

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le

COM (2006)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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

Document tel que adopté par la Commission

La version numérotée officielle sera présentée prochainement

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil 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'ÉVOLUTION DE LEUR RÔLE

En 2004, les revenus postaux dans l'UE ont atteint environ 90 milliards d'euros, soit à peu près 0,9% du PIB de l'UE. Le secteur postal a ainsi une importance significative pour l'économie de l'Union européenne. Les services postaux sont grands utilisateurs de main-d'œuvre et sont également l'un des principaux employeurs publics en Europe. L'emploi dans le secteur est assez stable avec, en 2004, environ 1.71 million de personnes employés par les fournisseurs du service universel selon l'évaluation la plus récente de WIK-Consult¹. Cependant, approximativement 5 millions d'emplois sont liés aux activités postales, c'est à dire directement, ou étroitement lié à, ou induit par, le secteur postal².

Les services postaux sont un véhicule essentiel pour la communication et le commerce et sont essentiels pour beaucoup d'activités économiques et sociales. Le marché intérieur, le commerce international et le commerce, peuvent seulement fonctionner grâce à de bons canaux de communication et de distribution. Beaucoup de secteurs clé, tels que le commerce électronique, l'édition, la vente par correspondance, les assurances, la banque et la publicité sont tributaires de l'infrastructure postale. Il devrait également être souligné que les services postaux assurent des prestations sociales qui ne peuvent pas toujours être quantifiées en termes économiques (par exemple leur contribution à la cohésion régionale et sociale). En outre, beaucoup d'opérateurs en charge du service universel ont un rôle important à jouer dans la prestation d'autres services (comme par exemple les services financiers) aux citoyens de l'UE.

Les services postaux changent rapidement. Le secteur est au carrefour de trois marchés qui sont essentiels à l'économie européenne : les communications, la publicité et le secteur transport/logistique. Les frontières du secteur sont diffuses et les secteurs adjacents - qui sont entièrement ouverts de concurrence – doivent être pris en considération. Il y a un certain nombre de facteurs du changement dans le secteur postal, dont les cinq plus importants sont : une demande changeante du client, les changements d'organisation, l'ouverture du marché, l'automatisation et l'utilisation des nouvelles technologies, et les effets de substitution électronique.

Les services postaux sont un élément important du marché intérieur des services³ et font partie de la stratégie de Lisbonne (relancée en 2005⁴) comme source pour la croissance économique et la création d'emplois. Selon la stratégie de Lisbonne, le marché intérieur doit

¹ WIK-Consult, "Main Developments in the European Postal Sector (2002-2004)", 2006.

² Pls Rambøll, "Employment trends in the EU postal sector", Octobre 2002.

³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Stratégie pour le marché intérieur. Priorités 2003 - 2006. COM (2003) 238 final, p. 13.

⁴ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 22/23 mars 2005

être rendu complètement opérationnel⁵, tout en préservant le modèle social européen, dont un élément est la fourniture de services d'intérêt économique généraux (SIEG) efficaces et de haute qualité. C'est une composante clé du bien-être social européen. Les services postaux sont un élément essentiel pour assurer la cohésion sociale et territoriale et contribuent à la compétitivité⁶. Les services postaux modernes continuent à défier les prédictions faites il y a quelques années comme quoi le secteur serait condamné au déclin dû à la substitution et l'introduction de nouvelles technologies de communication. Les fournisseurs postaux ont au lieu de cela tiré profit des innovations technologiques pour augmenter leur productivité et pour offrir de nouveaux produits. Quelques segments de marché tels que le publipostage et la vente à distance ont un potentiel de croissance significatif. En même temps, la substitution (par exemple du courrier de transaction) ne se matérialise pas au rythme prévu il y a quelques années. Le courrier est encore d'actualité, mais pour que cela reste le cas des actions supplémentaires sont nécessaires. Dans le secteur postal, des gains résultant de la réforme doivent également être comparés, comme dans d'autres secteurs, aux coûts de l'inadaptation ou au coût de l'inaction. Les exemples de tels coûts pourraient être l'augmentation de la substitution, moins d'utilisation des innovations technologiques, moins d'attention aux besoins du client et en général une dynamique de marché négative.

2. CONTEXTE ET OBJECTIF DU RAPPORT

L'article 23 de la directive 2002/39/CE (ci-après la «directive postale»)⁷ demande à la Commission de rendre compte de l'application de la directive postale au Parlement européen et au Conseil «tous les deux ans».

La Commission a présenté son premier rapport d'application en novembre 2002⁸ et son deuxième rapport d'application en mars 2005⁹. Comme dans le cas du rapport d'application de 2005, ce rapport fournit une évaluation complète de la transposition de la directive postale par les Etats Membres, y compris l'application des éléments principaux de la directive ainsi que les tendances détaillées du marché (incluant les aspects économiques, techniques y compris, sociaux, emploi et qualité de services). Une évaluation plus détaillée est présentée dans un document de travail des services de la Commission. Ce rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale récapitule et rassemble les principaux éléments et résultats du document de travail des services de la Commission.

En dépit de la période relativement courte qui s'est écoulée depuis le dernier Rapport d'application et le document de travail des services de la Commission correspondant, il y a eu quelques accomplissements importants, et des changements notables se sont produits dans le secteur postal.

⁵ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 23/24 Mars 2006.

⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Actions communes pour la croissance et l'emploi : le programme communautaire de Lisbonne, COM (2005) 330 final.

⁷ 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.

⁸ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE), COM(2002) 632 final.

⁹ 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), COM (2005) 102 final et SEC/2005/388.

Une série de travaux préparatoires pour la nouvelle directive postale a été entreprise en 2005/2006 par la Commission; ces travaux sont décrits en détail dans le document de travail des services de la Commission (voir en particulier le chapitre 1.3). En outre, la Commission a rédigé une étude prospective et une proposition de directive modifiant la directive postale actuelle. Tous ces documents sont soumis au législateur en même temps. Ce troisième rapport d'application et le document de travail des services de la Commission correspondant doivent donc être lus en même temps que l'étude prospective et la proposition législative.

En même temps, ce rapport et le document de travail des services de la Commission peuvent être distingués de l'étude prospective et de la proposition de nouvelle directive puisque ce rapport d'application considère et évalue l'impact de la directive postale pendant les années 2004-2006 (ci-après : la « période de référence »). Les évaluations à posteriori sont les contreparties des évaluations d'impact et elles examinent, à intervalles réguliers, si les politiques et les programmes de l'UE ont atteint leurs objectifs¹⁰. Ceci prend une importance particulière dans le contexte des initiatives dues en 2006 dans le secteur postal (mentionnées ci-dessus).

Ce rapport confirme que la réforme postale en UE avance bien. Des améliorations ont été apportées en particulier en ce qui concerne la qualité de services, l'orientation client, l'efficacité du secteur, et la séparation entre régulateurs et opérateurs. La Commission estime que les résultats réalisés jusqu'ici ont été positifs- et en particulier pendant les cinq dernières années. Ces réalisations sont illustrées en détail dans le document de travail des services de la Commission et prouvent clairement que d'autres améliorations peuvent être obtenues par la poursuite de la réforme.

3. L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE POSTALE ET LES DEVELOPEMENTS DE LA REGULATION

Actuellement tous les Etats Membres ont notifié la transposition de la directive postale y compris ceux qui ont rejoint la Communauté en 2004. En outre, la réduction supplémentaire du secteur réservé le 1er janvier 2006 (à 50g) a été transposée dans tous les Etats Membres.

Cependant, la transposition est simplement la première étape du processus de mise en œuvre du cadre communautaire. Clairement la mise en œuvre législative a eu un impact positif en particulier sur l'accomplissement des principaux objectifs de la directive, tels qu'une amélioration substantielle et mesurable de la qualité de service, l'établissement d'un niveau minimum harmonisé du service universel et l'introduction d'une ouverture progressive et contrôlée du marché postal à la concurrence. Il doit être souligné que, par exemple, tout au long de la période de référence du rapport, la qualité de service des opérateurs postaux en Europe - mesurée en délai de livraison – a continué à un niveau élevé et a dépassé les objectifs de 85% de livraison du courrier intra-UE dans les trois jours, et de 97% dans les cinq jours. Un autre élément important due à la directive postale est l'indépendance des autorités de régulation nationale (ARN) d'avec les opérateurs ; l'indépendance des ARN (comprise dans un sens plus large) a encore été renforcée dans la période de référence. Cependant, en ce qui concerne la mise en œuvre concrète et réussie de certains des éléments plus complexes de la directive postale, tels que le régime d'autorisations ou de licences, le contrôle des prix et la comptabilité, on peut observer une mise en pratique très diverse par les Etats Membres.

¹⁰ Programme législatif et de travail de la Commission pour 2006, COM(2005) 531 final.

Comme une possible interprétation erronée de ces conditions pourrait constituer une barrière à l'entrée sur le marché, un examen des pratiques nationales avec les autorités compétentes des Etats Membres devrait être discuté. La coopération administrative en ce qui concerne la fixation des prix et la transparence des comptes semble avoir une importance particulière.

Des développements significatifs de la régulation se sont également produits dans plusieurs Etats Membres. Ceux-ci dépassent ce qui est exigé par le cadre de régulation de l'UE. En particulier, un Etat Membre, le Royaume-Uni, a entièrement ouvert le 1er janvier 2006 son marché postal (rejoignant ainsi les deux autres Etats Membres qui ont déjà de jure entièrement ouvert leur secteur postal à la concurrence: SE, FI). Également l'Allemagne et les Pays Bas ont confirmé leurs plans pour procéder plus rapidement qu'envisagé dans la directive postale. Tenant compte de ces développements et les combinant avec les précédents, près de 60% de la poste aux lettres de l'UE seront effectivement ouverts à la concurrence d'ici fin 2007. L'abolition complète du secteur réservé dans certains Etats Membres, sa réduction significative dans certains autres, et la confirmation des plans dans plusieurs autres donnent une impulsion forte aux Etats Membres appliquant toujours un secteur réservé pour s'engager rapidement dans la même direction.

4. TENDANCES DU MARCHÉ

Pendant la période de référence le marché postal a continué à évoluer vers un marché de distribution à sens unique, loin du modèle plus traditionnel de communications bidirectionnelles. Aujourd'hui, plus de 87.5% des lettres (au niveau de l'UE) sont envoyées par des entreprises et des organismes plutôt que par des individus; le segment de marché des entreprises vers les consommateurs (B2C) représente maintenant 62% du volume total de courrier par rapport aux 60.5% de 2004. Cette tendance devrait continuer car les taux de croissance de ce type de produits (publicité non adressée et marketing direct) sont substantivement plus hauts que celui de la lettre traditionnelle. C'est également un élément important d'optimisme pour le secteur dans son ensemble, mais seulement si le rythme de la réforme postale est maintenu. Comparé à d'autres économies mondiales, comme les Etats-Unis par exemple, il semble y avoir un potentiel de croissance significatif sur le marché (en particulier dans une partie des Etats Membres de l'UE 10). Cependant, seulement un marché postal moderne et dynamique pourra libérer la pleine capacité du secteur. Ce potentiel doit également être vu dans le contexte plus large du marché plus global des communications qui contient beaucoup de nouveaux produits et services (vente à distance, commerce électronique, courrier hybride et services à valeur ajoutée)¹¹.

Le secteur postal a subi une transformation remarquable durant la dernière décennie. Un certain nombre de compagnies postales européennes ont su relever le défi. Les stratégies orientées sur la croissance et la perspective de l'ouverture progressive du marché ont, entre autres, permis l'entrée d'opérateurs postaux sur des secteurs adjacents. Les décisions politiques dans les années 90 ont engagé un processus qui a maintenant sa propre dynamique. Les développements expérimentés dans le secteur postal ne sont pas uniques. D'autres secteurs sont déjà passés par des changements également de grande envergure. On s'attend à ce que l'évolution du marché postal continue et que le rythme du changement s'accélère.

¹¹ « [Ceci] implique la transmission d'une image électronique d'un document ou de sa conversion dans le format numérique et de sa transmission en un point éloigné, où l'image est imprimée, enveloppée et envoyée au destinataire. » - COM (91) 476 final.

La croissance en terme de revenu aussi bien qu'en terme de marges bénéficiaires a augmenté dans la période de référence. Selon les informations disponibles, les taux de bénéfice réalisés dans le segment du courrier ont été sensiblement plus hauts que ceux réalisés dans le colis et de l'express, segments plus concurrentiels. Dans le segment du courrier les marges bénéficiaires peuvent varier entre 10% et 20%, alors que dans le colis et l'express les marges bénéficiaires peuvent être entre 2.5% et 10%¹².

Une concurrence notable sur le marché du courrier doit encore se développer. L'analyse objective des parts de marché des concurrents aussi bien que la perception subjective des principaux acteurs confirment que même dans les cas où le monopole a été complètement supprimé ou réduit de manière substantielle, la concurrence émerge seulement. Ceci concerne en particulier la poste aux lettres, les envois de correspondance ainsi que - à quelques exceptions notables - le publipostage. Entre 2000 et 2005 il semble ne pas y avoir eu de croissance significative de la concurrence dans le segment des services postaux et ceci doit être vu comme source d'inquiétude.

Néanmoins, la seule perspective de l'ouverture du marché a créé un élan considérable dans le secteur postal et est susceptible de produire plus de changements (par exemple du point de vue du fonctionnement opérationnel et de l'orientation client). Il semble y avoir un large accord sur le fait que les services postaux ne constituent pas des monopoles naturels. La concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen de favoriser l'innovation, l'investissement et le bien-être du consommateur. En conséquence, les avantages statiques comme l'utilisation efficace des ressources et des biens d'équipement à un moment donné, ainsi que les avantages dynamiques, comme la possibilité d'utilisation de ressources nouvelles et plus efficaces et de biens d'équipement sur un espace de temps plus large - pourraient être facilités par une concurrence croissante.

L'ouverture des marchés des industries de réseau, y compris le secteur postal, a été explicitement mentionnée dans le rapport Kok¹³ comme partie importante de la stratégie de Lisbonne. Pour arriver au bon fonctionnement du marché intérieur des services postaux, une pluralité d'actions par différents acteurs au niveau de la Communauté et au niveau national sera nécessaire. Ceci est en cohérence avec le fait que les Etats Membres ont un rôle crucial à jouer et qu'ils doivent s'appropriier le marché intérieur¹⁴.

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

La période de référence illustre bien les accomplissements positifs de la directive postale ; la transposition et sa mise en œuvre ont eu un impact important sur la régulation et sur le marché. Dans la période de référence la réduction supplémentaire du secteur réservé à 50g (pour des lettres) au 1er janvier 2006 a ouvert environ 7% de volume additionnel à la concurrence. Le processus progressif prévu de l'ouverture du marché, et les perspectives d'ici la date de cible de 2009 pour l'ouverture totale, ont déclenché un processus dynamique de

¹² En particulier, tableau 4.2.19 dans WIK, Main Developments, 2006.

¹³ Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, Relever le défi, 2004, p.27.

¹⁴ Commissaire McCreevy, discours du 2 février 2005 au Comité des affaires juridiques du Parlement européen; Communication de la Commission au Conseil, Parlement européen, Comité économique et social européen, et au Comité des Régions – Deuxième rapport de mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006, COM(2005)0011 final.

réforme, une plus grande efficacité et le développement d'un marché plus orienté vers les clients.

L'ouverture du marché est seulement un des éléments qui a résulté de la directive postale. En même temps, la disponibilité d'un éventail de services universels de qualité, et disponibles dans toute la communauté a été confirmée pendant la période de référence. Tout en constituant un minimum, les conditions prévues dans la directive postale ont été un point de référence important pour tous les acteurs du secteur.

En général, il est prouvé que les effets positifs de la réforme postale incluent plus de services orientés vers le client. La satisfaction du client pour les services postaux est haute¹⁵ comparée à d'autres services d'intérêt général.

Le secteur postal, qui offre une infrastructure primordiale de communication, d'importance économique et sociale élevée, a aussi besoin de se développer en relation avec les changements majeurs intervenant dans les marchés des communications, de la publicité et du transport/ logistique sous peine de rester à la traîne. La directive postale a jusqu'ici assuré que ceci ne se matérialise pas mais le rythme du changement des besoins du marché plus large des communications doit être suivi.

La directive postale a été une des forces contribuant à la réforme postale en Europe. Basé sur les résultats positifs jusqu'ici - décrits en détail dans le document de travail des services de la Commission - d'autres étapes sont nécessaires à ce moment crucial du développement.

6. CONCLUSION

Confirmation du calendrier établi par la directive: finaliser le chantier de construction

Tous les résultats intermédiaires de la directive postale ont été réalisés jusqu'ici : d'abord, les monopoles ont été progressivement réduits suite à l'application du calendrier d'ouverture progressive du marché comme prévu dans la directive postale (par exemple réduction du secteur réservé à 50g le 1er janvier 2006) et aussi suite à l'ouverture de segments importants (tels que le publipostage) ou encore suite à l'ouverture totale du marché postal (UK, SE, FI). En second lieu, la concurrence s'est développée et dans les Etats Membres les plus avancés les parts de marché des opérateurs historiques ont été réduites à environ 90%, et le degré perçu de concurrence s'est généralement développé entre 2000 et 2005¹⁶. Toutefois, la concurrence ne s'est pas toujours développée autant qu'espéré. Troisièmement, les fournisseurs du service universel se sont restructurés et se sont adaptés avec succès aux développements de la régulation et du marché. Ceci est soutenu par la tendance généralement positive en ce qui concerne la croissance globale du chiffre d'affaires et de la rentabilité¹⁷. Quatrièmement - et comme déjà illustré- la qualité de service s'est améliorée, la satisfaction du client est élevée et le service universel a été maintenu.

Les développements jusqu'ici ne fournissent aucune évidence soutenant le besoin de changement de la date limite de 2009 comme présenté dans la directive postale. Au contraire, les importants développements de la régulation dans la période de référence de ce rapport

¹⁵ Eurobaromètre spécial, Services d'intérêts généraux, 2006

¹⁶ Voir chapitre 4.1 et 4.6 du document de travail des services de la Commission.

¹⁷ Voir chapitre 4.4 du document de travail des services de la Commission.

fournissent une impulsion forte aux Etats Membres qui n'ont pas entièrement ouvert leurs marchés postaux pour suivre le mouvement. En outre les conditions du marché sont favorables et la fenêtre d'opportunité qu'elles présentent devrait être utilisée.

Centre d'attention principal: un service universel de haut niveau, et besoins des consommateurs

La directive postale actuelle est basée sur le principe de l'harmonisation minimum. Elle a déjà donné aux Etats Membres un certain nombre de possibilités pour adapter le service universel aux besoins spécifiques du pays en question. La période de référence a donné quelques exemples où certains produits commerciaux, considérés comme attractifs, ne devaient plus être considérés comme éléments du service universel puisque le marché assure entièrement leur fourniture.

D'autre part, la nécessité d'assurer entièrement le service universel juste pour les consommateurs et les petites entreprises n'est généralement pas contestée. Les différents consommateurs (PME y compris) et les citoyens doivent pouvoir recevoir la même qualité de service - sinon meilleure - après l'ouverture totale du marché. Leurs besoins, y compris ceux futurs, doivent être la ligne à suivre. Ceci exige également que leurs droits, quand il s'agit de traiter leurs plaintes, devraient être renforcés (par exemple en prolongeant les procédures d'appel à tous les opérateurs). En outre, une plus grande coopération entre les autorités nationales de régulation pourrait également aider à une meilleure pratique. Ceci pourrait concerner la comparaison d'expériences et l'échange d'information sur les plaintes des consommateurs (c'est-à-dire en profitant des pratiques des Etats Membres qui ont plus d'expérience du traitement des plaintes) ou sur les procédures d'autorisation et la comptabilité.