COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2006
COM(2006) 595 final

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)

{SEC(2006) 1293}

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'EVOLUTION DE LEUR ROLE

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 employées par les prestataires du service universel, selon la dernière évaluation de WIK-Consult[1]. Cependant, environ 5 millions d'emplois sont liés aux activités postales: il s'agit d'emplois qui dépendent directement de ce secteur, qui y sont étroitement liés ou qui sont induits par lui[2].

Les services postaux sont un instrument indispensable à la communication et au commerce et sont essentiels pour beaucoup d'activités économiques et sociales. Le marché intérieur, le commerce international et le commerce ne peuvent fonctionner que 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. Soulignons également 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 chargés du service universel ont un rôle important à jouer dans la prestation d'autres services (tels que les services financiers) pour les citoyens de l'UE.

Les services postaux évoluent 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 à la concurrence – doivent être pris en considération. Les cinq principaux facteurs de changement qui caractérisent le secteur postal sont la demande changeante du client, les changements d'organisation, l'ouverture du marché, l'automatisation et l'utilisation des nouvelles technologies, ainsi que la substitution électronique.

Les services postaux sont un élément important du marché intérieur des services[3] et font partie de la stratégie de Lisbonne (relancée en 2005[4]) à titre de source de croissance économique et de création d'emplois. Selon la stratégie de Lisbonne, le marché intérieur doit être rendu complètement opérationnel[5], tout en préservant le modèle social européen, caractérisé notamment par la fourniture de services d'intérêt économique généraux (SIEG)

---

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.

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

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 compétitivité[6]. Les services postaux modernes continuent à contredire les prédictions faites il y a quelques années selon lesquelles le secteur serait condamné au déclin en raison de l'introduction de nouvelles technologies de communication. Les fournisseurs postaux ont au contraire tiré profit des innovations technologiques pour augmenter leur productivité et proposer 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 mesures supplémentaires sont nécessaires. Dans le secteur postal, les 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. Ces coûts pourraient se traduire par l'augmentation de la substitution, une utilisation moindre des innovations technologiques, une diminution de l'attention accordée aux besoins du client et, plus généralement, 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] impose 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 2002[8] et son deuxième rapport d'application en mars 2005[9]. Comme en 2005, le présent rapport fournit une évaluation complète de la transposition de la directive postale par les États Membres, y compris l'application des principaux éléments de la directive ainsi que les tendances détaillées du marché (incluant les aspects économiques, techniques, sociaux, ainsi qu'en matière d'emploi et de qualité des services). Une évaluation plus détaillée est présentée dans un document de travail des services de la Commission. Le présent 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 progrès importants, et des changements notables se sont produits dans le secteur postal.

---

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 ont été entrepris 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 parallèlement à l'étude prospective et à la proposition législative.

Par ailleurs, le présent rapport et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne peuvent être distingués de l'étude prospective et de la proposition de nouvelle directive puisque le présent rapport d'application évalue l'impact de la directive postale au cours des années 2004 à 2006 (ci-après : la « période de référence »). Les évaluations ex post 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 objectifs[10]. Ceci prend une importance particulière dans le contexte des initiatives susmentionnées à prendre en 2006 dans le secteur postal.

Ce rapport confirme que la réforme postale dans l'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, notamment 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. APPLICATION DE LA DIRECTIVE POSTALE ET EVOLUTION DE LA REGLEMENTATION

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

La transposition n'est toutefois que la première étape du processus de mise en œuvre du cadre communautaire. La mise en œuvre législative a clairement 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 de 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 distribution – est demeurée à un niveau élevé et a dépassé les objectifs de 85% de distribution du courrier intracommunautaire dans les trois jours, et de 97% dans les cinq jours. Un autre effet important de la directive postale est l'indépendance des autorités réglementaires nationales (ARN) par rapport aux opérateurs ; l'indépendance des ARN (comprise dans un sens plus large) a encore été renforcée au cours de la période de référence. Cependant, en ce qui concerne 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 constate que le degré de mise en œuvre varie fortement d'un État membre à l'autre. Comme une possible interprétation erronée de ces conditions pourrait constituer un obstacle à l'entrée

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

sur le marché, un examen des pratiques nationales avec les autorités compétentes des États Membres devrait être envisagé. La coopération administrative en ce qui concerne la fixation des prix et la transparence des comptes semble avoir une importance particulière.

D'importantes évolutions réglementaires ont également eu lieu dans plusieurs États Membres. Celles-ci dépassent ce qui est exigé par le cadre réglementaire communautaire. En particulier, un État Membre, le Royaume-Uni, a entièrement ouvert le 1er janvier 2006 son marché postal (rejoignant ainsi les deux autres États Membres qui ont déjà, de jure, entièrement ouvert leur secteur postal à la concurrence: la Suède et la Finlande). L'Allemagne et les Pays Bas ont également confirmé leur intention de procéder plus rapidement que ce qui est envisagé dans la directive postale. Compte tenu de ces évolutions et des précédents développements, près de 60% du secteur postal européen seront effectivement ouverts à la concurrence d'ici à la fin 2007. L'abolition complète du secteur réservé dans certains États Membres, sa réduction significative dans certains autres, et la confirmation des projets dans plusieurs autres incitent fortement les États Membres où le secteur réservé existe toujours à s'engager rapidement dans la même voie.

4. TENDANCES DU MARCHE

Au cours de la période de référence, le marché postal a continué d'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 du courrier au lieu de 60,5% en 2004. Cette tendance devrait se maintenir car les taux de croissance de ce type de produits (publicité non adressée et marketing direct) sont nettement plus élevés que celui du courrier traditionnel. C'est également un important facteur d'optimisme pour le secteur dans son ensemble, mais seulement si le rythme de la réforme postale est maintenu. Par rapport à d'autres économies mondiales, telles que les États-Unis, le marché semble avoir un potentiel de croissance significatif (en particulier dans une partie des États Membres de l'UE 10). Cependant, seul un marché postal moderne et dynamique pourra libérer la pleine capacité du secteur. Ce potentiel doit également être considéré dans le contexte plus large du marché des communications, qui propose 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 dans des secteurs adjacents. Les décisions politiques des années 90 ont engagé un processus qui a maintenant sa propre dynamique. Les évolutions du secteur postal ne sont pas uniques. D'autres secteurs ont également déjà connu des changements de grande envergure. On s'attend à ce que l'évolution du marché postal se poursuive et que son rythme 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 termes de revenus aussi bien qu'en terme de marges bénéficiaires a augmenté au cours de la période de référence. Selon les informations disponibles, les marges ont été sensiblement plus élevées dans le segment du courrier que dans ceux des colis et des envois express, segments plus concurrentiels. Dans le segment du courrier, les marges bénéficiaires peuvent varier entre 10% et 20%, alors qu'en ce qui concerne les colis et les envois express, elles sont comprises entre 2,5% et 10%[12].

Une véritable concurrence doit encore se développer sur le marché du courrier. L'analyse objective des parts de marché des concurrents ainsi 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, ce qui est préoccupant.

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 Kok[13] comme partie importante de la stratégie de Lisbonne. Pour arriver au bon fonctionnement du marché intérieur des services postaux, une pluralité de mesures prises par différents acteurs au niveau communautaire et national sera nécessaire. En effet, les États Membres ont un rôle crucial à jouer et doivent s'approprier le marché intérieur[14].

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

La période de référence illustre bien les effets positifs de la directive postale ; sa transposition et sa mise en œuvre ont eu un impact important sur la réglementation et sur le marché. Pendant la période de référence, la réduction supplémentaire du secteur réservé à 50g (pour les lettres) au 1er janvier 2006 a ouvert environ 7% de volume additionnel à la concurrence. Le processus prévu d'ouverture progressive du marché, et la perspective d'une ouverture totale d'ici à l'échéance de 2009 ont favorisé le déclenchement d'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 davantage orienté vers les clients.

L'ouverture du marché n'est qu'un des effets de la directive postale. En même temps, la disponibilité d'un éventail de services universels de qualité, disponibles dans toute la communauté, s'est 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.

De manière générale, la réforme postale a notamment eu pour effet que les services sont davantage orientés vers le client. Par rapport à d'autres services d'intérêt général, la satisfaction du client pour les services postaux est élevée[15].

Le secteur postal, qui offre une infrastructure de communication d'importance économique et sociale capitale, doit aussi accompagner 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 permis que ce ne soit pas le cas, mais il convient de suivre le rythme de l'évolution du marché plus large des communications.

La directive postale a été l'un des éléments contribuant à la réforme postale en Europe. Au vu des résultats positifs engrangés à ce jour - décrits en détail dans le document de travail des services de la Commission ci-joint - d'autres mesures sont nécessaires en ce moment crucial.

6. CONCLUSION

Confirmation du calendrier établi par la directive: achever le chantier

Tous les objectifs 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 prévu par 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). Deuxièmement, la concurrence s'est développée et dans les États Membres les plus avancés, les parts de marché des opérateurs historiques ont été réduites à environ 90%, et le degré perçu de concurrence a généralement augmenté entre 2000 et 2005[16]. Toutefois, la concurrence ne s'est pas toujours intensifiée autant qu'espéré. Troisièmement, les prestataires du service universel se sont restructurés et se sont adaptés avec succès à l'évolution réglementaire et commerciale, comme le montre la croissance globale généralement soutenue du chiffre d'affaires et de la rentabilité[17]. 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.

À ce jour, rien n'indique qu'il soit nécessaire de modifier l'échéance fixée à 2009 dans la directive postale. Au contraire, les importants changements réglementaires qui ont eu lieu au cours de la période couverte par le présent rapport fournissent incitent vivement les États

---

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.

Membres qui n'ont pas entièrement ouvert leurs marchés postaux à suivre le mouvement. En outre, les conditions du marché étant favorables, il convient de saisir cette occasion.

Principaux objectifs: assurer un service universel de qualité et répondre aux besoins des consommateurs

La directive postale actuelle est basée sur le principe de l'harmonisation minimum. Elle a déjà donné aux États Membres un certain nombre de possibilités pour adapter le service universel aux besoins spécifiques du pays en question. La période de référence est émaillée de quelques exemples où certains produits destinés aux entreprises, considérés comme attrayants, ne devaient plus être considérés comme relevant du service universel puisque leur offre est totalement assurée par le marché.

En revanche, la nécessité de garantir pleinement l'accès des consommateurs et des petites entreprises au service universel n'est généralement pas contestée. Les consommateurs (PME y compris) et les citoyens on droit à un service de même, sinon de meilleure qualité, après l'ouverture totale du marché. Leurs besoins, actuels et 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 l'égard de tous les opérateurs). En outre, une plus grande coopération entre les autorités réglementaires nationales permettrait également de généraliser les bonnes pratiques. Il s'agirait notamment d'échanger des critères et des informations sur les plaintes des consommateurs (en profitant des pratiques des États Membres qui ont plus d'expérience dans ce domaine) ou sur les procédures d'autorisation et la comptabilité.