COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2006
COM(2006) 596 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Étude prospective concernant l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Étude prospective concernant l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. HISTORIQUE ET OBJECTIF DU PRESENT RAPPORT

Depuis le lancement de la politique postale communautaire il y a plus de quinze ans, son objectif principal a été d'assurer un service universel de haute qualité durable pour tous les usagers et les habitants de la Communauté. La réforme des services postaux dans l'Union européenne décidée par le législateur communautaire a consisté en une introduction très progressive de la concurrence sur les marchés postaux, pour améliorer l'efficacité, la qualité et le choix des services postaux, dans l'objectif, à terme, d'une ouverture complète du marché. Au cours des quinze dernières années, les monopoles subsistants ont été progressivement réduits, et les acteurs dans le domaine postal ont eu le temps d'adapter leurs organisations à la nouvelle situation. Selon la directive postale, la Commission devait confirmer en 2006 si la réforme postale peut être poursuivie et si la dernière étape de l'ouverture complète du marché en 2009, comme le prévoit la directive, doit être entamée. La directive invite explicitement[1] la Commission à présenter à cette date une « étude prospective » destinée à évaluer si l'achèvement du marché intérieur est possible dans le maintien du service universel.

L'analyse présentée ici, qui repose sur une vision prospective, examine les effets sur le service universel d'une ouverture complète du marché en 2009. On ne peut répondre à cette question sans que ne soit traitée la question qui lui est étroitement liée de savoir comment financer le service universel en l'absence de tout monopole (ou « domaine réservé »). Dans la présente étude, la Commission a délibérément choisi une approche très prudente mettant l'accent sur la durabilité à long terme de la fourniture du service universel aux personnes et aux entreprises dans l'Union européenne.

Le présent rapport, qui constitue l'étude prospective que doit faire la Commission, repose sur les conclusions de l'étude sectorielle de Price WaterhouseCoopers (PWC) sur l'impact de l'ouverture complète du marché sur le service universel[2]. Il repose également sur un certain nombre d'autres éléments, notamment les conclusions d'études sectorielles antérieures[3], des rapports d'experts, de larges consultations des parties intéressées, des travaux de recherche, ainsi que l'expérience acquise en matière de concurrence sur les marchés postaux et dans d'autres secteurs.

Le présent rapport décrit une nouvelle fois les objectifs de la réforme des services postaux dans l'Union européenne et dépeint la situation actuelle du service postal universel dans

---

1 Article 7, paragraphe 3, de la directive 97/67/CE, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2002/39/CE.

2 « The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009 », PriceWaterhouseCoopers, 2006 (ci-après PWC 2006).

3 La Commission a commandité vingt études depuis le lancement de la réforme des services postaux dans l'Union européenne (voir : http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm).

l'Union européenne, ainsi que les futures tendances du marché. Il évalue l'impact potentiel et les possibilités d'un marché intérieur des services postaux ouvert à la concurrence pour le service universel et les objectifs communautaires connexes dans ce domaine (l'emploi et les aspects sociaux). Enfin, le présent rapport décrit les mesures d'accompagnement qui pourraient être prises pour réduire les risques, notamment l'introduction d'autres mécanismes de financement du service universel.

2. LES OBJECTIFS DE LA REFORME DES SERVICES POSTAUX DANS L'UNION EUROPEENNE

La réforme des services postaux dans l'Union européenne a été élaborée en vue de débloquer une situation caractérisée par une qualité variable et un choix limité des services postaux proposés par les opérateurs historiques jouissant de monopoles postaux dans chaque État membre.

En réponse aux changements que va connaître à brève échéance le marché postal traditionnel et à la nécessité de développer le marché postal intérieur de l'Europe, le législateur communautaire a choisi de renforcer la concurrence sur le marché pour créer les incitatifs nécessaires en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité[4]. Un cadre réglementaire a été mis en place pour surveiller les développements du marché et la fourniture du service universel.

La définition communautaire du service postal universel prend en compte deux grands aspects : une gamme de services et les conditions dans lesquelles ils sont fournis. Le service universel est défini à l'article 3 de la directive postale[5]. En gros, le service universel peut être défini comme l'accès à une gamme de services (lettres, colis, objets assurés et enregistrés, autres envois postaux) selon des tarifs, une accessibilité et une qualité raisonnables (levée et distribution cinq jours par semaine, temps de transit limité), et dans le respect des « exigences essentielles » (par exemple respect du caractère privé de la correspondance).

Conformément au principe de subsidiarité, la définition large du service universel contenue dans la directive postale est diversement interprétée dans l'Union européenne, à la lumière des besoins nationaux et sociétaux. Des dérogations sont permises dans des cas exceptionnels (par exemple une réduction de la fréquence de la distribution dans les régions très isolées).

À l'heure actuelle, dans la plupart des États membres, le financement du service universel repose essentiellement sur un domaine réservé ou un reste de monopole (complété par des économies d'échelle et de gammes) dont jouissent les opérateurs publics historiques. Dans les cas où le domaine réservé offre un mécanisme facile pour financer le service universel, il demeure l'entrave la plus importante à l'achèvement du marché intérieur des services postaux. Comme l'indique le Livre vert de 1992 sur le développement du marché unique des services postaux, des mesures adéquates sont nécessaires pour inciter les opérateurs à adapter les services, à innover et à fournir un service universel efficace à tous les habitants de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle la philosophie de l'ouverture contrôlée des marchés a été confirmée par la Commission en 1992, par le Conseil en 1994, par le Parlement européen et le Conseil en 1997 et 2002, et par une suite de rapports de la Commission sur

---

4 Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux - COM(91) 476.

5 Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2002/39/CE.

l'application de la directive sur les services postaux, moyennant la préservation du service universel[6].

3. SITUATION ACTUELLE EN CE QUI CONCERNE LA FOURNITURE DU SERVICE POSTAL UNIVERSEL

Une analyse récente montre que le développement des services postaux universels en Europe a été satisfaisant. Les services universels sont de haute qualité, les tarifs sont raisonnables, l'accès est facile et beaucoup d'opérateurs font de gros bénéfices[7]. Les effets positifs de la réforme postale jusqu'à présent ont également été soulignés dans les rapports de la Commission sur l'application de la directive postale[8], ainsi que dans la résolution récente du Parlement européen[9] à cet égard.

Les services postaux actuels sont radicalement différents des services postaux traditionnels : les opérateurs postaux sont désormais des agents économiques modernes et complexes en concurrence avec d'autres moyens de communication dans un environnement dynamique. Plus de 87,5% du courrier émane des entreprises. En outre, des développements technologiques récents ont des effets sur la manière dont les services postaux sont fournis et empiètent aussi sur leurs activités centrales. Dans une telle situation, les agents économiques, surtout les entreprises petites et moyennes, qui jouent un rôle actif aux différentes étapes de la chaîne de valeur postale, représentent une source importante de possibilités pour la future croissance du secteur postal[10].

Certains États membres ont déjà introduit une concurrence totale ou, à tout le moins, forte dans le secteur postal avant les dates prévues par le droit communautaire, ou ils ont la ferme intention de le faire. En conséquence, on s'attend qu'environ 60% du volume du courrier sous forme de lettres dans l'Union européenne sera entièrement ouvert à la concurrence d'ici 2008. Dans ces pays, les exigences de service public ont été maintenues et respectées malgré l'absence de domaine réservé. La situation en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni montre que les services postaux sont désormais plus efficaces et fiables, et qu'ils satisfont les besoins de la population et des entreprises[11]. La perception qu'ont les usagers de l'accès aux services postaux est très variable selon les marchés nationaux[12].

L'analyse des exigences en matière de fourniture du service universel (tarifs raisonnables, qualité donnée, densité du réseau de bureaux postaux) et les changements de l'environnement de travail montrent que les opérateurs et les usagers ressentent les effets des modifications que subit le secteur, que le marché soit ouvert ou non. Des facteurs cruciaux tels que la demande, le progrès technique, les changements au niveau de l'organisation et les réglementations ont

---

6 COM(91) 476; JO C 48 du 16.2.1994; directives 97/67/CE et 2002/39/CE; COM(2002) 632; COM(2005) 102; COM(2006) 595.

7 « Main developments in the postal sector (2004-2006) », Wik-Consult, 2006 (ci-après Wik 2006).

8 COM(2002) 632 ; COM(2005) 102 ; COM(2006) 595.

9 Résolution du Parlement européen sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2002/39/CE) (2005/2086(INI)), février 2006.

10 « The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry », Postal Users' Group, 2006.

11 « A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market », Swedish Institute for growth policy studies, 2005.

12 *Source*: enquête Eurobaromètre 2002 (EU-15 seulement), 2003 (pays non-membres seulement), 2004, 2006 et Focus Groups, 2006.

des effets sur la manière dont le service universel est fourni[13]. Une nouvelle dynamique est apparue, caractérisée par une professionnalisation croissante de la fourniture du service universel, des services améliorés et une valeur ajoutée pour les usagers.

4. EFFETS POTENTIELS SUR LE SERVICE UNIVERSEL DANS UN MARCHE ENTIEREMENT OUVERT

4.1. Effets sur la fourniture du service universel

Accès aux services postaux

L'accès traditionnel aux services postaux universels a d'ores et déjà changé. Il y a notamment eu des changements dans la manière dont les usagers ont désormais accès aux services postaux. On ne s'attend pas à d'autres changements importants à la suite de l'ouverture complète du marché. En ce qui concerne les avantages, on s'attend à des services mieux alignés et de plus haute qualité ; du côté des inconvénients, l'accès aux service postaux dans les régions isolées risque d'en pâtir, ce qui pourrait entraîner le besoin de prendre des mesures compensatoires si les fournisseurs de services universels et d'autres agents économiques n'offrent que des alternatives insuffisantes. Dans un environnement où il y a plusieurs opérateurs, notamment au cours de la période de transition, il faudra une surveillance réglementaire pour garantir aux usagers et aux entreprises petites et moyennes l'accès aux services.

Qualité des services

La distribution en tous lieux et des services de haute qualité sont les avantages commerciaux les plus importants dont jouissent les fournisseurs historiques de services universels. Dans une situation de concurrence totale, il serait absurde pour eux de réduire la qualité. Dans les segments de marché moins intéressants, en l'absence de pression concurrentielle, il faudra peut être maintenir un contrôle et une surveillance réglementaires pour garantir la qualité[14].

Des tarifs raisonnables

D'une façon générale, en ce qui concerne le service universel, on s'attend que l'ouverture complète du marché aura pour effet que les services coïncideront mieux avec les besoins réels, et que les usagers et les petites entreprises seront disposés à les payer. Pour les petits usagers, et, plus encore, pour les usagers qui ne consacrent qu'une très petite part de leurs revenus aux services postaux, la stabilité des tarifs garde son importance, et pour contrôler les développements, des garde-fous réglementaires sous la forme de mécanismes de plafonnement des prix pourront être introduits.

4.2. Effets sur le financement du service universel

Les forces du marché vont jouer un rôle grandissant dans l'amélioration de l'efficacité de la fourniture du service universel, et limiteront le coût de la part résiduelle dépourvue d'intérêt

---

[13] « Technology and innovation in the postal sector » A D Little 2004; « European landscape in 2015 » Boston Consulting Group, 2006 (ci-après BCG 2006).

[14] « The evolution of the regulatory model for European postal services », Wik-Consult, 2005 (ci-après Wik 2005).

économique direct. L'avenir du service universel ne peut cependant pas être laissé aux seules forces du marché. Les fournisseurs de services universels auront besoin d'une marge de manœuvre commerciale (il s'agira, notamment, de relâcher la contrainte d'uniformité des tarifs pour le courrier de masse). Un financement ad hoc pourrait être nécessaire, dans la mesure où il serait justifié et proportionné. En outre, notamment dans les marchés avec des quantités faibles par tête, des mesures réglementaires pourraient également être mises en œuvre.

4.3. Effets sur l'emploi

La restructuration des opérateurs historiques est en cours, et l'ouverture des marchés n'est qu'un de ses moteurs. Globalement, il y a plus à gagner à soutenir un marché ouvert plus dynamique, dont profitera l'activité économique générale, qu'à maintenir le statu quo[15]. On s'attend que l'ouverture du marché accroîtra globalement les marchés des services postaux et promouvra l'intégration et la compétitivité par rapport aux autres moyens de communication et de transport, et qu'elle contribuera au maintien d'emplois durables chez les fournisseurs de services universels et facilitera la création de nouveaux emplois chez les autres opérateurs et les nouveaux venus.

4.4. Effets sur la cohésion territoriale et sociale

Dans la mesure où les fournisseurs de services universels remplissent un rôle social, ils pourraient demander une compensation financière adéquate. À cet égard, des réponses appropriées sont possibles au niveau national, qui est le plus indiqué pour évaluer ces demandes (il en existe des exemples en France et en Norvège)[16].

4.5. Les différences selon les États membres

Dans cette évaluation, il faut tenir compte des effets différents de l'ouverture du marché selon les États membres, où la situation du marché postal national n'est pas la même, ni l'état de préparation des fournisseurs de services universels historiques. D'aucuns affirment qu'en fonction de ces différences, l'ouverture du marché pourrait nuire à la fourniture du service universel dans certains États membres. L'étude du PWC a examiné toutes les différences dans l'Union européenne, dans l'hypothèse d'une ouverture totale du marché. Cette étude conclut que l'ouverture des marchés en 2009 ne compromettra la fourniture du service universel dans aucun État membre, et qu'il n'y a donc pas lieu de la retarder. Cette conclusion confirme la propre évaluation de la Commission et d'autres évaluations, notamment celle de l'étude d'Ecorys, qui fournit des détails supplémentaires sur les perspectives de développement de la concurrence pour chaque marché, deux études successives de Wik-Consult sur le développement du marché postal européen, et l'étude de Nera sur l'aspect économique des services postaux (bien que, sur le plan formel, ces études ne reposent pas sur un format national, elles tirent des conclusions allant dans le même sens)[17].

Au cas par cas, il faudra peut-être prendre certaines mesures au niveau national pour résoudre les problèmes posés par un état de préparation insuffisant de l'opérateur historique, pour lui

---

15 BCG 2006, p. 19.

16 PwC 2006 p. 169.

17 "Economics of postal services", Nera 2004; "Development of competition in the postal sector", Ecorys, 2005 (ci-après Ecorys 2005); "Main developments in the European postal sector", Wik-Consult, 2004 (ci-après Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006.

permettre de se restructurer sans compromettre le service universel. Une confirmation de la date ultime à laquelle le marché devra être entièrement ouvert incitera à mener à bien les préparatifs en temps utile. Des garde-fous supplémentaires pourraient être mis en place pour atténuer les problèmes spécifiques que certains fournisseurs de service universel pourraient rencontrer, sans qu'il faille repousser l'ouverture totale du marché au-delà de 2009.

4.6. Les risques d'une remise à plus tard des réformes

En l'absence de perspectives d'une ouverture effective des marchés, la fourniture à long terme du service universel pourrait être menacée[18]. De nouveaux investissements sont nécessaires pour faire face aux nouveaux défis que doit relever le marché et pour maintenir la fourniture du service universel, compte tenu du fait que confrontés à des restrictions budgétaires, les gouvernements nationaux sont moins enclins à investir dans les infrastructures postales[19]. Dans l'évaluation de l'opportunité d'investir dans le secteur, les agents économiques ont besoin de sécurité juridique et d'une confirmation du fait que l'ouverture du marché débloquera le potentiel du marché des services postaux.

En outre, le maintien des monopoles n'incitera pas les opérateurs historiques à fournir qualité et efficacité à l'avantage de tous les usagers. La crainte d'augmentations incessantes des tarifs poussera les usagers à se rabattre sur d'autres moyens de communication. Cela aurait également des effets négatifs sur les plans d'investissement actuels, et limiterait la recherche d'innovation et de services à valeur ajoutée. En outre, les emplois dans le secteur postal seraient menacés à long terme, de même que ceux des secteurs connexes, qui dépendent d'un marché postal dynamique. En un mot, en retardant le processus, on donnerait le mauvais signal au marché.

En l'absence d'une ouverture plus grande du marché, il faudrait de nouvelles interventions au niveau de la réglementation pour stimuler et orienter la concurrence, sans que cela n'assure nécessairement une plus grande efficacité et une concentration sur les besoins des usagers. Cela irait à l'encontre du principe consistant à mieux légiférer et à concentrer davantage la réglementation, qui est de plus en plus largement appliqué dans toute l'Union européenne[20].

5. MESURES COMPLEMENTAIRES ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DESTINEES A PRESERVER LE SERVICE UNIVERSEL DANS LE CADRE DE L'OUVERTURE TOTALE DU MARCHE

5.1. Les différents niveaux d'intervention : forces du marché, réglementation communautaire et nationale

Les forces du marché, d'une part, et la réglementation communautaire ou nationale, d'autre part, offrent un ensemble de possibilités qui faciliteront l'ouverture du marché tout en préservant le service universel. Tout d'abord, les prestataires du service universel devront s'engager à s'adapter à la nouvelle situation et à permettre au service universel de bénéficier de gains d'efficience dynamiques (grâce à une réorganisation, à une meilleure prise en compte des besoins de la clientèle ou à une adaptation des effectifs). Ensuite, le cadre réglementaire

---

18 "Giving customers choice: a fully open postal services market", Postcomm, 2005.

19 Wik 2006 p. 159.

20 Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne - SEC(2005) 175.

communautaire et/ou national devra offrir aux clients de la poste des garanties supplémentaires quant au maintien du service universel. Enfin, si cela s'avère nécessaire et justifié, il faudra également prévoir une possibilité de financement du service universel.

Dans l'ordre dans lequel elles viennent d'être énoncées, ces différentes mesures offrent aux décisionnaires une vaste gamme de possibilités parmi lesquelles ils pourront choisir celles qui sont le mieux adaptées à leurs spécificités nationales. De nombreuses recherches et études de cas confirment que tous les milieux intéressés sont disposés à s'engager pleinement pour que ces mesures puissent être mises en œuvre[21].

5.2. Les réponses du marché : des gains d'efficience dynamiques

L'accroissement des volumes

Compte tenu de l'importance des économies d'échelle pour la prestation du service universel, les volumes de courrier constituent l'un des principaux éléments susceptibles d'atténuer l'impact potentiel de l'ouverture du marché. On s'attend à une forte croissance sur les marchés où les volumes par habitant sont faibles[22], notamment ceux qui seront sans doute les plus touchés par l'ouverture du marché[23]. Enfin, une extension du partenariat avec le secteur du publipostage peut sensiblement améliorer les possibilités d'accroissement des volumes. En encourageant l'utilisation du courrier, notamment du publipostage direct, comme moyen de communication, tous ces éléments contribueront directement et indirectement à la prestation du service universel.

Diversification des revenus

Le marché offre aux opérateurs postaux, pour autant qu'ils puissent bénéficier d'une certaine liberté commerciale, des possibilités de diversifier leurs recettes et de réaliser des économies de gamme. Grâce aux subventions croisées internes, les prestataires du service universel peuvent indirectement garantir leur capacité à fournir un service postal universel, le cas échéant. Les opérateurs postaux disposent d'une ample marge de manœuvre pour ajouter d'autres activités à la chaîne de valeur et constituer un portefeuille de services plus important. De nombreux opérateurs, de taille et de niveau d'ambition différents, se sont déjà engagés avec succès dans des activités de banque postale, dans le développement d'activités au détail, dans les secteurs de la logistique et du courrier express, dans des activités à l'échelon régional ou international, ainsi que dans des partenariats de plus en plus nombreux avec le secteur de la logistique[24].

Restructuration des prestataires du service universel

La réorganisation des opérateurs historiques constitue l'une des pierres angulaires de l'adaptation à l'ouverture totale du marché, dans la mesure où elle devrait leur permettre de faire face à la concurrence tout en maintenant le même niveau de service universel et, en fait, de fournir des services plus efficaces à l'ensemble des utilisateurs. Plusieurs indicateurs

---

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006

22 Wik 2006 p. 202

23 PwC 2006 p. 119

24 Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006

montrent qu'il est largement possible de réduire les coûts et de procéder à des restructurations selon des calendriers et des modalités différents[25].

Enfin, comme un grand nombre de salariés s'approchent de l'âge de la retraite, il devrait être possible d'adapter progressivement le niveau des effectifs, si cela s'avère nécessaire pour que l'organisation soit adaptée à la nouvelle situation du marché.

5.3. Garanties réglementaires

Il n'existe pas de solution unique pour se préparer à l'ouverture du marché. C'est grâce à une combinaison de diverses mesures proactives au niveau du marché, ainsi qu'à une ferme volonté de réformer, que les prestataires du service universel pourront faire face à l'ouverture du marché et en retirer des bénéfices. En outre, certaines mesures réglementaires pourront s'avérer utiles en tant que garanties complémentaires du maintien du service universel.

Mesures de garantie du maintien du service universel

La directive postale (notamment ses articles 4 et 22) fournit explicitement aux États membres le cadre permettant de garantir le maintien de la prestation du service universel, avec une exigence explicite de protection des consommateurs. Ce sont les autorités réglementaires nationales instituées par la directive postale qui sont le mieux à même de contrôler la fourniture du service universel et de prendre les mesures qui s'imposent si celle-ci se trouvait en danger. Elles ont la possibilité de déterminer quel est le moyen le plus efficace et le plus approprié pour garantir l'existence du service universel, tout en respectant les principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination, de proportionnalité et de moindre distorsion du marché.

Accès aux infrastructures du prestataire du service universel

Si l'accès aux infrastructures du prestataire du service universel peut parfaitement, dans un environnement où opèrent plusieurs entreprises, être garanti par des accords entre opérateurs, ainsi qu'en témoigne l'exemple de la Suède, les autorités réglementaires nationales peuvent néanmoins assumer une fonction de contrôle à cet égard.

Des accords appropriés d'accès en aval (c'est-à-dire l'octroi aux concurrents de l'accès au réseau de distribution de l'opérateur historique) peuvent contribuer au financement de la distribution dans des zones rurales ou dans des zones à coûts élevés[26]. C'est le niveau national qui est le plus approprié pour traiter cette question, afin de garantir la flexibilité du système et de tenir compte des spécificités nationales.

Flexibilité commerciale pour le courrier d'entreprise

L'élimination de la contrainte du prix unique pour le courrier d'entreprise et l'octroi aux prestataires du service universel d'une certaine souplesse pour la détermination de leurs tarifs les aidera beaucoup à s'adapter à l'ouverture du marché[27].

---

25 PwC 2006 p.177; BCG 2006 p. 52

26 PwC 2006 p.129; Wik 2005 p. 94

27 Wik 2005 p.138; PwC 2006 p. 115

Rôle conjoint des autorités réglementaires et des autorités de la concurrence

Il n'est pas exclu que la concurrence n'évolue pas comme prévu et que les avantages qu'elle comporte, et qui ont été mis en évidence dans les précédentes sections, restent lettre morte. La concurrence est fragile au cours de la phase initiale d'ouverture du marché et les autorités réglementaires, ainsi que les autorités de la concurrence, devront suivre de près l'évolution de la situation[28].

Recours aux licences dans des cas exceptionnels

Si cela s'avère approprié et proportionné, il devrait pouvoir rester possible d'avoir recours aux licences pour imposer aux nouveaux opérateurs postaux des exigences spécifiques en matière de qualité, de disponibilité et de performances du service concerné, de façon à garantir le service universel.

Mécanismes d'encadrement des prix

L'autorité de régulation nationale a la possibilité (sur la base de mécanismes adéquats d'encadrement des prix) de contrôler l'importance et le rythme d'une éventuelle augmentation des prix et de maintenir ceux-ci à un niveau raisonnable et justifié.

5.4. Garanties relatives au financement du service universel

Même après que les États membres auront introduit les mesures nécessaires pour faciliter l'adaptation de la réglementation et du marché à une situation de concurrence accrue[29], il ne peut être exclu que dans certains États membres, il soit toujours nécessaire de financer certains coûts résiduels justifiés de la prestation du service universel. Il a été prévu à cet effet, pour le secteur réservé, un ensemble de solutions qui permettront de compenser ces coûts (aides d'État, redevances sectorielles ou fonds de compensation) ou de trouver d'autres moyens de fournir ce service (appel d'offres, obligations de service universel imposées à d'autres opérateurs). Ces mécanismes, éventuellement complémentaires, pourront être mis en œuvre au niveau national pour autant qu'ils soient nécessaires et dûment justifiés. Le critère de proportionnalité que cela implique inciterait à plus de discipline que ne le fait le secteur réservé.

6. CONCLUSION

Le service universel peut être garanti avec une ouverture totale du marché en 2009

En définitive, l'approche adoptée par le législateur communautaire il y a 15 ans, à savoir l'achèvement du marché postal intérieur allié à un service postal universel de grande qualité, semble viable et pourra être mise en œuvre dans l'ensemble des États membres d'ici à 2009. Toutefois, il serait très dangereux de vouloir ralentir le processus, dans la mesure où le marché évolue rapidement et où d'autres réformes sont nécessaires. C'est pourquoi, dans l'intérêt du service postal universel, des clients (y compris les consommateurs) et de l'emploi,

---

[28] "The impact of competitive entry into the Swedish postal market" Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; WIK 2006 annexe A2

[29] Voir, notamment, la proposition de la Commission sur la TVA postale - COM(2003) 234, modifié par COM(2004) 468), qui est toujours en cours d'examen par le Conseil.

il faudrait que cette évolution soit accompagnée par un contrôle réglementaire adéquat, qui permettrait aux différents acteurs de mieux évoluer de concert sur un marché concurrentiel.

Pour ce qui est du cadre réglementaire européen dans le secteur postal, le fait de ne pas prendre acte de l'évolution du marché pourrait mettre en péril la viabilité à long terme du service universel, en ne procurant pas les bons incitants aux forces du marché.

Des mesures de sauvegarde et des mécanismes de financement complémentaires sont en place

Il existe déjà un ensemble de mesures auxiliaires qui, le cas échéant, pourraient être appliquées afin de soutenir de façon adéquate le service universel en fonction de l'évolution du marché et de garantir que les besoins des citoyens de l'Union soient satisfaits par un service postal efficace et fiable. Ces mesures pourront également être appliquées sur certains marchés spécifiques où le niveau de préparation du prestataire du service universel serait toujours insuffisant.

Des mécanismes de financement complémentaires ont été prévus afin de compenser, lorsque cela s'avère nécessaire et proportionné, la prestation du service universel. À l'échelon européen, la subsidiarité permettra la mise en œuvre de la combinaison de mesures différentes la mieux adaptée pour garantir le maintien du service universel.

Prochaines étapes

L'ouverture totale du marché n'est qu'une première étape vers la réalisation de l'objectif ultime, à savoir la mise en place d'un marché réellement concurrentiel, qui garantira la viabilité à long terme du service postal universel. Une période de transition, au cours de laquelle les forces du marché s'adapteront à la nouvelle situation, est prévue. Une fois que le marché postal se sera stabilisé, les mesures réglementaires de soutien pourraient devenir superflues et/ou de nouvelles mesures pourraient s'avérer nécessaires. Au cours de cette phase de transition, les opérateurs devront s'adapter et les autorités de régulation devront surveiller soigneusement l'évolution de la situation, afin de faire en sorte que les citoyens de l'Union et les entreprises puissent bénéficier pleinement d'un service universel de haut niveau et de la prise en compte de plus en plus grande des besoins de la clientèle par l'ensemble des acteurs du secteur postal.