

Avis du Comité consultatif pour les services postaux au sujet de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté

Novembre 2000

Remarques préliminaires

Le document présenté se fonde sur les éléments obtenus lors de la réunion du Groupe de Travail "EUROPE" qui s'est réuni le 10 octobre 2000.

Adressée à l'autorité politique, cette synthèse a pour but d'exprimer une position d'un organe consultatif en y reflétant la sensibilité de chaque partie quant aux positions défendues.

Pour la FEB et l'Association Belge des Banques, la Commission européenne a pris énormément de temps par rapport au timing qui avait été décidé dans la directive 97/67/CE, pour finalement jouer la carte d'un compromis politique exagérément prudent. Il en résulte le développement de situations potentiellement malsaines du point de vue de la concurrence, où des opérateurs publics subventionnés et maintenus en position de monopole sur leurs marchés domestiques, développent, à la faveur d'alliances stratégiques, des activités internationales déjà libéralisées dans le secteur du courrier express, à l'instar de la Deutsche Post AG. Ce qui est critiquable est le risque de subventions croisées.

La BCA accueille favorablement la proposition de la Commission européenne concernant la poursuite de la libéralisation du secteur postal. La BCA déplore toutefois que la proposition ne tient pas compte d'une manière appropriée de la nécessité de poursuivre la libéralisation du marché postal européen. La BCA indique ci-après comment on peut créer des opérateurs postaux plus performants, avec une part de marché croissante et des services postaux meilleurs tant pour le courrier professionnel que personnel, dans un cadre garantissant une concurrence loyale.

Les clients insistent pour que soit offert un éventail plus large de services avec un bon rapport qualité/prix, ainsi que la liberté de choix entre des prestataires de services de taille mondiale.

Afin de garantir une concurrence loyale, il est nécessaire de libéraliser immédiatement et complètement le marché postal belge. Ce n'est que de cette façon qu'on pourra éviter que des entreprises publiques comme La Poste utilisent le soutien de l'Etat et les recettes du monopole pour renforcer leur position sur le marché libre.

Test-Achats se réjouit de la nouvelle proposition de Directive modifiant la Directive 97/67/CE et qui achève la libéralisation des services postaux. La première Directive postale n'a en effet pas engendré de véritable concurrence depuis qu'elle a été adoptée. Test-Achats estime qu'une concurrence accrue peut améliorer le service pour les clients, tant sur le plan de la qualité que des tarifs.

1. Analyse de la proposition de directive

1.1. La proposition de diminution du secteur réservé à 2,5 fois le tarif de base et 50g pour le courrier intérieur (y compris le publipostage) et le courrier transfrontière (y compris le publipostage)

La FEB et l'Association Belge des Banques précisent que la proposition de nouvelle directive comporte comme faiblesse majeure le refus de proposer la libéralisation totale du secteur postal à la date du 1/1/2003 au plus tard, du publipostage et de tout le courrier transfrontière (sortant et entrant).

La BCA est en faveur d'une libéralisation complète du courrier intérieur. A cette fin, il convient de supprimer les limites de poids et de prix actuelles. Les limites maximales (2,5 x prix / 50 g) proposées par la Commission européenne ne sont qu'un petit pas dans la bonne direction. La BCA souhaite que la Belgique prenne les devants et supprime dès à présent le monopole de la poste.

Le marché du publipostage a un potentiel de croissance élevé en Europe. Dans un marché complètement libéralisé, les opérateurs postaux publics pourraient réagir plus rapidement et efficacement à la demande de campagnes de publipostage plus créatives et plus liées aux coûts. Une libéralisation complète entraînerait alors un service plus fiable et une plus large gamme de services offerts. Elle inciterait les opérateurs publics à travailler d'une manière plus efficace, plus flexible et plus orientée sur le client. Si les opérateurs postaux publics et les entrepreneurs privés ne sont pas libres de développer cette façon de faire de la publicité, le publipostage sera supplanté par d'autres moyens de communication. Six Etats membres ont déjà ouvert le publipostage à la concurrence, sans que le service universel ne soit mis en danger de quelque manière que ce soit. Une libéralisation complète du publipostage permettra tant aux opérateurs postaux publics que privés de continuer à développer ce marché dynamique.

La Poste souhaite une libéralisation graduelle et soumise à de constantes évaluations. Elle s'oppose cependant aux nouvelles limites proposées par la Commission, considérant que pour préserver la viabilité du service universel, une limite de poids plus importante que 50 g. devrait être fixée.

Les consommateurs (le BEUC) accueillent favorablement une plus grande libéralisation du secteur postal. Bien qu'ils ne soient pas favorables à une libéralisation étape par étape, ils peuvent cependant en accepter la nécessité. La Commission aurait dû aller beaucoup plus loin dans la libéralisation du secteur postal en limitant le secteur réservable à 20g, ce qui correspond à la plus grande partie du courrier. La proposition telle que présentée ne créera pas une réelle concurrence. La diminution de 350g à 50g est aussi élément diminuant les risques de distorsion dans l'Union européenne. (Test-Achats) Il est proposé qu'à partir du 1^{er} janvier 2003, les maxima cités dans la directive postale pour les services postaux que les Etats membres peuvent réserver pour autant que cela soit nécessaire pour le financement du service universel, soient abaissés par rapport au niveau actuel de 350 g et cinq fois le tarif de base respectivement pour la les envois de correspondance nationaux ordinaires.

Les représentants des organisations syndicales estiment que les services réservés doivent être définis aussi largement que possible. Pour l'ACOD et l'ACV, la limite ne peut être ramenée à 50g et fixe comme limite plancher à ne pas dépasser le poids de 150 g. L'ACLVB/VSOA, quant à elle insiste sur le fait que toute diminution du secteur réservable ne peut avoir d'impact sur l'emploi dans le secteur postal.

1.2. Ouverture du marché pour le courrier transfrontière sortant

Pour la FEB et l'Association Belge des Banques, la proposition de nouvelle directive comporte comme faiblesse majeure le refus de proposer la libéralisation du courrier transfrontière sortant du secteur postal européen au plus tard à la date du 1/1/2003. Le BEUC est d'avis que la Commission européenne ne va pas assez loin.

La BCA accueille favorablement la proposition de la Commission européenne de libéraliser *de jure* le courrier transfrontière sortant. Cela sera bénéfique à la communication et au trafic postal entre citoyens et entreprises de l'UE. Le courrier transfrontière était déjà libéralisé de fait dans tous les Etats membres, démontrant par là qu'un marché dynamique n'attend pas une régularisation.

Les représentants des organisations syndicales réaffirment leur position exprimée ci-avant : d'une part, pour l'ACOD et l'ACV, le secteur réservable ne peut être inférieur à 150g, d'autre part pour l'ACLVB/VSOA, toute diminution du secteur réservable ne peut avoir d'impact sur l'emploi dans le secteur postal.

La Poste, quant à elle, ne s'oppose pas à la libéralisation du courrier international sortant.

Test-Achats : pour le courrier transfrontière sortant, le prix maximum actuel doit être supprimé.

1.3. Ouverture du marché pour le courrier transfrontière entrant

La BCA souhaite que la question du courrier transfrontière entrant soit réexaminée. La BCA est contre le fait que ce marché est fermé à la libéralisation, estimant que ce n'est pas nécessaire pour sauvegarder le service universel comme le constate la directive 97/67/UE de 1997. La BCA estime que des mécanismes de contrôle peuvent être mis en place pour décourager les expéditeurs qui tentent d'échapper aux tarifs intérieurs plus élevés.

La FEB et l'Association Belge des Banques sont favorables à une libéralisation totale du publipostage, du courrier transfrontalier entrant à la date du 1^{er} janvier 2003.

Pour les divers motifs invoqués et retenus par la Commission, La poste s'oppose à la libéralisation du courrier transfrontière entrant pour la prochaine étape de 2003. Sa position à l'égard du courrier transfrontière entrant est en tout point identique à celle prise pour le courrier national, en ce compris pour les limites de poids et de prix.

En tant qu'organisme syndical, la VSOA ne peut qu'approuver l'ouverture du marché au courrier transfrontière entrant pour autant que cela n'affecte pas l'emploi au niveau national. Aussi les opérateurs postaux qui traitent un tel produit doivent-ils à notre avis établir ou avoir leur siège social dans le pays de distribution.

(Test-Achats) Il est proposé qu'à partir du 1^{er} janvier 2003, les maxima cités dans la directive postale pour les services postaux que les Etats membres peuvent réserver à leur(s) prestataire(s) du service universel pour autant que cela soit nécessaire pour le financement du service universel, soient abaissés par rapport au niveau actuel de 350 g et cinq fois le tarif de base pour le courrier transfrontière entrant.

1.4. Ouverture totale du marché pour courrier express et définition claire des services spéciaux

Pour LA POSTE, l'introduction dans la directive du concept de "services spéciaux", par l'insécurité juridique qu'elle entraîne, est de nature à porter atteinte non seulement au financement du service universel, notamment en offrant de larges possibilités de contournement du service réservé (écrémage du secteur par le fait que tout élément de valeur ajoutée (termes imprécis) du service rendrait celui-ci "spécial" et donc non réservable, mais également à sa qualité. La notion de "services spéciaux", telle qu'elle est présentée dans la proposition de directive, est contraire à l'idée de libéralisation progressive, transversale et contrôlée que défend La Poste.

Les organisations syndicales n'ont pas d'objection quant à l'introduction de la notion de services spéciaux. Ils exigent cependant que l'on puisse bien effectuer la différence entre les services spéciaux et ceux qui ne le sont pas.

Le concept de service universel est un concept évolutif. Définir les services spéciaux en se basant sur ses certaines de ses caractéristiques (changement de direction...) seraient les considérer hors du service universel, ce qui pourrait limiter dans le futur l'évolution de ce service universel. Il ne s'indique donc pas de faire référence à une inclusion ou exclusion de celui-ci.

La BCA, la FEB et l'Association Belge des Banques estiment que les "services spéciaux" ne doivent pas être inclus dans le monopole postal (indépendamment des limites de prix et de poids) et soutiennent donc la Proposition de la Commission européenne de maintenir la doctrine existante de la Commission européenne et de la Cour européenne. La BCA, la FEB et l'Association Belge des Banques soulignent dès lors l'importance de cette disposition pour garantir la sécurité juridique.

Dans sa Proposition, la Commission européenne confirme la jurisprudence existante de la Cour européenne et reconnaît que les services express ne font pas partie du service universel. La BCA se réjouit de cette position.

Dans la nouvelle définition des services spéciaux, Test-Achats regrette que ces services soient décrits comme étant des services qui se distinguent clairement des envois de correspondance universels ordinaires. Le service universel est un concept dynamique qui doit pouvoir être adapté aux développements sociaux, et aux développements du marché. La définition des services postaux spéciaux ne devrait pas mentionner si ces services font partie ou non du service universel, afin de ne pas freiner toute évolution future du service universel.

2. Mesures d'accompagnement proposées par la Commission dont le fonds de compensation

Selon la FEB et la BCA, la proposition de nouvelle directive comporte comme faiblesse majeure que les opérateurs historiques bénéficieront à côté du maintien d'un secteur réservable d'un autre mode de financement par le biais d'un fonds de compensation.

A la place de la mise en place d'un fonds de compensation qui posera de nombreuses difficultés, ce qui risque de rendre le système de financement impraticable, La Poste défend le maintien d'un secteur réservé économiquement équilibré pour préserver un financement valable du service universel de manière à garantir la qualité de celui-ci à des tarifs abordables.

Pour la BCA, les subventions croisées, par lesquelles des recettes provenant du service réservé sont affectées au financement du développement des services en concurrence, provoque des perturbations importantes sur le marché postal. La Communication concernant l'application des règles de la concurrence sur le secteur postal (JO 98/C 39/02) de la Commission européenne ne laisse aucun doute quant à l'interdiction pour un opérateur postal dominant de subventionner ses activités en concurrence par des recettes provenant de son monopole. Aussi la proposition de la Commission européenne doit-elle être conséquente par rapport à cette Communication et souligner l'interdiction des subventions croisées à partir d'un service réservé vers le service non universel tout comme les subventions croisées illégales du service universel.

La BCA demande également au Gouvernement belge et à l'IBPT d'appliquer strictement les dispositions de la Directive (97/67/CE) et de la Communication en ce qui concerne les subventions croisées.

Les organisations représentatives des travailleurs et le BEUC marquent leur accord sur la création d'un fonds de compensation à la condition que cela se fasse de manière transparente et contrôlable. Ce dernier pense cependant que dans un marché postal complètement libéralisé, tous les opérateurs agissant sur le marché postal participeraient au financement du service universel.

Pour La Poste, l'ajout de cette disposition semble surprenant dans la mesure où ces principes figurent déjà dans la directive 97/67/CE. En outre, l'utilisation de termes nouveaux et non définis et la rédaction confuse du texte pourraient engendrer une insécurité juridique.

L'ACLVB/VSOA marque son accord à condition qu'un seul opérateur postal soit désigné pour assurer la prestation de l'ensemble du service universel.

Selon Test-Achats, la directive postale offre à un Etat membre la possibilité de créer un fonds de compensation lorsque l'obligation du service universel constitue selon cet Etat membre une charge financière déloyale pour le prestataire du service universel. Dans ce cas, cet Etat membre peut soumettre l'octroi de la licence à l'obligation de contribuer financièrement à ce fonds. Test-Achats estime que dans un marché postal entièrement libéralisé, tous les opérateurs doivent contribuer au financement du service universel sous certaines conditions.

Un tel financement doit toutefois être contrôlé par les autorités surveillant la concurrence, afin d'éviter que cet instrument soit utilisé pour financer le secteur postal. Il convient donc d'élaborer des directives strictes concernant le fonctionnement, la transparence et le contrôle des fonds de compensation.

Test-Achats approuve l'interdiction de subvention réciproque formulée dans la nouvelle proposition, mais s'oppose à l'exception à la règle générale ("sauf et pour autant qu'on puisse démontrer que ceci est absolument nécessaire pour satisfaire à des obligations spécifiques du service universel imposées en ce qui concerne la zone caractérisée par la concurrence").

Selon l'Association belge des Banques, le financement d'un service universel et spécial éventuel doit se faire d'une façon offrant un maximum de transparence et de conformité au marché. Si les autorités (via le processus décisionnel démocratique) décide que certains services spéciaux doivent être fournis (p.ex. pour des raisons sociales), la manière la moins perturbante pour le marché de réaliser cet objectif est que toutes les entreprises (privées et publiques confondues) qui souhaitent fournir de tels services reçoivent une subvention publique directe, transparente et couvrant les coûts (conforme au marché).

De cette manière, il n'est pas nécessaire de maintenir des segments de marché protégés et réservés qui constituent en fait une "compensation" opaque et faussant la concurrence pour les coûts de certaines "missions publiques spéciales".

3. Etapes de l'ouverture du marché postal après 2003

La Poste estime qu'il est impératif que chaque étape du processus de libéralisation soit fondée sur une évaluation approfondie des conséquences de l'étape précédente. Dès lors, elle n'est pas favorable à la fixation, dès à présent, d'une date pour la libéralisation complète du secteur.

L'ACOD et l'ACV peuvent marquer leur accord sur les échéances déterminées par la Commission européenne à la condition que le secteur réservable ne soit pas inférieur quant au poids à la limite de 150 g.

La FEB, la BCA et le BEUC tiennent à ce que la libéralisation totale soit réalisée au plus tard le 1^{er} janvier 2007. La date annoncée doit être la date effective de la libéralisation du secteur postal.

La BCA estime en outre que sans date définitive, les opérateurs postaux publics ne seront pas encouragés à améliorer leur service et à réagir à la dynamique du marché interne. Une date fixe pour la libéralisation donne en outre la certitude nécessaire aux nouveaux acteurs potentiels du secteur privé sur le marché postal. Cela permettra de créer, d'investir, et donc de créer de l'emploi. La BCA insiste pour que la Belgique supprime dès à présent le monopole postal.

La proposition de la Commission prévoit la poursuite de l'ouverture graduelle et maîtrisée du marché postal en deux étapes. La première, qui commence le 1^{er} janvier 2003, consiste en une baisse générale des maxima actuels de poids et de prix pour certains services qui restent réservés, ainsi qu'en une suppression de toute limite de poids et de prix pour le courrier transfrontière sortant et le courrier express. La phase suivante commencera le 1^{er} janvier 2007 et concerne la poursuite de la diminution des droits exclusifs octroyés aux prestataires du service universel. L'ampleur de la prochaine étape doit être fixée par le Parlement européen et le Conseil pour le 31 décembre 2005 au plus tard sur la base d'une proposition de la Commission qui doit être introduite pour le 31 décembre 2004 au plus tard.

Selon l'agenda proposé, il ne pourra donc pas avoir de libéralisation complète avant 2007. Test-Achats estime que cela est beaucoup trop tard. Jusqu'à ce moment-là, les consommateurs ne pourront pas jouir pleinement d'une concurrence poussée dans le secteur postal. Une échéance commune et moins tardive pour la libéralisation totale permettrait un processus de libéralisation plus harmonisé dans l'ensemble de l'Union européenne.