



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2006
SEC(2006) 1292

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur
des services postaux de la Communauté**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2006) 594 final}
{SEC(2006) 1291}

1. INTRODUCTION

Le présent document se rapporte au point 2006/MARKT/006 (services postaux) du programme de travail de la Commission. Il a pour objet de **présenter un résumé de l'analyse d'impact** articulé autour des options retenues dans la proposition, de leurs incidences et des recommandations formulées.

Sommaire du document:

- 1 - Introduction
- 2 - Consultation des parties intéressées
- 3 - État de la situation et défis
- 4 - Objectifs
- 5 - Options stratégiques et évaluation
- 6 - Conclusion

La directive postale de 1997 (97/67/CE) a lancé une première phase d'harmonisation des services postaux dans l'UE. Les modifications apportées à cette directive en 2002 (par la directive 2002/39/CE) ont prévu de réduire en 2003 et 2006 le secteur susceptible d'être réservé et, partant, d'ouvrir progressivement à la concurrence le marché des services postaux dans des conditions bien définies. **La directive postale confirme implicitement l'objectif d'une ouverture totale du marché, et fixe 2009 comme date butoir pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou toute autre étape en vue de réaliser cet objectif (article 7, paragraphe 3, et considérant 24).** En 2006, le Parlement européen a reconfirmé cette ligne d'action générale¹.

Le contexte global et le point de départ de la présente proposition se présentent comme suit:

- en vertu de la directive postale en vigueur, la Commission est chargée de soumettre (conformément à l'article 7) une proposition confirmant «l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude [prospective]»;
- conformément à la «clause de caducité» inscrite dans son article 27, la directive postale cessera de produire ses effets la 31.12.2008 et, si aucune nouvelle proposition de la Commission n'est adoptée avant cette date, le secteur sera régi à titre principal par les règles du traité CE (notamment l'article 86 du traité CE);
- selon les conclusions du rapport de la Commission sur l'application de la directive en vigueur² et de l'étude prospective³ (concernant l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux), l'ouverture totale du marché peut être assurée d'ici 2009 dans tous les États membres, moyennant quelques mesures de sauvegarde;
- dans de nombreux États membres, les préparatifs en vue de l'ouverture totale du marché vont déjà bon train et s'accompagnent d'améliorations en matière de qualité du service, sans compromettre le service universel.

¹ Résolution du Parlement européen sur l'application de la directive postale (2006 (0040)).

² COM(2006) 595.

³ COM(2006) 596.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La Commission a lancé un éventail de consultations comprenant:

- une consultation publique, qui a permis de recueillir 2 295 réponses à un questionnaire et 103 communications écrites;
- 6 études de grande ampleur, lancées entre 2004 et 2006, sur des problèmes liés aux futures orientations de la politique postale et 10 ateliers publics, qui s'ajoutent à 14 autres études réalisées depuis 1997;
- l'enquête «Eurobaromètre» sur la satisfaction des consommateurs, à laquelle ont été associés 25 groupes cibles dans toute l'UE, destinée à établir les besoins et le degré de satisfaction des divers utilisateurs de services postaux;
- des discussions avec les États membres, les opérateurs et toutes les autres parties concernées, y compris les partenaires sociaux et les organisations de consommateurs.

3. ÉTAT DE LA SITUATION ET DEFIS A RELEVER DANS LE SECTEUR DES SERVICES POSTAUX DANS L'UE

État de la situation

Les services postaux dans l'UE ont généré quelque 90 milliards d'euros de recettes en 2004, et continuent de jouer un rôle important dans l'économie de l'UE. Leur contribution directe au PIB de l'UE est estimée à 37 milliards d'euros (0,4 %) et ils emploient 1,7 million de personnes. Quant aux secteurs liés ou apparentés aux services postaux, ils représentent environ 150 milliards d'euros de recettes supplémentaires et 3,5 millions d'emplois. La clientèle, c'est-à-dire les *utilisateurs* des services postaux, se répartit de la manière suivante: 12,5 % des expéditeurs et 70 % des destinataires de l'ensemble des envois postaux sont des particuliers, tandis que les entreprises représentent 87,5 % des expéditeurs et 30 % des destinataires d'envois postaux. La portée de la présente proposition englobe principalement les *services postaux universels*. Elle couvre le marché des lettres (lettres et cartes, petits paquets, etc.), une partie du marché des colis et certains envois non postaux (par exemple, les journaux).

Le secteur postal dans l'UE connaît actuellement des changements importants, dont l'ouverture progressive du marché, la croissance rapide et le coût de plus en plus faible des supports électroniques concurrents, les nouvelles technologies d'automatisation et l'évolution des structures de propriété. La pression s'intensifie, dès lors, sur le secteur pour qu'il devienne plus compétitif et plus performant, faute de quoi l'emploi et la viabilité des services pourraient en pâtir. La diversité des environnements juridiques et commerciaux dans lesquels évoluent les opérateurs européens de services postaux crée des distorsions de concurrence et décourage la poursuite des réformes. De plus, un certain nombre d'entraves empêchent une réelle concurrence sur le marché postal, notamment la survivance de certains monopoles ou la multiplicité des régimes d'autorisation et d'octroi des licences. La fourniture obligatoire du service postal universel peut impliquer des coûts contraires à la logique économique dans certaines régions de certains pays, mais le maintien de ce service universel dans toutes les zones géographiques est capital pour les citoyens comme pour les entreprises de l'UE.

Dans ces conditions, le principal problème que pose l'organisation des dernières étapes de la réforme des services postaux dans l'UE consiste à définir la marche à suivre pour obtenir un secteur postal performant et compétitif qui continue d'offrir un service de grande qualité à des tarifs abordables aux particuliers et aux entreprises en Europe. L'accent sera mis sur les aspects énumérés ci-après.

1) Portée du service universel: cette expression désigne l'ensemble permanent et obligatoire de produits postaux qui doivent faire l'objet du service universel. Plus sa portée est étendue, plus il y a de risques que le service universel ne puisse être garanti par les seuls mécanismes du marché et du commerce en l'absence de monopole. *L'enjeu à l'échelon communautaire consiste à déterminer s'il convient d'harmoniser plus strictement la portée du service universel pour l'ensemble des États membres.*

2) Normes applicables au service universel: la directive postale impose des normes précises aux États membres en ce qui concerne la levée et la distribution des envois au moins 5 jours ouvrables par semaine à destination de tout point situé sur le territoire d'un État membre. Elle exige des prix abordables et un service accessible, et permet l'uniformité des tarifs. *L'enjeu à l'échelon communautaire consiste à déterminer s'il y a lieu de modifier certaines de ces exigences, notamment en matière d'uniformité des tarifs.*

3) Secteur réservé: il s'agit du principal obstacle à l'achèvement du marché intérieur, dans la mesure où la prise en charge des lettres pesant jusqu'à 50 g (qui représentent la majorité des envois postaux) peut encore faire l'objet d'un monopole. À ce jour, FI, SE et UK ont déjà supprimé le secteur réservé, et DE et NL ont l'intention de faire de même d'ici 2008. Plusieurs autres États membres ont ouvert leur marché du publipostage et d'autres types de courrier en anticipant la date butoir de 2009. *L'enjeu à l'échelon communautaire consiste à déterminer s'il faut confirmer la date butoir fixée par le législateur de l'UE, à savoir 2009, pour la suppression des secteurs réservés.*

4) Mécanismes de financement autres que le monopole: en l'absence de secteur réservé, *l'enjeu à l'échelon communautaire consiste à déterminer si d'autres mesures s'imposent pour financer le service universel et, dans l'affirmative, lesquelles, et si la directive doit proposer un choix éventuel à cet égard.*

5) Accès à certains équipements et à certaines ressources de l'infrastructure postale: au niveau national, l'utilisation des éléments de l'infrastructure postale (ou l'«accès» à ces éléments), comme les boîtes postales, les boîtes aux lettres, les bases de données sur les codes postaux et les changements d'adresse, se heurte à de nombreux obstacles juridiques, qui risquent de nuire au développement de la concurrence et d'ébranler la confiance des utilisateurs si les normes de qualité des services postaux viennent à baisser. *L'enjeu à l'échelon communautaire consiste à déterminer si, dans un environnement postal à plusieurs opérateurs, il convient de renforcer le rôle des États membres ou des autorités réglementaires nationales pour surveiller ou imposer l'accès à ces équipements et pour mettre en place les procédures qui garantiront l'intégrité du système et la confiance des utilisateurs dans les services postaux.*

6) Accès en aval: l'expression désigne l'accès de tiers à l'infrastructure de l'opérateur historique, et notamment à ses installations de tri et de distribution. Actuellement, cet aspect n'est pas expressément réglementé par la directive postale. Il s'agit de déterminer si le développement naturel de plusieurs modèles de concurrence ou, lorsque l'État membre le juge nécessaire, le choix consistant à favoriser ou à imposer un modèle unique peuvent continuer

de coexister ou demandent une intervention communautaire ex-ante. Si c'est le cas, l'enjeu secondaire *consiste à déterminer si la Communauté doit harmoniser ou renforcer le rôle anticipatif des États membres pour surveiller ou imposer l'accès en aval.*

4. OBJECTIFS

La Commission a défini les objectifs suivants pour la présente proposition.

Pour réaliser un marché intérieur des services postaux par une réforme dont les retombées positives profiteraient à l'ensemble des citoyens et des entreprises:

- maintien d'un service universel de haute qualité pour tous à des prix abordables
- ouverture complète du marché
- réduction des distorsions commerciales et des obstacles au marché intérieur

Mesures spécifiques:

- poursuite de la réduction et, en définitive, suppression du secteur réservé
- recours à des mesures de sauvegarde ou à des mécanismes de financement proportionnés pour garantir le service universel
- accès équitable à l'infrastructure postale

5. OPTIONS STRATEGIQUES

L'analyse d'impact a réparti les options en deux niveaux d'action:

- **quatre options «de haut niveau»** correspondant aux grands choix politiques à opérer par la Communauté en ce qui concerne les modalités d'intervention, et
- **16 options spécifiques** concernant des moyens pratiques de réaliser des progrès sur chacun des enjeux définis. Le tableau 2 figurant au point 5.3 de l'analyse d'impact indique quelles sont les options spécifiques réalisables en fonction des différentes options «de haut niveau».

5.1. Options de haut niveau

Les quatre options de haut niveau suivantes ont été définies.

Option A: l'absence d'action (pas de proposition législative) signifierait, compte tenu de l'expiration de la directive postale en vigueur le 31 décembre 2008, que le secteur postal serait régi à titre principal par les règles du traité CE (notamment l'article 86), qui imposent aux États membres l'obligation de justifier l'existence éventuelle de services réservés, subordonnent l'utilisation de monopoles à l'intérêt communautaire pour le développement du commerce et permettent à la Commission, le cas échéant, d'adopter des décisions et des directives à l'intention des États membres. Par ailleurs, les États membres pourraient déterminer individuellement le service universel et les normes de qualité associées à ce service sur l'ensemble de leur territoire, en conformité avec les traités et les accords

internationaux, et notamment les obligations (plus générales, moins strictes) de l'Union postale universelle.

Analyse: une plus grande hétérogénéité du cadre juridique et des normes applicables au service universel pourrait avoir des répercussions négatives sur la cohésion sociale et donnerait lieu à des conditions de concurrence plus inégales, ainsi qu'à un renforcement des obstacles au marché intérieur.

Option B: une directive postale fondamentalement nouvelle et intégrée, fondée sur une ouverture totale du marché postal en 2009 et comprenant une approche entièrement harmonisée de tous les aspects sectoriels.

Analyse: bien qu'il reste à savoir si toutes les dispositions de la directive postale en vigueur ont été appliquées avec la même rigueur dans toute la Communauté, rien ne permet de supposer que le cadre communautaire actuel soit fondamentalement inadapté. De plus, les particularités et les différences nationales en matière de besoins des utilisateurs empêcheront probablement l'adoption d'une solution universelle qui soit valable, adaptée et acceptable pour tous les États membres.

Option C: prorogation de la directive postale en vigueur au-delà de 2009, auquel cas la clause de caducité de l'article 27 serait supprimée, tous les autres éléments restant inchangés.

Analyse: en enrayant de fait le mouvement communautaire en faveur de l'ouverture du marché, cette solution risque de retarder l'importante restructuration du secteur, de nuire à l'efficacité dynamique, de limiter le développement des choix et de l'innovation et, à plus long terme, de compromettre la compétitivité relative du secteur postal. Une diminution relative aurait des conséquences pour la demande globale (baisse du volume de courrier), ainsi que sur l'emploi durable et la capacité d'offrir aux citoyens la possibilité d'accéder aux services postaux à des prix abordables.

Option D: adaptation de la directive postale en vigueur dans la mesure de ce qui est nécessaire pour assurer l'ouverture du marché postal, option qui est fondée sur l'idée que le maintien d'un service universel de haute qualité et l'ouverture complète du marché sont compatibles et qui permet de se rapprocher au plus près des objectifs de la Communauté pour le secteur.

Analyse: cette option conserverait et amplifierait le cadre établi par la directive postale en vigueur, les seules modifications apportées étant celles que requièrent les évolutions récentes ou attendues du marché, comme la suppression du secteur réservé. Cette option ne demande pas de remise en question fondamentale des objectifs communautaires.

Impact sur les consommateurs: Les options A et B, de même qu'à moyen terme l'option C (étant donné le risque de diminution de la compétitivité du secteur), peuvent déclencher un affaiblissement des normes du service universel telles qu'elles sont définies au niveau de l'UE et, partant, avoir des effets négatifs pour les consommateurs et pour la cohésion territoriale et sociale. L'option D conserve les exigences actuelles en matière de modération des prix et de qualité du service universel, ainsi que la possibilité d'uniformiser les tarifs, mais, dans la mesure où l'ouverture du marché aurait également pour conséquence de lier plus étroitement les prix aux coûts, elle pourrait donner lieu dans certains cas à une hausse des tarifs unitaires.

Ces options A/B/C/D «de haut niveau» ont été analysées en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs pour le secteur postal. Les options de haut niveau A et B ont été rejetées dès la première phase de l'analyse. Les conclusions relatives aux options de haut niveau C et D ont été établies au terme d'une analyse plus détaillée des incidences liées aux options spécifiques retenues.

5.2. Options spécifiques

Dix options spécifiques ont été retenues en dernière analyse, couvrant les domaines d'action suivants: i) portée du service universel; ii) normes applicables au service universel; iii) secteur réservé et mécanismes de financement du service universel; iv) accès aux ressources essentielles; v) accès en aval. Le tableau ci-dessous présente un récapitulatif des incidences, chaque option spécifique étant associée à une option «de haut niveau» correspondante. Pour une description et une analyse plus complète de toutes les options, voir les points 5 et 6 du texte intégral de l'analyse d'impact.

| Enjeu | Options | Impact sur les utilisateurs | Impact sur l'emploi | Impact économique |
|---|--|-----------------------------|---------------------|-------------------|
| Portée du service universel | Option 1 (options B/C/D) - pas de changement: flexibilité actuelle | 😊😊 | 😊 | 😊 |
| | Option 2 (option D) – portée axée sur les produits destinés aux consommateurs et aux PME | 😊 | 😊 | 😊 |
| Normes applicables au service universel | Option 4 (options C/D) – pas de changement: les normes en vigueur restent les règles communautaires minimales | 😊 ou 😊 | 😊 | 😊 ou 😞 |
| | Option 5 (option D) – pas de changement: les normes en vigueur restent les règles communautaires minimales, mais l'uniformité des tarifs est uniquement autorisée pour les envois uniques | 😊😊 | 😊😊 | 😊😊😊 |
| Secteur réservé et mécanismes de financement du service universel | Option 8 (option C) - maintien de la directive actuelle moyennant la suppression de l'article 27 – maintien des secteurs réservés, des obligations imposées aux nouveaux opérateurs sur le marché et des fonds de compensation | 😊 ou 😞 | 😊 ou 😊 | 😊 ou 😞😞 |
| | Option 9 (option D) - liste exhaustive des mécanismes de financement sans secteur réservé, mais comprenant aides d'État, procédures de marché public, subventions croisées internes, partage des coûts ou fonds de compensation, et introduction d'une redevance pour le service universel, applicable aux acteurs concernés par le marché du service universel | 😊😊 | 😊 ou 😊 | 😊 ou 😊😊 |

| | | | | |
|-----------------------------------|---|--------|--------|---|
| Accès aux ressources essentielles | Option 11 (option C) – pas de changement: problématique de l'accès livrée au règles du marché et de la concurrence | ☺ ou ☹ | ☺ | ☺ |
| | Option 12 (option D) – obliger les ARN à désigner les ressources essentielles, évaluer si l'accès s'impose pour la base de données des codes postaux, les boîtes postales, les informations sur les changements d'adresse et les services de réacheminement et assurer un accès transparent et non discriminatoire | ☺☺ | ☺ | ☺ |
| Accès en aval | Option 15 (option D) - obliger l'opérateur dominant ou l'opérateur utilisant un réseau public préexistant à ne pas refuser l'accès en aval dans des circonstances définies | ☺ | ☺ | ☺ |
| | Option 16 (options C/D) – pas de changement: accès non discriminatoire compte tenu des coûts évités | ☺☺ | ☺ ou ☺ | ☺ |

En ce qui concerne ces options spécifiques, les choix suivants sont recommandés:

En ce qui concerne la portée du service universel, il n'est pas possible, actuellement, d'harmoniser les modalités de réduction de la portée du service universel aux seuls produits postaux qui ne seraient pas assurés par les mécanismes du marché, dès lors que la concurrence s'installera à des vitesses variables dans l'ensemble de l'UE et que les marchés nationaux et les besoins des utilisateurs diffèrent. *L'option 1 est recommandée, c'est-à-dire que les principales obligations communautaires concernant la portée générale des services postaux qui doivent obligatoirement être assurés devraient rester inchangées.*

En ce qui concerne les normes applicables au service universel, il n'y a guère de demande pour une réduction harmonisée des normes ou une limitation du pouvoir de décision des États membres en matière d'application de normes de qualité et de service plus strictes que les exigences communautaires minimales. Cependant, après l'ouverture du marché, l'existence de tarifs uniformes pour les produits postaux ouverts à la concurrence risquerait de susciter des arrivées inopportunes sur le marché, qui pourraient à leur tour compromettre la capacité de l'opérateur historique actuel à financer le service universel. Néanmoins, les utilisateurs eux-mêmes apprécient l'uniformité des tarifs et sa contribution à la cohésion sociale. *L'option 5 est recommandée, c'est-à-dire un minimum de modifications consistant à restreindre la liberté des États membres d'appliquer l'uniformité des tarifs aux envois uniques et à quelques autres articles. Elle permet également de prendre en compte l'une des principales préoccupations des parties concernées qui préconisent un rétrécissement de la portée du service universel pour en faire un simple «filet de sécurité pour le consommateur».*

En ce qui concerne le secteur réservé et les modèles de financement, le maintien du secteur réservé perpétuerait la distorsion de concurrence. Toutefois, pour financer le service universel en l'absence de monopole, il est nécessaire de pouvoir faire appel à un éventail d'autres solutions pour une utilisation exceptionnelle. *L'option 9 est recommandée, c'est-à-dire la suppression du secteur réservé et, partant, la possibilité accordée aux États membres de choisir entre plusieurs possibilités de financement comme solutions de remplacement du*

secteur réservé: marchés publics de services (comme source indirecte de financement public), aides d'État, redevance sectorielle et fonds de partage des coûts du service universel.

En ce qui concerne l'accès aux ressources essentielles de l'infrastructure postale, il est intéressant pour les utilisateurs et les opérateurs, tant actuels que potentiels, que les bienfaits de la concurrence ne soient pas dilués parce que les acteurs du marché n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les modalités d'accès à ces ressources. *L'option 12 est recommandée, dans la mesure où elle autoriserait expressément l'autorité réglementaire nationale à intervenir, s'il y a lieu, pour éviter cette situation.*

En ce qui concerne l'accès en aval aux réseaux de tri et de distribution, les éléments du réseau postal de base qui constituent une «ressource essentielle» étant rares (voire inexistant), il ne paraît pas justifié de renforcer les dispositions en la matière ou de rendre obligatoire cet accès en aval au niveau communautaire. Il est tout aussi vrai, cependant, que le législateur de l'UE n'a pas lieu de restreindre le développement de la concurrence en matière d'accès. *L'option 16 est recommandée, c'est-à-dire que les décisions de rendre obligatoire l'accès en aval pourraient encore être prises au niveau des États membres, moyennant la prise en compte des facteurs économiques et des impératifs de la concurrence. L'accès peut être jugé opportun pour certains marchés nationaux, mais pas dans d'autres. Quoiqu'il en soit, il n'est pas proposé de modifier la directive postale en vigueur sur ce point.*

6. CONCLUSION

Compte tenu des incidences et des recommandations relatives aux questions spécifiques, c'est l'option de haut niveau D qui est proposée: adapter la directive existante dans la mesure de ce qui est nécessaire pour assurer l'ouverture du marché des services postaux, avec la garantie d'un service postal universel de haut niveau⁴.

⁴ L'option D est également implicitement confirmée par l'étude prospective de la Commission qui conclut que, sous réserve d'instaurer des mesures de sauvegarde supplémentaires, il n'y a aucune raison de retarder la transition vers une ouverture complète du marché au-delà de 2009.