs ont entravé le développement du marché du courrier. Cette situation varie d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, les prestataires du service universel continuent d'enregistrer des marges bénéficiaires élevées et peuvent profiter de certains développements clés du marché. Dans d'autres, ils connaissent des conditions beaucoup plus difficiles. Dans une large mesure, les divergences observées peuvent s'expliquer par les différences existantes en ce qui concerne les interventions sur le marché, les types d'actionnariat, les systèmes d'incitation et les niveaux de prix fixés pour des services sur un marché caractérisé par une faible élasticité des prix et des clients traditionnellement captifs.

Sur les marchés concurrentiels du colis et de l'express, les marges restent faibles; toutefois, la consolidation s'est poursuivie, certains des prestataires du service universel les plus performants acquérant une position dominante sur ces segments et s'orientant également de plus en plus vers des marchés annexes afin de contrôler la totalité de la chaîne de valeur. Cette évolution donne à penser que le maintien de privilèges et de distorsions sur le marché du

⁷ Les seules exceptions étant la Suède, la Finlande et la Slovaquie.

⁸ COM (2003) 234, modifié ultérieurement par COM (2004) 465.

courrier peut influencer les marchés annexes et renforce les préoccupations quant à d'éventuelles atteintes aux droits de la concurrence par les opérateurs dominants.

Eu égard à ces différents éléments, il paraît de plus en plus nécessaire d'envisager de quelle manière il est possible d'arriver à une réglementation plus efficace et de meilleure qualité, et de réaliser le marché unique des services postaux afin de garantir de meilleurs services à l'ensemble des consommateurs, y compris les clients commerciaux et les consommateurs finaux (choix plus vaste, accès, innovation, qualité, options de prix etc.).

5. L'IMPACT SUR LE MARCHÉ DE LA DIRECTIVE POSTALE

La transposition et la mise en œuvre de la directive postale par les États membres ont eu un impact considérable sur la réglementation et sur le marché. Élément essentiel ayant conduit à l'amélioration de la qualité du service, la législation a atteint son objectif global qui était de garantir un service universel tout en assurant une ouverture progressive du marché. En posant les jalons de l'achèvement du marché intérieur des services postaux, la législation a contribué à la mise en œuvre d'un processus de réforme dynamique, à une plus grande efficacité et au développement du marché dans l'intérêt des clients.

Il s'en est suivi une concurrence accrue qui a conduit les prestataires du service universel à davantage de souplesse dans leurs opérations, a renforcé leur capacité à rencontrer les besoins des clients et a donc eu un effet positif sur le service universel. Des facteurs extérieurs ont également accéléré le rythme des réformes. Le développement de la substitution électronique au service postal universel semble avoir eu un effet d'incitation en partie semblable à celui généré par l'ouverture du marché.

Du côté de la demande, d'après de récentes enquêtes Eurobaromètre⁹, les consommateurs expriment leur satisfaction en ce qui concerne les services postaux qu'ils classent au premier rang par rapport aux autres services d'intérêt général. Globalement, la majorité des consommateurs européens (74%) se déclarent satisfaits des services postaux qui leur sont fournis. Toutefois, dans certains États membres, les consommateurs finaux expriment certaines préoccupations et, à tort ou à raison, considèrent plutôt négativement l'évolution récente des services postaux.

La directive postale a laissé entrevoir une future ouverture du marché qui aurait un impact positif sur celui-ci. Comme il ressort de l'analyse ci-avant, le marché postal se trouve à un stade crucial de son développement. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir une concurrence effective sur le marché, tout en tenant compte des préoccupations du consommateur final et favoriser l'innovation afin de garantir le développement continu du secteur postal au sein du marché en évolution rapide de la communication.

6. LES PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Créer les conditions permettant la poursuite de la modernisation

⁹ Au niveau de l'UE, voir l'eurobaromètre (2002) dans l'UE-15, l'eurobaromètre (2003) dans les nouveaux États membres et l'étude qualitative sur les clients européens et des services d'intérêt général (UE-25) (Optem - 2003).

Le marché postal évolue rapidement. Le défi qui se pose aux régulateurs et aux opérateurs est donc clairement de saisir les opportunités qui se présentent. Les organisations postales deviennent de plus en plus flexibles pour fournir des services sur mesure à leurs clients. Certains opérateurs publics ont profité de l'ouverture progressive du marché assurée par la directive pour se réorganiser et se moderniser. Il est possible que certains autres ne se soient pas préparés suffisamment soigneusement pour relever les défis qui se posent à eux. Ceux qui n'ont pas profité des occasions de ces dernières années et qui n'ont pas mené les réformes nécessaires subissent aujourd'hui la pression du marché pour le faire. De nouvelles initiatives réglementaires pourraient s'avérer nécessaires pour que les avantages du marché intérieur des services postaux profitent à l'ensemble des clients.

Respect du calendrier établi par la directive

Afin de garantir que les consommateurs puissent continuer à profiter des avantages du marché intérieur, il est essentiel de garantir (en parallèle) le rythme de la réforme réglementaire et de respecter le calendrier fixé dans la directive pour la réalisation du marché intérieur des services postaux. Les développements observés jusqu'à présent n'indiquent pas qu'il conviendrait de modifier les délais fixés par la directive postale.

Suivre attentivement les développements réglementaires

Les États membres et la Commission doivent suivre avec plus d'attention l'évolution réglementaire afin de garantir l'adoption de modèles réglementaires pertinents. Sur des questions essentielles comme l'ouverture du marché ou le service universel (qualité des services, prix, accessibilité pour les différentes catégories d'acteurs), la Commission suivra attentivement les développements et, lorsque nécessaire, prendra les mesures appropriées pour garantir que les États membres respectent les exigences de la directive postale.

Intensifier la coopération sur les questions réglementaires

En ce qui concerne les questions techniques plus complexes (comme les licences, l'accès, la comptabilité réglementaire ou les données sur le marché), la Commission a l'intention d'aider les ARN en travaillant à deux niveaux :

- coopération bilatérale entre les services de la Commission et les ARN, plus particulièrement celles des nouveaux États membres;
- coopération technique au niveau européen dans le cadre du Comité de la directive postale afin de développer avec les régulateurs nationaux des systèmes de référencement appropriés.

Promouvoir un débat de fond sur la future politique postale

À la lumière de l'évolution rapide du marché global de la communication et compte tenu du délai de 2006, il est indispensable de lancer dès que possible le débat sur le futur de la politique postale, en appelant à la participation de l'ensemble des parties intéressées (opérateurs publics et privés, clients, associations de consommateurs, partenaires sociaux, ARN, ministères, experts, universitaires et représentants de l'industrie) tant au niveau national que communautaire.

Outre l'analyse des mérites du maintien ou de la suppression du domaine réservé, le débat devra notamment considérer les questions clés suivantes: comment promouvoir au mieux le

secteur postal, comment garantir le financement du service universel et de quel type de service universel aura-t-on besoin à l'avenir. Il sera également indispensable d'évaluer la situation des États membres dans lesquels les services réservés ont été supprimés, y compris du point de vue des consommateurs finaux.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission lance deux études sur le développement de la concurrence et sur l'évolution du modèle réglementaire pour les services postaux européens. Les parties intéressées sont invitées à participer à deux ateliers pour faire part de leurs commentaires sur l'état d'avancement des deux études et rendre compte à la Commission des conclusions des consultants. Vers la fin de l'année 2005, la Commission lancera l'étude relative à l'impact sur le service universel de l'achèvement complet du marché intérieur. Les parties intéressées seront consultées de la même manière que celle décrite plus haut. Le large débat qui aura lieu préparera le terrain pour le développement de la future politique postale.