



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.11.2002
COM(2002) 632 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE)

RÉSUMÉ

Le présent rapport a été établi conformément à la directive 97/67/CE (“directive postale”) aux termes de laquelle *“la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la présente directive, comprenant notamment les informations utiles sur l'évolution du secteur, en particulier sous les aspects économiques, sociaux et technologiques et en ce qui concerne l'emploi ainsi que sur la qualité du service”*. Dans ce cadre, la Commission a entrepris de procéder à l'examen de la transposition de la directive postale dans les États membres. Elle a également lancé un certain nombre d'études visant à étudier de façon plus approfondie différents aspects de la transposition et de l'application de la directive postale¹. Les résultats de ces études ont été largement exploités lors de l'élaboration de ce rapport et sont maintenant disponibles sur le site Web de la Commission².

Il convient de noter que la directive 2002/39/CE³ récemment adoptée, modifiant la directive 97/67/CE, prévoit que la Commission soumet de façon régulière un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive postale. Toutefois, la directive 2002/39/CE n'étant pas encore entrée en vigueur dans les États membres, le présent rapport ne cherche pas à examiner l'application de la directive postale, modifiée par la directive 2002/39/CE, mais s'attache exclusivement à la mise en œuvre de la seule directive 97/67/CE.

L'importance des services postaux

Le marché des services postaux se caractérise par son ampleur. En 2000, les revenus postaux de l'UE ont atteint environ 85 milliards d'euros, soit à peu près 1 % du PIB de l'UE. Le secteur postal emploie directement un grand nombre de personnes (plus de 1,6 million) et au moins un million de postes supplémentaires sont indirectement liés aux services postaux⁴. L'emploi direct se concentre principalement parmi les prestataires du service universel - environ 1,2 million - alors que presque 500 000 personnes sont occupées dans l'industrie de la messagerie et du courrier exprès. Dans l'ensemble, Pls Rambøll estime que plus de 5 millions de postes dépendent directement du secteur postal, ou bien y sont étroitement liés ou en découlent.

¹ Il s'agit notamment des études CTcon sur les conditions régissant l'accès aux services et aux réseaux postaux universels (“the conditions governing access to universal postal services and networks”) et les systèmes de comptabilisation des coûts des prestataires du service postal universel (“the cost accounting systems of the providers of the universal postal service”), et de l'étude réalisée par Omega Partners sur l'impact de certains aspects de l'application de la directive 97/67/CE sur le secteur postal (“the impact of certain aspects of the application of the Directive 97/67/EC on the postal sector”). La Commission a également lancé une étude sur les tendances de l'emploi dans le secteur postal, dont les conclusions préliminaires ont été récemment présentées par les consultants Pls-Rambøll.

² http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/postal/index.htm

³ 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 - JO L 176 du 5.7.2002, p. 21.

⁴ Selon les conclusions de Pls Rambøll.

Les services postaux jouent également un rôle stratégique important car ils s'intègrent dans un marché de communication et de distribution plus vaste. De nombreux secteurs clés tels que le commerce électronique, l'édition, la vente par correspondance, les assurances, la banque et la publicité sont largement tributaires de l'infrastructure postale. Le service postal est également un élément essentiel de la cohésion sociale.

La situation avant l'entrée en vigueur de la directive postale

Avant l'entrée en vigueur de la directive postale, les services postaux variaient considérablement d'un État membre à l'autre. Toutefois, ils étaient principalement fournis par le biais de monopoles publics, déficitaires et parfois inefficaces, offrant des services interchangeables standard d'une qualité et d'une efficacité extrêmement variables. Cette variabilité créait des distorsions dans d'autres secteurs et un effet frontière, dans les domaines où la qualité de service nationale était faible.⁵ Le volume des lettres avait augmenté en termes absolus, mais à un rythme sensiblement inférieur à celui enregistré dans les autres secteurs de la communication et de la distribution. De plus, les prestataires du service universel semblaient montrer des signes de vulnérabilité face à la perte de volume affectant leurs produits traditionnels. Les services traditionnels de poste aux lettres représentaient plus de 80 % de leurs revenus et ils perdaient des parts de marché dans d'autres segments (comme les services de colis).

Il existait cependant des signes positifs. Les volumes du publipostage, bien que très inférieurs aux niveaux enregistrés aux États-Unis, progressaient relativement rapidement et de nouveaux besoins mondiaux de consommation en matière de services postaux se manifestaient, alimentant une croissance régulière dans les segments du colis, du courrier exprès et de la messagerie.

La directive postale

Les principaux objectifs de la stratégie communautaire en matière de services postaux ont été d'améliorer la qualité du service et de réaliser le marché intérieur des services postaux. Dans ce but, et conformément au principe de subsidiarité, la directive postale a mis en place une harmonisation limitée des services postaux communautaires. Elle contient des dispositions réglementaires concernant: la prestation d'un service universel minimum, les critères définissant les services susceptibles d'être réservés, les conditions régissant la prestation des services non réservés et l'accès au réseau, les principes tarifaires et la transparence des comptes, la fixation de normes en matière de qualité du service et l'harmonisation des normes techniques. Ces dispositions, essentiellement axées sur les principes et les limites, ont établi un cadre communautaire que les États membres doivent adapter à leur contexte national.

Évaluation de l'application de la directive postale

Pour évaluer l'application de la directive postale, le présent rapport examine la façon dont cette directive est mise en œuvre dans les États membres. Il analyse également les évolutions pertinentes du marché, depuis l'adoption de la directive postale et fait le point sur les répercussions globales de celle-ci⁶.

⁵ Se reporter au Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux - COM(91) 476 final. Adoptée le 11 juin 1992.

⁶ Il convient de noter que la directive postale s'intègre dans un processus qui a été lancé lors du Conseil des ministres de 1992 et que, pour éviter une séparation irréaliste et artificielle, ce sont les répercussions de l'ensemble de ce processus qui devraient être prises en compte.

La transposition de la directive postale

La transposition de la directive postale dans le cadre législatif national des États membres a été un processus. Elle est néanmoins quasiment achevée. La directive postale peut donc être considérée (dans l'ensemble) comme transposée dans les États membres. Certains problèmes de conformité n'ont toutefois pas été résolus, notamment en ce qui concerne l'indépendance des autorités réglementaires nationales (ARN), et la Commission a ouvert un certain nombre de procédures d'infraction à l'encontre des États membres⁷.

L'application réglementaire de la directive postale

La directive postale a donné lieu aux modifications suivantes:

- la mise en place largement réussie d'un service postal universel communautaire;
- la création d'un domaine réservé commun maximum dans la Communauté;
- l'application de garanties supplémentaires pour la prestation du service universel dans la plupart des États membres;
- l'établissement d'exigences nationales afin de garantir un accès raisonnable et de qualité aux services postaux nationaux;
- la mise en œuvre, par les prestataires du service universel, de systèmes de comptabilisation des coûts transparents et clairement séparés;
- la fixation de normes de qualité de service tant pour le courrier intérieur que pour le courrier transfrontière;
- l'harmonisation des procédures de réclamation;
- la définition continue de normes techniques européennes;
- la création d'autorités réglementaires indépendantes (ARN).

Par conséquent, l'application de la directive postale a permis d'adopter des dispositions de codification et d'harmonisation réglementaires. Toutefois, l'harmonisation réglementaire a été limitée du fait des variations dans l'application du cadre communautaire au sein des États membres. En outre, bien que la directive postale ait posé les jalons d'un marché intérieur des services postaux, des questions se posent quant au rôle des ARN, du fait notamment de l'ouverture du marché à la concurrence.

Le service universel et la qualité de service

Les services postaux ont une dimension sociale importante et le service postal universel est essentiel pour de nombreux clients⁸. La Commission a donc accordé une attention particulière à la fois au service universel et à la qualité des services, en lançant deux études spécifiquement axées sur ces thèmes. Il en résulte que la prestation des services postaux universels a été préservée dans les États membres et demeure très supérieure au minimum fixé par la directive postale. Le niveau actuel d'accès aux services postaux est également plus que satisfaisant en ce qui concerne la densité et l'état du réseau.

⁷ Voir page 15, note de bas de page 21.

⁸ Dans le contexte de ce rapport, les clients sont les utilisateurs des services postaux dans leur ensemble (i.e. utilisateurs privés et commerciaux – voir note de pied de page N°24 pour la définition du terme « utilisateur »).

La directive postale, ainsi que l'accord REIMS sur les frais terminaux, ont permis d'améliorer considérablement la qualité de service. 92,3 % du courrier prioritaire transfrontière de la Communauté a été distribué dans un délai de J+3 en 2001 (contre seulement 69,1 % en 1996)⁹. De plus, l'harmonisation des performances des prestataires du service universel, au niveau transfrontière et intérieur, a permis d'atténuer l'effet frontière. Les normes de mesure de la qualité de service actuellement mises au point par le CEN devraient conduire à une amélioration du suivi et des performances. La qualité de service au niveau national semble également s'être accrue.

L'évolution économique du marché

La mise en œuvre de la directive postale s'est accompagnée d'un développement rapide du marché.

- Le marché des services postaux a poursuivi sa croissance dans l'ensemble des segments de marché.
- La concurrence dans le segment du courrier n'a été que limitée, mais elle est âpre sur les marchés du colis et du courrier exprès. Les prestataires du service universel ont conservé leur place prédominante sur le marché du courrier, qui demeure largement protégé par le système des services réservés dans la plupart des États membres. Certains ont même étendu leurs activités, par le biais des fusions et acquisitions, à des marchés annexes concurrentiels.
- Une tendance à la "corporatisation" (s'inscrire dans une logique d'entreprise) a pu être observée chez les prestataires du service universel. Elle a conduit ces derniers à adopter de nouvelles stratégies commerciales axées sur la maîtrise des coûts, la rentabilité, la diversification et l'expansion. Toutefois, cette tendance a été plus ou moins marquée selon les États membres. Il est certain que ceux qui ont été le plus loin dans cette voie ont bénéficié de la prime au "premier arrivant". Pour la plupart, les prestataires du service universel sont cependant devenus des entreprises commerciales rentables, même si les niveaux de productivité varient.
- L'évolution des prestataires du service universel, qui d'opérateurs de services interchangeables sont devenus des fournisseurs de services de livraison, s'est accompagnée d'une modification de leurs portefeuilles d'activité, généralement dans le sens d'une dépendance réduite vis-à-vis du segment de marché du courrier.
- L'expansion, l'innovation de produit et le recours à l'externalisation entraînent l'effacement des frontières traditionnelles du secteur postal.

Ces changements comportent des avantages évidents, se traduisant notamment par une qualité de service accrue, une efficacité renforcée, une meilleure rentabilité et une plus grande innovation dans le secteur. En conséquence, les prestataires du service universel sont désormais beaucoup mieux armés pour faire face aux exigences d'un marché plus concurrentiel.

⁹ Source: résultats de l'UNEX (International Post Corporation)

Toutefois, ces évolutions ont également généré des coûts et des risques. La position forte des prestataires du service universel dans le segment du marché du courrier a incité les autres opérateurs postaux à se confiner à des marchés de niche. De plus, la cohabitation permanente de domaines réservés et de prestataires du service universel à but lucratif peut poser le problème du respect des règles de la concurrence et des aides publiques. L'on a d'ailleurs pu constater qu'il y a déjà eu un certain nombre de litiges en matière de concurrence dans ce secteur.

Aspects technologiques

Les progrès technologiques rapides ont créé des occasions et des menaces importantes pour les opérateurs postaux. D'une part, le potentiel de substitution accru des produits de courrier traditionnel représente un défi. D'autre part, les avancées technologiques permettent de réaliser des gains d'efficacité potentiels et offrent la possibilité de proposer de nouveaux services postaux à valeur ajoutée ainsi que des produits liés au commerce électronique.

Jusqu'à une époque récente, le volume du courrier dans la plupart des États membres enregistrait une croissance positive. Cette tendance sous-jacente, associée à la dépendance réduite des prestataires du service universel vis-à-vis des revenus de la poste aux lettres traditionnelle, les rend peut-être moins vulnérables aux effets de la substitution. Il semble néanmoins que la menace de la substitution électronique devienne plus précise. Pour s'y opposer, les opérateurs postaux sont de plus en plus amenés à compter sur une réceptivité accrue de la clientèle et sur une meilleure maîtrise des coûts.

Dans ce domaine, les progrès technologiques ont notamment permis de développer l'automatisation du tri. Tous les gains d'efficacité potentiels ne sont cependant pas mis à profit de la même façon par l'ensemble des États membres. Les opérateurs postaux font de plus en plus appel aux technologies de l'information (TI) et se tournent sans cesse davantage vers des pratiques commerciales standard, en délaissant le développement propriétaire ou "interne" traditionnel de solutions TI pour recourir aux produits disponibles sur le marché et à l'externalisation. De plus, les innovations de produit liées aux avancées technologiques ont débouché sur la mise au point de nouveaux services (courrier hybride, utilisation de la technologie Internet et commerce électronique). Dans ce cadre, l'expérience et l'accès au réseau dont bénéficient les opérateurs de services postaux, en tant que distributeurs maîtrisant l'ensemble de la chaîne, constituent un atout précieux.

La dimension emploi des services postaux

Les services postaux ont également une dimension sociale interne importante. Si l'emploi direct a progressé chez les fournisseurs de services de messagerie et de courrier exprès et chez les opérateurs postaux alternatifs, il connaît depuis quelques années une érosion continue parmi les prestataires du service universel. Parmi les prestataires du service universel, l'effet positif créé par l'apparition de nouveaux services et de nouvelles stratégies de développement commercial a été jusqu'à présent contrebalancé par la recherche d'une efficacité accrue, par le biais d'un recours plus généralisé à l'automatisation et à l'externalisation. Mais une fois encore, il existe des disparités significatives entre les prestataires du service universel¹⁰. Il faut toutefois également replacer ces pertes dans une perspective plus large et aussi prendre en considération la croissance d'emploi supérieure affichée par les opérateurs privés concurrents, l'évolution de l'emploi indirect et les effets induits des changements intervenus dans le secteur

¹⁰ Pls Rambøll - Study of Employment Trends in the Postal Sector 1995-2000.

postal, une efficacité renforcée ayant pu accroître les niveaux d'emploi en général. L'étude indépendante entreprise par la Commission semble indiquer que ces développements ont largement compensé les pertes d'emplois au sein des prestataires du service universel¹¹.

L'impact de la directive postale sur le marché

Il est difficile en pratique d'identifier les effets spécifiques de la directive postale sur l'évolution du marché et d'isoler des liens de causalité précis. L'on peut néanmoins raisonnablement affirmer que cette directive, qui s'inscrit dans un processus de réglementation communautaire plus large entamé en 1992, a eu des répercussions importantes sur le développement du marché des services postaux.

En établissant un service postal universel minimum, elle garantit le maintien d'un service d'intérêt général, dans le cadre de l'évolution future du marché. En outre, en encourageant une qualité de service accrue, grâce à des mesures telles que la définition d'objectifs de qualité de service et de normes européennes communes, la directive postale a contribué à l'amélioration de la qualité de service et à la réduction de tous les effets frontière.

Enfin, la directive postale a aménagé la possibilité d'une ouverture plus large du marché et cette perspective a permis d'accélérer le rythme de la réforme postale sur le plan national et celui de la restructuration du secteur postal, dans le sens d'une concentration, d'une efficacité et d'une rentabilité plus grandes.

Conclusion et recommandations

La directive a été largement mise en œuvre dans les États membres et son application a eu des répercussions considérables sur la réglementation et le marché. Elle a ainsi atteint ses buts, à savoir l'harmonisation minimale du marché des services postaux de l'UE et l'amélioration de la qualité de service. En outre, en fixant des objectifs à long terme pour le secteur postal, la directive, qui s'inscrit dans un processus de réglementation communautaire plus large entamé en 1992, a contribué de façon significative au développement du marché, puisqu'elle représente rien moins que la première étape dans le processus de réalisation du marché intérieur.

Compte tenu de la situation actuelle - la garantie du maintien d'un service universel dans l'ensemble des États membres, confirmée par la directive 2002/39/CE - aucune recommandation n'est formulée en vue d'une actualisation supplémentaire du cadre réglementaire communautaire à ce stade.

Toutefois, le niveau d'harmonisation atteint demeure cantonné, au sein de la Communauté, au cadre réglementaire de base établi par la directive postale. Par exemple, la pratique réglementaire varie considérablement entre les États membres et ces disparités ont peut-être limité à la fois le développement de la concurrence sur le marché des services postaux de l'UE et l'harmonisation en termes d'efficacité des prestataires du service universel. Cette situation a à son tour freiné l'amélioration de la compétitivité de l'UE.

L'asymétrie réglementaire persistante risque d'occasionner des distorsions sur le marché, alors que l'on progresse dans la voie de la réalisation pleine et entière du marché intérieur. Un certain nombre d'infractions ont déjà été constatées dans ce domaine. Qui plus est, la coexistence de services réservés, de réglementations différentes et de segments de marché

¹¹ Pls Rambøll.

concurrentiels a fourni des incitations perverses aux acteurs du marché. Si l'on y ajoute la corporatisation et la privatisation des prestataires du service universel, des questions relatives au respect des conditions de concurrence équitable ne peuvent manquer de se poser.

Au vu des considérations qui précèdent, la Commission invite les États membres à “veiller à une indépendance effective, à une capacité et une efficacité suffisantes des autorités de concurrence et réglementaires”¹², notamment dans le secteur postal.

Enfin, la Commission appelle les États membres à préparer la mise en œuvre des normes européennes actuellement élaborées par le CEN, en particulier en ce qui concerne les méthodes de mesure de la qualité de service, qui permettront de garantir un meilleur suivi de la qualité de service ainsi que des performances accrues, pour le bénéfice de l'ensemble de la clientèle.

¹² Voir la recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté pour 2002. ECFIN/210/02

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction et contexte	11
1.1.	L'objectif du rapport.....	11
1.2.	Le champ d'application du rapport.....	11
1.3.	L'approche adoptée pour évaluer l'application de la directive	11
1.4.	Le calendrier.....	12
1.5.	Le marché postal européen avant la directive postale.....	13
1.6.	Le cadre réglementaire avant la directive postale	14
2.	La directive postale	15
2.1.	Les objectifs de la directive postale	15
2.2.	Les exigences de la directive postale	15
2.3.	L'harmonisation limitée exigée par la directive postale.....	16
3.	L'état d'avancement de la transposition juridique	16
3.1.	Un long processus de transposition.....	16
3.2.	Une transposition quasiment achevée	17
3.3.	Certains problèmes de conformité demeurent.....	17
3.4.	La transposition de la directive postale par les États de l'AELE.....	17
3.5.	La transposition par les pays candidats.....	18
4.	L'application et l'impact réglementaire de la directive postale	18
4.1.	Le service universel.....	18
4.2.	Le domaine réservé/les droits spéciaux	19
4.3.	Les autorisations, licences et fonds de compensation.....	20
4.4.	L'accès aux services et réseaux postaux universels	20
4.5.	La transparence des comptes et les principes tarifaires	21
4.6.	La qualité de service.....	21
4.7.	Les procédures de réclamation et de recours	23
4.8.	Les normes techniques	24
4.9.	Les autorités réglementaires nationales	25
4.10.	La mise en œuvre de la directive postale dans les États de l'AELE.....	26
5.	Les évolutions dans le secteur postal	26
5.1.	Les aspects économiques	26

5.2.	Croissance du marché et segmentation	26
5.3.	Les aspects technologiques	37
5.4.	Les aspects sociaux et les retombées sur l'emploi.....	40
6.	Conclusions et recommandations.....	42
6.1.	Le long processus de transposition est quasiment achevé	42
6.2.	L'application pratique et l'impact de la directive postale	42
6.3.	L'impact sur le marché de la directive postale	43
6.4.	Recommandations	44
ANNEXE: Liste des abréviations, sigles et acronymes		45

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1. L'objectif du rapport

L'objectif du présent rapport est de répondre à l'exigence de la directive 97/67/CE¹³ (“directive postale”) selon laquelle *“trois ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, et en tout état de cause le 31 décembre 2000 au plus tard, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la présente directive”*. La finalisation tardive du rapport s'explique par la prolongation du calendrier de transposition de la directive postale.

1.2. Le champ d'application du rapport

La directive postale exigeait un rapport *“sur l'application de la présente directive, comprenant notamment les informations utiles sur l'évolution du secteur, en particulier sous les aspects économiques, sociaux et technologiques et en ce qui concerne l'emploi ainsi que sur la qualité du service”*. La Commission a donc entrepris de procéder elle-même à un examen de la transposition de la directive postale, dont les conclusions ont été discutées avec les États membres lors de la réunion du comité de la directive postale¹⁴, organisée le 16 mai 2001. De plus, la Commission a lancé un certain nombre d'études visant à étudier de façon plus approfondie différents aspects de la transposition et de l'application de la directive postale¹⁵. Les résultats de la dernière de ces études sur l'emploi sont désormais disponibles. Ces études, ainsi que les conclusions sur l'état d'avancement de la transposition, examiné par les services de la Commission, ont été largement exploités lors de l'élaboration du présent rapport. Les autres sources sont citées tout au long du document.

Il convient de noter que la directive 2002/39/CE¹⁶ récemment adoptée, modifiant la directive 97/67/CE, prévoit que la Commission soumet de façon régulière un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive postale. Toutefois, la directive 2002/39/CE n'étant pas encore entrée en vigueur dans les États membres, le présent rapport ne cherche pas à examiner l'application de la directive postale, modifiée par la directive 2002/39/CE, mais s'attache exclusivement à la mise en œuvre de la seule directive 97/67/CE

1.3. L'approche adoptée pour évaluer l'application de la directive

L'approche adoptée dans le présent rapport consiste à évaluer la directive postale en fonction des objectifs qui la sous-tendent, de l'étendue de sa transposition juridique et de son

¹³ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service – JO L 15 du 21.2.1998, p.14.

¹⁴ Comité de réglementation établi au titre de l'article 21 de la directive postale.

¹⁵ Études sur les conditions régissant l'accès aux services et aux réseaux postaux universels et les systèmes de comptabilisation des coûts des prestataires du service postal universel (CTcon), et sur l'impact de certains aspects de l'application de la directive 97/67/CE sur le secteur postal (Omega Partners). Les résultats de ces études sont disponibles sur http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/postal/index.htm. La Commission a également lancé une étude sur les tendances de l'emploi dans le secteur postal, dont les conclusions préliminaires ont été récemment présentées par les consultants Pls-Rambøll à la Commission et aux principaux acteurs du secteur.

¹⁶ 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 - JO L 176 du 5.7.2002, p. 21.

application réglementaire, ainsi que de son impact sur le marché. Les évolutions du marché seront évaluées sous les angles économique, technologique et social.

1.4. Le calendrier

La directive postale est le fruit d'un long processus législatif, lancé lors du Conseil des ministres des télécommunications de mai 1992. Ce processus comprend le Livre vert de 1992 sur le développement du marché unique des services postaux¹⁷, la communication de la Commission de 1993¹⁸, les résolutions du Parlement européen¹⁹ de la même année et la résolution du Conseil²⁰ de 1994, suivie d'une proposition de la Commission²¹ en 1995. Des principes importants de la directive postale (comme la libéralisation progressive et contrôlée des services postaux) avaient déjà été adoptés en tant qu'objectifs communautaires avant la directive postale. En outre, cette directive fixe des objectifs à long terme en vue de la réalisation du marché intérieur des services postaux qu'il n'est pas toujours possible d'évaluer à court terme.

Le marché des services postaux se caractérise par son ampleur. En 2000, les recettes postaux de l'UE ont atteint environ 85 milliards d'euros, soit à peu près 1 % du PIB de l'UE. Le secteur postal emploie directement un grand nombre de personnes (plus de 1,6 million) et probablement au moins un million de postes supplémentaires sont indirectement liés aux services postaux, ou en dépendent.²² L'emploi direct se concentre principalement parmi les prestataires du service universel - environ 1,2 million - alors que près de 500 000 personnes sont occupées dans l'industrie de la messagerie et du courrier exprès. L'emploi demeure toutefois assez marginal au sein des autres prestataires de services postaux, malgré des hausses récentes. La récente étude consacrée à l'emploi suggère que plus de 5 millions de postes dépendent directement du secteur postal, ou bien y sont étroitement liés ou en découlent.

Les services postaux jouent également un rôle stratégique considérable dans l'économie de l'UE. Comme indiqué dans la figure 1 ci-dessous, ils se situent à la croisée de trois marchés essentiels: la communication, la publicité et les transports/la logistique. Les services financiers représentent également un domaine d'activité important pour de nombreux prestataires du service universel.

¹⁷ COM(91) 476 final, 11.6.1992

¹⁸ COM(93) 247 final, 2.6.93

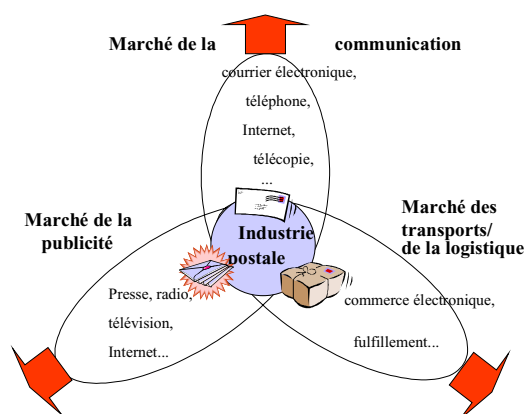
¹⁹ JO C 42 du 15.2.1993, p. 240, JO C 194 du 19.7.1993, p. 397, JO C 315 du 22.11.1993, p. 643

²⁰ JO C 48 du 16.2.1994, p. 22

²¹ JO C 322 du 2.12.1995, p. 3

²² Selon les conclusions préliminaires de Pls Rambøll.

Figure 1: la position stratégique du marché des services postaux



1.5. Le marché postal européen avant la directive postale

Le marché devait néanmoins affronter un certain nombre de défis, avant l'entrée en vigueur de la directive postale.

Un marché en expansion mais connaissant un déclin relatif

Le volume des envois postaux avait augmenté en valeur absolue, mais à un rythme sensiblement inférieur à celui des autres secteurs de la communication et de la distribution, entraînant ainsi un recul du courrier physique sur le marché.

Figure 2: le marché des communications de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord et le changement de pourcentage attendu d'ici à 2005

	1995	2005	Changement de 1995 à 2005
Courrier physique	27,9 %	19,8 %	-8,1 %
Télécopie	8,2 %	6,5 %	-1,7 %
Téléphone	51,7 %	49,4 %	-2,3 %
Courrier électronique	12,2 %	23,7 %	+11,5 %
Courrier hybride	0,0 %	0,6 %	+0,6 %
	100 %	100 %	0 %

Source: Union postale universelle (1997)

Des opérateurs publics historiques déficitaires et parfois inefficaces

Dans les États membres, les marchés postaux nationaux étaient en grande partie dominés par des monopoles de secteur public, qui fournissaient à leur clientèle des services interchangeables standard d'une qualité extrêmement variable. La plupart des employés des Postes continuaient à travailler dans une organisation du type "secteur public" et de nombreux prestataires du service universel étaient déficitaires, 80 % d'entre eux accusant des pertes répétées qui représentaient en moyenne 12 % de leurs recettes. Leur niveau d'automatisation était inégal et tous ne parvenaient pas à atteindre la rentabilité et l'efficacité.

Une qualité de service d'un niveau variable et inadéquat

La qualité des services nationaux et transfrontières variait considérablement et cette situation créait des distorsions dans d'autres secteurs ainsi qu'un effet frontière freinant le développement du marché intérieur.²³ De plus, il était difficile de comparer avec précision les performances des différents États membres, faute d'une normalisation des systèmes de mesure.

Une dépendance des prestataires du service universel à l'égard des produits traditionnels

Les services traditionnels de poste aux lettres représentaient plus de 80 % des recettes des prestataires du service universel, qui perdaient des parts de marché dans d'autres segments (par exemple, les services de colis).

Toutefois, le marché connaissait un certain nombre d'évolutions positives

Les opérateurs postaux avaient de plus en plus la possibilité d'exploiter le potentiel généré par les besoins mondiaux de consommation. L'innovation et la réceptivité de la clientèle dans le segment concurrentiel des colis et du courrier exprès généraient une croissance saine et des occasions de profit. En outre, dans certains États membres, des initiatives étaient prises afin de "corporatiser" les opérateurs en place et d'accroître leur rentabilité.

1.6. Le cadre réglementaire avant la directive postale

Les cadres réglementaires nationaux n'étaient pas harmonisés et présentaient les caractéristiques suivantes:

Un monopole du courrier protégé coexistant avec des marchés postaux concurrentiels

Les opérateurs historiques conservaient le monopole des lettres (généralement jusqu'à une limite de poids de 1 ou 2 kilos), à côté de segments de marché concurrentiels, tels que les services de colis, ce qui risquait de poser des problèmes de concurrence. De plus, la rémunération de la prestation du service postal transfrontière était régie par des mesures étatiques (système des frais terminaux).

L'apparition d'une réglementation nationale

Même si la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation commençait à se mettre en place au début des années 1990 dans certains États membres, on constatait des variations dans l'approche adoptée par les autorités réglementaires nationales ainsi que dans le niveau d'indépendance qui leur était accordé.

L'absence d'un marché unique réglementaire en matière de services postaux

Le marché souffrait d'un manque d'harmonisation, notamment en termes de définition d'un service universel, et la mesure de la qualité de service se caractérisait par une grande variabilité. Ce manque d'harmonisation entraînait donc des distorsions et pouvait représenter un obstacle de taille au développement futur du marché. Par exemple:

²³ Se reporter au Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux - 1992, COM(91) 476 final, 11.6.1992

- l'absence d'un service universel minimum harmonisé pouvait signifier que ce service d'intérêt général ne serait peut-être pas disponible à l'avenir dans tous les États membres;
- le monopole continu et le caractère public des opérateurs en place constituaient un frein à l'amélioration de l'efficacité et à l'innovation sur le marché;
- la qualité variable des services nationaux et transfrontières pouvait créer un effet frontière, des services postaux étant effectivement stoppés aux frontières de certains États membres, en raison d'une insuffisance de la qualité de service ou d'une divergence des réglementations;
- la séparation entre les produits postaux réservés et non réservés pouvait engendrer des problèmes de concurrence déloyale, lorsque les opérateurs détenant le monopole du courrier étaient présents sur des segments concurrentiels.

2. LA DIRECTIVE POSTALE

2.1. Les objectifs de la directive postale

Les principaux objectifs étaient les suivants:

- amélioration de la qualité des services postaux européens;
- réalisation du marché intérieur des services postaux.

Les principes clés étaient les suivants:

- mise en place d'une ouverture progressive et contrôlée du marché à la concurrence;
- garantie du maintien d'un service postal universel minimum dans l'UE.

2.2. Les exigences de la directive postale

Pour atteindre ces objectifs et faire respecter ces principes clés, la directive postale a fait obligation aux États membres de transposer un certain nombre d'exigences communautaires dans leurs cadres réglementaires nationaux.

Principales exigences de la directive postale:

- tous les États membres fournissent un service postal universel à l'ensemble des utilisateurs²⁴, incluant au moins une distribution et une levée cinq jours par semaine;
- les limites maximales établies pour les services susceptibles d'être réservés par chaque État membre au prestataire du service universel correspondent à 350 grammes et cinq fois le tarif normal d'un envoi de correspondance;
- les États membres peuvent introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, et établir un fonds de compensation dans le domaine du service universel;
- les États membres doivent veiller à ce que tous les utilisateurs disposent d'un accès raisonnable et de qualité au réseau postal, dans des conditions transparentes et non discriminatoires;
- les prestataires du service universel doivent systématiquement mettre en œuvre des systèmes de comptes transparents et séparés. Ils doivent tenir des comptes séparés pour les services universels réservés d'une part et pour les services non réservés d'autre part, ainsi que pour les services non universels;
- la directive postale fixe des objectifs de qualité de service en ce qui concerne le courrier transfrontière (85 % des envois dans un délai de J+3, 97 % dans un délai de J+5 pour la catégorie normalisée la plus rapide) et demande aux États membres de définir des objectifs nationaux compatibles;
- les États membres doivent veiller à ce que des mesures appropriées de protection des consommateurs soient mises en place, notamment pour ce qui est des procédures de réclamation et de recours;
- la directive postale a pour but de promouvoir une plus grande interconnexion entre les réseaux postaux grâce à une normalisation technique accrue;
- les États membres doivent créer des autorités réglementaires nationales qui soient indépendantes des opérateurs postaux.

2.3. L'harmonisation limitée exigée par la directive postale

En tant que première étape vers la réalisation du marché intérieur des services postaux de l'UE, la directive postale n'a exigé qu'une harmonisation limitée entre les États membres. Ses dispositions, essentiellement axées sur les principes et les limites, ont établi un cadre communautaire que les États membres doivent adapter dans leur contexte national, conformément au principe de subsidiarité. Les États membres ont notamment eu toute latitude pour définir un service universel dépassant le niveau minimum fixé par la directive postale.

3. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA TRANSPOSITION JURIDIQUE

3.1. Un long processus de transposition

La directive postale exigeait que sa transposition soit effective dans les États membres pour février 1999 au plus tard. Dans la pratique, cela a nécessité plus de temps que prévu par le calendrier original.

²⁴ Utilisateur : toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service universel en tant qu'expéditeur ou destinataire (Art. 2 de la directive 97/67/CE).

3.2. Une transposition quasiment achevée

Ce processus est néanmoins quasiment terminé. L'ensemble des États membres ont désormais modifié leur législation primaire afin de transposer les dispositions de la directive postale (dernière loi adoptée en décembre 2000). La Figure 3 ci-dessous indique l'état actuel de la transposition. La législation secondaire et les réglementations détaillées sont toujours en cours d'élaboration dans certains États membres. Par conséquent, des informations supplémentaires de leur part seront nécessaires pour que la transposition puisse faire l'objet d'une évaluation approfondie. Lorsque des problèmes spécifiques se sont manifestés, la Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre des États membres.²⁵

Figure 3: État d'avancement de la transposition de la directive postale

États membres	État d'avancement de la transposition	
	Achevée	Conformité
BE	Oui	*
DK	Oui	Oui
DE	Oui	Oui
EL	Oui	*
ES	Oui	*
FR	Oui	*
IR	Oui	Oui
IT	Oui	*
LU	Oui	Oui
NL	Oui	Oui
AT	Oui	Oui
PT	Oui	Oui
SF	Oui	Oui
SE	Oui	Oui
UK	Oui	Oui

* Problèmes de conformité identifiés et en cours d'examen

3.3. Certains problèmes de conformité demeurent

Il ressort de la figure 3 ci-dessus que la transposition de la directive postale a fait naître plusieurs problèmes de conformité dans cinq États membres. Ces problèmes sont liés à l'indépendance des autorités réglementaires nationales, au système d'autorisations et de licences, au fonctionnement du fonds de compensation et à l'extension du monopole.

3.4. La transposition de la directive postale par les États de l'AELE

La directive postale a été intégrée à l'accord EEE du 25 septembre 1998 par le biais de la décision 91/98 du comité mixte de l'EEE. La directive postale est mentionnée au point 5, alinéa d) de l'annexe XI de l'accord EEE. Une fois les exigences constitutionnelles remplies par les États de l'AELE, la décision est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999, date butoir à laquelle elle devait être transposée par les États de l'AELE. Ces derniers ont notifié la transposition de la directive. L'Autorité de surveillance de l'AELE examine actuellement les mesures de transposition qui ont ainsi été notifiées.

²⁵ Par exemple, des procédures d'infraction ont été récemment engagées à l'encontre de la France et de la Belgique pour absence de réglementation indépendante.

3.5. La transposition par les pays candidats

En général, la transposition a été entamée et dans certains cas, elle en est à un stade très avancé. Toutefois, étant donné qu'elle nécessite la mise en place d'un éventail de mesures législatives, le processus est retardé dans un certain nombre de pays.

4. L'APPLICATION ET L'IMPACT RÉGLEMENTAIRE DE LA DIRECTIVE POSTALE

4.1. Le service universel

L'un des principaux objectifs de la directive postale consistait à établir un service universel communautaire, en définissant des exigences minimales à respecter par chacun des États membres (par exemple, levée et distribution au moins cinq jours par semaine des envois de correspondance jusqu'à deux kilogrammes et des colis jusqu'à dix kilogrammes).

Figure 4: le service universel dans les États membres

États Membres	Jours/ semaine	Poids des colis (kg)		Tarifs uniformes
		Int.*	TE*	
BE	5	10	20	Oui
DK	6	20	20	Oui
DE	6	20	20	Oui
EL	5	20	20	Oui
ES	5	10	20	Oui
FR	6	20	20	Oui
IR	5	20	20	Oui
IT	5	20	20	Oui
LU	5	10	20	Oui
NL	6	10	20	Oui
AT	5	20	20	Oui
PT	5	20	20	Oui
SF	5	10	20	Non***
SE	5	20	20	Oui
UK	6	20	20	Oui

*Intérieur, **Transfrontière entrant, ***Appliqués en pratique

Le service universel dans les États membres dépasse le niveau requis par la directive postale

La Figure ci-dessus montre que le service universel dépasse les exigences minimales de la directive postale dans la plupart des États membres. Ainsi, dix États membres ont adopté une limite maximum de vingt kilogrammes pour la distribution de colis dans ce domaine. Il existe toutefois des exceptions marginales aux exigences minimales de service universel fixées par la directive postale.

Les exigences de la directive postale portant sur une distribution tous les jours ouvrables sont respectées dans l'ensemble des États membres et cinq États membres vont encore plus loin. Une levée est assurée dans chacun des États membres, selon un niveau équivalent ou supérieur à celui prévu par la directive postale. La prestation du service universel a été confiée à un opérateur unique dans tous les États membres et il convient de noter que l'uniformité des tarifs demeure une pierre angulaire du service universel dans l'ensemble des États membres (même s'il ne s'agit pas pour tous d'une exigence réglementaire).

Les tarifs pratiqués par les prestataires du service universel mettent en œuvre le principe de la péréquation tarifaire géographique pour le service postal universel dans tous les États membres. L'évaluation de l'évolution tarifaire sur la période considérée dans ce rapport est contrainte par la diversité des situations initiales (par exemple en terme de qualité de service, de caractéristiques des services) qui rendraient toute comparaison directe dénuée de sens, voire trompeuse. L'harmonisation en cours devrait permettre la publication d'informations plus utiles dans le cadre du prochain rapport d'application.

L'objectif visant à mettre en place un service universel communautaire minimum a été atteint. La directive postale a eu un impact réglementaire significatif. Sa transposition a permis d'ancrer pour la première fois les exigences essentielles de service universel dans la législation de l'ensemble des États membres. De plus, ces exigences sont désormais harmonisées avec celles de la Communauté.

4.2. Le domaine réservé/les droits spéciaux

La directive postale a fixé les limites maximales des services que les États membres peuvent réserver à 350 grammes et cinq fois le tarif normal pour un envoi de correspondance.

Tous les États membres ont désormais un domaine réservé équivalent ou inférieur au maximum prévu par la directive postale. Dans sept États membres, le domaine réservé est plus restreint, du fait de l'établissement de limites de poids/prix inférieures ou d'une plus grande ouverture de segments de marché spécifiques (par exemple, courrier direct et courrier transfrontière sortant).

Figure 5: le domaine réservé dans les États membres

États membres	Envois de correspondance		Ouverture spécifique pour le courrier direct	Ouverture spécifique pour le courrier transfrontière sortant
	Limite de poids	Limite de prix (tarif de base)		
BE	350 gr	5		
DK	250 gr	5		0 gr
DE	200 gr	5	50 gr	
EL	350 gr	5		
ES	350 gr**	5	Enveloppes non cachetées	
FR	350 gr	5		
IR	350 gr	5		
IT	350 gr	5	10.000 envois	
LU	350 gr	5		
NL	100 gr	3	0 gr	0 gr
AT	350 gr	5		
PT	350 gr	5		
SF	0 gr	0	0 gr	0 gr
SE	0 gr	0	0 gr	0 gr
UK	350 gr	1£		0 gr

* La définition du courrier direct varie selon les États membres

**En Espagne, le courrier local est exclu du domaine réservé

L'objectif d'harmonisation et de limitation du domaine réservé aux monopoles postaux de chaque État membre aux envois ne dépassant pas 350 grammes et cinq fois le tarif normal a été atteint. L'impact réglementaire a été considérable, puisqu'il a fallu mettre en place une législation spécifique dans la plupart des États membres.

4.3. Les autorisations, licences et fonds de compensation

La directive postale a permis aux États membres d'introduire des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles pour les services, et d'établir un fonds de compensation dans le domaine du service universel.

La figure 6 montre que les systèmes d'autorisation (qui s'appliquent en dehors du domaine du service universel) existent dans huit États membres. La plupart d'entre eux correspondent uniquement à des systèmes de déclaration (aucune approbation n'étant alors exigée). Sept États membres ne disposent pas d'un système d'autorisation en dehors du domaine du service universel (libre accès au marché). Des systèmes d'octroi de licences sont en place dans neuf États membres.

Figure 6: les autorisations et licences dans les États membres

États membres	Système d'autorisation générale (en dehors du domaine du service universel)	Système d'octroi des licences (au sein du domaine du service universel)	Fonds de compensation prévu (*=actif)
BE	Oui	Oui	Oui
DK	Oui	Non	Non
DE	Oui	Oui	Oui
EL	Oui	Oui	Oui
ES	Oui	Oui	Oui(*)
FR	Non	Non	Non
IR	Non	Non	Non
IT	Oui	Oui	Oui
LU	Oui	Non	Non
NL	Non	Non	Non
AT	Non	Non	Non
PT	Oui	Oui	Oui
SF	Non	Oui	Non**
SE	Non	Oui	Non
UK	Non	Oui	Non

**Mesures fiscales

Sept États membres ont prévu des dispositions relatives à la création d'un fonds de compensation, mais un seul projette d'activer un tel fonds. Cette situation semble indiquer qu'un fonds de compensation n'est pas nécessaire actuellement. Jusqu'à ce jour, la Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de deux États membres qui avaient appliqué de façon incorrecte les dispositions de la directive postale dans ce domaine.

L'objectif consistant à établir des garanties supplémentaires pour le service universel a également été atteint, la plupart des États membres ayant appliqué au moins certaines des mesures mises à leur disposition. Toutefois, le niveau actuel de mise en œuvre dans les États membres suggère que le service universel n'est pas menacé. L'impact réglementaire a été important, car la majorité des États membres ont modifié leur législation.

4.4. L'accès aux services et réseaux postaux universels

La directive postale avait pour but d'assurer à tous les clients un accès raisonnable et de qualité au réseau postal, dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Une étude spécifique²⁶ a permis de conclure que les exigences de la directive postale avaient largement

²⁶ Étude sur les conditions régissant l'accès aux services et réseaux postaux universels – CTcon, 2001

été transposées par l'ensemble des États membres dans leur législation nationale, tout en mettant l'accent sur le risque de discrimination et sur la nécessité de la transparence dans les dispositions d'accès. La directive postale confie aux autorités nationales de réglementation la tâche de traiter tous problèmes éventuels à cet égard.

L'objectif visant à garantir un accès raisonnable et de qualité a donc été atteint et l'impact réglementaire a été considérable puisque la plupart des États membres ont modifié leur législation. (Pour plus de détails, se reporter au point 5.4.1).

4.5. La transparence des comptes et les principes tarifaires

La directive postale avait pour objectif d'établir des systèmes de comptes transparents et clairement séparés, comme base de la réglementation des prix et de la concurrence loyale. L'article 14 de la directive faisait obligation aux prestataires du service universel d'appliquer systématiquement des principes de comptabilisation des coûts, afin de tenir des comptes séparés pour les services universels réservés d'une part et pour les services non réservés d'autre part, ainsi que pour les services non universels.

La Commission, qui a mené une étude spécifique²⁷ sur ce thème, en conclut que tous les États membres ont, ou auront bientôt, mis en œuvre les exigences de la directive postale. 14 prestataires du service universel sur un total de 15 ont instauré un système de comptabilisation des coûts conforme aux principaux critères de l'article 14.

L'objectif de la directive postale a été largement atteint dans les États membres. L'impact réglementaire a été significatif. Si la nature de la mise en œuvre varie, tous les États membres ont (ou auront bientôt) mis en œuvre les exigences prévues par l'article 14.

4.6. La qualité de service

La directive postale avait pour objectif l'amélioration de la qualité des services postaux. Pour y parvenir, elle a fixé des normes de qualité de service pour le courrier transfrontière (85 % des envois dans un délai de J+3, 97 % dans un délai de J+5 pour la catégorie normalisée la plus rapide) et a invité les États membres à définir des normes nationales compatibles avec les normes communautaires pour le courrier transfrontière.

Les États membres ont notifié les normes de qualité de service applicables au courrier transfrontière et national. Les normes établies pour le courrier transfrontière sont conformes aux exigences de la directive postale dans l'ensemble des États membres, à l'exception de la Grèce. S'agissant du courrier national, les objectifs de distribution pour la catégorie normalisée la plus rapide (J+1) sont atteints pour plus de 80 % des envois dans tous les États membres sauf trois, où des normes de qualité de service sont en cours de définition.

La qualité de service du courrier transfrontière s'est progressivement améliorée

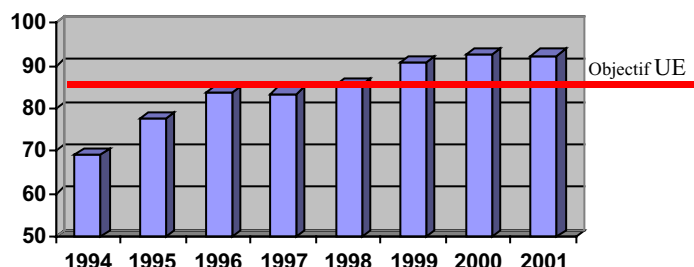
L'application de la directive postale et l'accord REIMS signé par la suite ont débouché sur des améliorations importantes de la qualité de service en matière de courrier transfrontière.

La mesure de la qualité de service des prestataires du service universel pour le courrier transfrontière prioritaire égrené, telle qu'elle est effectuée par le programme de mesure UNEX

²⁷ Étude sur les systèmes de comptabilisation des coûts des prestataires du service postal universel – CTcon, 2001

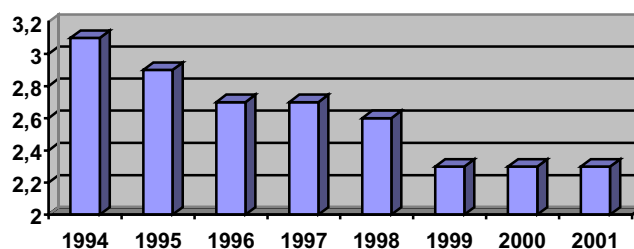
mis en œuvre de façon continue par l'International Post Corporation, indique que les performances s'améliorent sans cesse et dépassent, en moyenne, les objectifs communautaires fixés par la directive postale²⁸.

Figure 7: la qualité de service pour le courrier transfrontière (J+3)



En 2001, 92,3 % du courrier transfrontière prioritaire a été distribué dans un délai de J+3 (indicateur de rapidité), contre 69,1 % en 1994; ce chiffre est de 98,7 %, dans un délai de J+5 (indicateur de fiabilité), contre 92,4 % en 1994. Le nombre moyen de jours nécessaires à un transit complet était de 2,3 en 2001.

Figure 8: la qualité de service pour le courrier transfrontière



Cette amélioration constante est le résultat des objectifs fixés par la directive postale et de la mise en œuvre, entre tous les prestataires du service universel de l'UE à l'exception d'un seul, de l'accord REIMS sur les frais terminaux (qui a introduit, conformément aux exigences de la directive, une connexion directe entre le niveau de rémunération des prestataires au titre de la distribution du courrier transfrontière et les performances atteintes en termes de qualité de service). Il convient également de noter que l'objectif d'une distribution dans un délai moyen de J+2 a été réalisé pour 74,3 % des envois en 2001. Ces résultats signifient que la quantité de courrier transfrontière prioritaire aujourd'hui distribuée dans un délai de J+2 est supérieure à celle qui était distribuée dans un délai de J+3 en 1994.

En outre, l'harmonisation des performances des prestataires du service universel au niveau transfrontière (ainsi qu'au niveau national) et la réduction des écarts entre les temps de transit transfrontières et les temps de transit nationaux ont atténué l'effet frontière. Il faut cependant noter que des efforts supplémentaires doivent encore être déployés afin d'accroître la qualité de service pour un certain nombre de trajets transfrontières.

²⁸

Résultats de l'UNEX pour 2001, IPC

La qualité de service du courrier intérieur s'est également améliorée

La qualité de service du courrier intérieur s'est améliorée parallèlement à celle du courrier transfrontière²⁹:

- l'amélioration du service de courrier transfrontière s'est répercutée sur la qualité de service nationale, car une fois dans le circuit national, le courrier est traité de la même façon, qu'il soit intérieur ou étranger;
- amélioration de la qualité de service nationale a également été facilitée par l'exigence d'un contrôle indépendant, inscrite dans la directive postale;
- l'accroissement de la qualité de service nationale a aussi été favorisé par la mise en œuvre de normes de qualité nationales, conformément aux dispositions de la directive postale.

La qualité de service accrue offerte par les opérateurs postaux a été atteinte à des niveaux de prix qui n'ont généralement pas suivi l'inflation.³⁰ Les améliorations les plus importantes ont été réalisées dans les États membres où la qualité de service était moindre, et ont permis d'aboutir à une harmonisation satisfaisante en la matière, dans l'ensemble de la Communauté. Toutefois, l'absence de méthode harmonisée pour mesurer la qualité de service dans les États membres demeure un problème, qui est néanmoins sur le point d'être résolu, puisque le Comité européen de normalisation (CEN) a adopté une norme destinée à mesurer de bout en bout la qualité de service pour le courrier égrené prioritaire. Il est essentiel que les États membres se préparent à la mise en œuvre des normes CEN afin que l'ensemble de la clientèle puisse continuer à bénéficier d'une qualité de service renforcée, au-delà des services de courrier transfrontière prioritaire.

L'objectif de la directive postale a été largement atteint dans les États membres. L'impact réglementaire a été significatif, la plupart des États membres ayant modifié leur législation.

4.7. Les procédures de réclamation et de recours

La directive postale faisait obligation aux États membres de veiller à ce que des mesures appropriées de protection des consommateurs soient mises en place.

Selon une étude récente³¹, les dispositions de protection des consommateurs³² prévues par la directive postale sont mises en œuvre de façon variable... Toutefois, il semble que les consommateurs soient correctement protégés.

L'impact réglementaire de cet aspect de la directive a été considérable, car la législation des États membres avait en grande partie attribué la responsabilité du traitement des réclamations aux organes de réglementation postale. En outre, dans de nombreux États membres, beaucoup

²⁹ On s'accorde généralement sur ce point, bien que les données sur les performances ne soient pas comparables, puisque le suivi des performances de service n'a été entrepris qu'à partir de 1992 dans les États membres. Par exemple, l'Eurobaromètre N°53 – Les européens et les services d'intérêt généraux (INRA, octobre 2000 disponible à l'adresse http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html) a révélé un haut niveau de satisfaction pour la qualité des services postaux domestiques.

³⁰ Bien qu'il y ait des variations significatives entre les États membres, compte tenu notamment de conditions de TVA différentes.

³¹ Étude sur l'impact de certains aspects de l'application de la directive 97/67/CE – Omega Partners, 2001

³² Dans le cadre de ce rapport, les consommateurs sont les utilisateurs privés.

de dispositions de protection des consommateurs sont liées à la législation existante mais elles ne sont pas spécifiques au secteur postal.

4.8. Les normes techniques

La directive postale avait pour objectif d'améliorer l'interconnexion entre les réseaux postaux communautaires, en partie grâce à une normalisation technique accrue. Le Comité européen de normalisation (CEN) est chargé d'établir des normes techniques, qui tiennent compte des mesures d'harmonisation adoptées au niveau international, notamment celles de l'Union postale universelle (UPU). La directive postale a également prévu que le comité de la directive postale assisterait la Commission dans l'élaboration de mesures relatives à la normalisation technique.

En 1996, la Commission avait confié au CEN le soin de mettre au point des normes européennes pour le secteur postal, dans le cadre de son mandat M/240, qui comprenait 15 tâches à l'origine. Le CEN/TC331 a été chargé de cette mission. La normalisation est un processus de longue haleine mais les travaux de ce comité technique spécial progressent de façon satisfaisante. Des projets de normes sont disponibles pour la plupart des tâches du mandat M/240. Les deux tiers ont été ou sont actuellement soumis au processus d'adoption formelle. La première norme européenne en matière de services postaux a été adoptée en 2000³³ et trois autres normes ont été approuvées depuis lors³⁴.

Figure 9: le statut du mandat actuel du CEN

Normes formellement adoptées	4	16 %
Projets de normes faisant l'objet d'une enquête formelle	12	48 %
Projets de normes disponibles	2	8 %
Projets de normes en cours d'élaboration	7	28 %
Total	25³⁵	100 %

La plupart des tâches devraient déboucher sur l'établissement de normes d'ici à la fin 2003. Sur la base des progrès accomplis dans le cadre du mandat actuel, un processus de consultation a été lancé par le comité CEN/TC331, avec le soutien de la Commission, afin de dégager des propositions concernant de futures activités de normalisation européennes. Un projet de mandat CEN a été négocié à partir des propositions du CEN/TC331, puis approuvé par le comité de la directive postale et le comité établi au titre de la directive 98/34/CE³⁶. Se fondant sur l'approbation délivrée par les comités, la Commission a émis un nouveau mandat CEN pour les services postaux (M/312). De plus, un protocole d'accord a été signé en 2001 entre le CEN et l'UPU dans le but de renforcer la coopération existante.

Enfin, l'adoption des premières normes européennes officielles se traduira par une nouvelle phase d'application de la réglementation et de mise en œuvre technique dans les États membres. Le coup d'envoi de cette phase de mise en œuvre est donné par la Commission, en collaboration avec les États membres et le comité de la directive postale. Il est désormais

³³ PR XP ENV 13712 – services postaux – formulaires – vocabulaire harmonisé.

³⁴ PR NF ENV 14014 – services postaux - courrier hybride - définitions des types de documents pour utilisateur: ensemble commun de "default tags", PR NF EN 13850 – services postaux – mesure de la qualité de bout-en-bout des services pour le courrier prioritaire et PR NF EN 13724 – ouverture des boîtes aux lettres et entrées de courrier particulières – prescriptions et méthodes d'essais.

³⁵ Les tâches ont été modifiées par les résolutions du CEN/TC331 en réunion plénière sur la base de critères techniques et opérationnels (par exemple séparation et fusion des tâches, nouvelles tâches).

³⁶ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques - JO L 204 du 21.7.1998, p. 37.

essentiel que les États membres se préparent à l'application des normes actuellement élaborées par le CEN dans le domaine des services postaux.

Au niveau réglementaire, l'impact de la directive postale a été considérable, puisque les normes européennes officielles relatives aux services postaux deviendront des normes nationales, et qu'un certain nombre de normes inscrites dans la directive postale deviendront obligatoires pour les prestataires du service universel, garantissant ainsi un certain niveau d'harmonisation opérationnelle.

4.9. Les autorités réglementaires nationales

La directive postale obligeait les États membres à séparer l'organe de réglementation de l'opérateur.

Tous les États membres ont créé des autorités réglementaires nationales (ARN), juridiquement distinctes de l'ensemble des opérateurs, y compris des prestataires du service universel.

Toutefois, les notifications et les recherches additionnelles ont montré que l'indépendance totale des ARN vis-à-vis des prestataires du service universel n'est pas respectée dans tous les États membres, car il n'existe pas toujours de frontière nette entre les questions de propriété et la compétence réglementaire postale.

Figure 10: les autorités réglementaires nationales

	ARN	Indépendance totale
BE	Ministère des télécommunications et Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)	Non
DK	Ministère des transports et Posttilsynet (Inspection des services postaux)	Oui
DE	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)	Oui
EL	Ministère des transports et des communications (EETT)	Non
ES	Ministerio de Fomento	Oui
FR	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes	Non
IR	Office of the Director of Telecommunications Regulations	Oui
IT	Ministero delle Comunicazioni	Oui
LU	Institut Luxembourgeois de Régulation	Oui
NL	Ministère des transport et des travaux publics et OPTA	Oui
AT	Ministère fédéral des transports, de l'innovation et de la technologie	Oui
PT	Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM)	Oui
SF	Ministère des transports et des communications & Telecommunications Administration Centre (TAC)	Oui
SE	Posts and Telecom Agency (PTS)	Oui
UK	Postal Services Commission (Postcomm)	Oui

L'impact au niveau réglementaire a été significatif. Tous les États membres ont mis en place des autorités réglementaires nationales (ARN), juridiquement séparées des prestataires du service universel.

On constate toutefois des écarts importants entre les compétences et les ressources des ARN et, en général, des interrogations se posent quant à leur rôle et à l'éventualité d'une asymétrie réglementaire, qui pourrait notamment se présenter à l'avenir, du fait de l'ouverture du marché à la concurrence.

4.10. La mise en œuvre de la directive postale dans les États de l'AELE

L'Autorité de surveillance de l'AELE examine actuellement les mesures de transposition qui ont été notifiées. D'après la première impression des services de l'Autorité, il semble que la directive postale ait été correctement mise en œuvre, mais une analyse approfondie doit encore être effectuée. L'Autorité prévoit d'étudier cet automne les tableaux de correspondance fournis par les États de l'AELE.

5. LES EVOLUTIONS DANS LE SECTEUR POSTAL

5.1. Les aspects économiques

Figure 11: les indicateurs clés du marché

Recettes des services postaux de l'UE: environ 85 milliards d'euros, soit approximativement 1 % du PIB de l'UE.	
Emploi dans les services postaux de l'UE: les prestataires du service universel emploient environ 1,2 million de personnes; ce chiffre est évalué à environ 440 000 au sein des opérateurs de messagerie et de courrier exprès privés. On estime que plus d'un million de postes supplémentaires sont étroitement liés aux services postaux, ou en dépendent.	
Le chiffre d'affaires des prestataires du service universel se répartit entre le courrier (64 %), les colis et le courrier express (36 %).	
Un marché en expansion-	courrier: augmentation de 4 % des recettes, hausse de 3 % du volume (par an, période 1995-2000).
1995-	courrier direct: progression de 5 % des recettes (par an, période 2000).
2000).	colis: plus de 8 % de croissance des recettes (par an, période 1995-2000).
Un marché rentable: la plupart des prestataires du service universel sont aujourd'hui rentables. Les plus importants sont Deutsche Post World Net (32,7 milliards d'euros), La Poste (16 milliards d'euros) et Consignia (13,2 milliards d'euros), suivis de TPG (9,9 milliards d'euros). Ils totalisent 78 % de l'ensemble des recettes des prestataires du service universel.	

5.2. Croissance du marché et segmentation

Une croissance continue dans tous les segments de marché

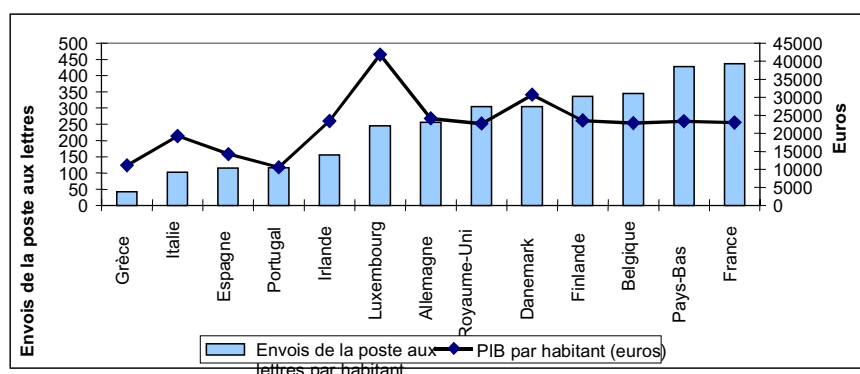
Le marché des services postaux³⁷ a poursuivi sa croissance dans tous les segments.

Les recettes de la poste aux lettres dégagées par les prestataires du service universel ont augmenté de 4 % en moyenne entre 1995 et 2000 (et le volume du courrier a progressé de 3 %). Dans ce segment de la poste aux lettres, la croissance du courrier direct - de 5 % par an - a continué de dépasser celle du courrier traditionnel. En général, comme le montre la Figure ci-dessous pour dix États membres, la progression du volume du courrier demeure en grande partie liée au PIB.

³⁷

Services postaux: des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux (envois portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle ils doivent être acheminés par le prestataire du service universel). Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale), article 1, paragraphes 1 et 7 de la directive postale.

Figure 12: PIB par habitant (prix du marché) et volume de courrier par habitant, 1999



Source: annuaire d'Eurostat (2001) et UPU (2002). Les chiffres concernent le courrier intérieur uniquement et comprennent essentiellement les lettres, cartes postales, imprimés, petits paquets, publications destinées aux aveugles, documents commerciaux, échantillons de marchandises, envois "Phonopost" et paquets postaux.

Toutefois, au cours des derniers mois, le volume du courrier a connu un tassement dans certains États membres, en raison notamment du phénomène de substitution électronique. D'après les prévisions de l'UPU, la croissance du courrier se ralentira d'ici à 2005 pour s'établir à 2-3 % par an.

Sur le marché du colis, la croissance annuelle au cours des cinq années qui viennent de s'écouler a été supérieure à 8 %. La valeur totale du marché européen de la messagerie et des colis exprès a atteint approximativement 31 milliards d'euros en 2000, contre 21 milliards en 1995, ce qui représente une hausse d'environ 48 %. La part B2B (entreprise à entreprise) de ce marché est la plus importante, la plus dynamique et la plus rentable. Les autres segments de marché, B2C (entreprise à client) et C2B/C (client à entreprise ou client à client) ont également un poids non négligeable ainsi qu'un rôle stratégique potentiel, par exemple en matière de commerce électronique.

5.2.1. Parts et structures du marché

Un degré de concurrence variable

Figure 13: le degré de concurrence dans divers segments de marché

Segments de marché	Degré de concurrence	Description succincte du type de concurrence
Courrier intérieur	Naissante	La concurrence demeure limitée du fait du maintien de domaines réservés importants dans la plupart des États membres. Les concurrents sont en majorité des opérateurs de niche. La concurrence se fait au niveau du courrier direct et des marchés locaux.
Courrier transfrontière	Importante (contrôlée par les prestataires du service universel)	En dépit de la réservation <i>de jure</i> de certains services dans dix États membres, la concurrence est importante et implique principalement les prestataires du service universel, les groupeurs et les grands émetteurs de courrier.
Services de colis	Intense (consolidation menée par les prestataires du service universel)	Les prestataires du service universel confortent et augmentent leur position (très souvent dominante) sur le marché, par le biais d'alliances et d'acquisitions d'opérateurs privés. Cette situation alimente la concentration du marché et a conduit à la mise en place de réseaux privé/public paneuropéens, voire internationaux. Les prestataires du service universel renforcent également leur présence dans le domaine de la logistique.
Services de courrier exprès	Intense (fusions et acquisitions réalisées par les prestataires du service universel)	Ce segment de marché, défini par une présence importante des opérateurs privés (intégrateurs), connaît actuellement un processus de concentration mené par les prestataires du service universel, qui multiplient les partenariats et les acquisitions.
Nouveaux services	Naissante	Ce nouveau segment de marché se caractérise toujours par une concurrence fragmentée et une délimitation fortement contestée des services à valeur ajoutée.

Les prestataires du service universel, encore largement protégés par le système des services réservés, ont maintenu leur position dominante sur le marché du courrier et étendu leurs activités à des marchés annexes tels que les services de colis, de courrier exprès et de messagerie.

Sur le marché de la poste aux lettres, la part détenue par les prestataires du service universel était d'environ 84 % en 2000, ce qui reflétait l'importance des services réservés dans les États membres. Même dans les secteurs ouverts à la concurrence, les prestataires du service universel ont conservé leur prédominance.

Exemple 1: en Allemagne, 25 % de l'ensemble du marché de la poste aux lettres est ouvert à la concurrence depuis 1998. Au bout de trois ans, les 1 070 détenteurs de licences se sont emparés de 9 % du segment ouvert à la concurrence, soit 2 % de l'ensemble du marché de la poste aux lettres³⁸.

Exemple 2: en Espagne, 62 % du marché de la poste aux lettres a été ouvert à la concurrence il y a plusieurs décennies. Environ 2 000 concurrents de Correos se sont partagé 13 % du segment ouvert à la concurrence, soit 8 % de l'ensemble du marché de la poste aux lettres³⁹.

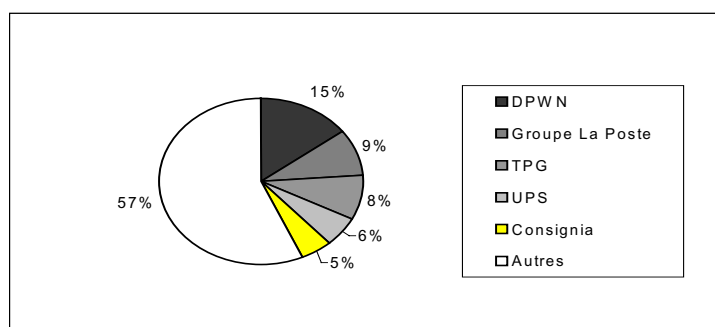
Exemple 3: en Suède, l'intégralité du marché de la poste aux lettres a été ouvert à la concurrence en 1993. Sept ans plus tard, les quelque 50 concurrents de Sweden Post ne représentaient que 5,2 % des parts du marché.

Dans la plupart des États membres, les opérateurs privés ne fournissent que des services de niche, comme des services d'échange de documents ou de distribution de lettres pesant plus de 200 grammes, mais ils jouent parfois un rôle important dans des sous-segments.

Exemple: CityMail en Suède détient 4,8 % des parts du marché suédois, mais cette proportion atteint 25 % dans le sous-segment du courrier d'affaires généré par ordinateur⁴⁰.

Sur le marché de la messagerie et du courrier exprès, les prestataires du service universel ont sensiblement accru leur part de marché, qui se situe désormais autour de 40 %. Les cinq plus grands opérateurs sont des prestataires du service universel, à l'exception de United Parcel Service (UPS).

Figure 14: le marché européen du courrier exprès en 2000



Sur le marché du colis, les prestataires du service universel ont toujours occupé une place prépondérante en matière de services nationaux aux clients et aux clients des petites entreprises. Toutefois, la concurrence émanant des entreprises privées, qui développent des réseaux nationaux et parfois européens, s'est révélée intense dans le domaine des services de

³⁸ Rapport annuel 2001, RegTP

³⁹ KEP Meldungen, 3/5/2001

⁴⁰ Uniform tariff and prices geared to costs (tarifs uniformes et prix orientés vers les coûts), rapport de la National Post and Telecom Agency, 1er juillet 2001

colis commerciaux. Dans ce contexte, les prestataires du service universel ont consolidé leur position sur le marché au cours des dernières années et ont mis au point des stratégies paneuropéennes par le biais d'alliances et d'acquisitions. Cette situation a alimenté le processus de concentration du marché et a permis à certains prestataires du service universel de se positionner en tant qu'opérateurs européens de colis.

Exemple 1: en Allemagne, le prestataire du service universel a conforté sa position dominante sur le marché, avec 22 % des parts (soit deux fois plus que le concurrent suivant), dans un marché de plus en plus concentré, où l'on compte trois autres prestataires du service universel parmi les cinq acteurs principaux (La Poste, Consignia et TPG).

Exemple 2: en Suède, le prestataire du service universel a renforcé sa prédominance sur le marché grâce à des acquisitions et des alliances, pendant que les prestataires étrangers intensifiaient leur activité (Deutsche Post, Consignia, La Poste, Post Denmark, Norway Post).

Exemple 3: en Espagne, Correos, qui ne détenait que 6 % des parts du marché, s'est fixé pour objectif de devenir un leader du marché en faisant plus que doubler ce chiffre d'ici à 2004, dans un marché qui demeure principalement aux mains des opérateurs privés nationaux.

5.2.2. L'évolution des prestataires du service universel

Les prestataires du service universel préfèrent de plus en plus adopter le statut de société anonyme, plutôt que celui d'organismes publics.

Figure 15: le statut organisationnel des prestataires du service universel en 1991 et 2002

	Organisme public	Entreprise publique	Entreprise publique à responsabilité limitée	SA sous contrôle de l'État	SA sous contrôle privé	SA privée
Type de propriété	Capital entièrement détenu par l'État	Capital entièrement détenu par l'État	Capital entièrement détenu par l'État (qui possède l'intégralité des parts)	L'État détient la majorité des parts. Une minorité des parts est détenue par des capitaux privés.	L'État détient la minorité des parts. Une majorité des parts est détenue par des capitaux privés.	Toutes les parts sont détenues par des capitaux privés.
1991	AT, DK, EL, IT, LU	BE, DE, EL, FR, PT, SE, SF, UK	IR, NL	-	-	-
2002	-	DK, EL, LU, FR, ES	UK, SE, SF, BE, AT, IT, PT	DE, IR*	NL	-

Source: Livre vert et conclusions préliminaires de Pls Rambøll établies sur la base de rapports annuels

*An Post remet actuellement 14,9 % de ses parts aux salariés. Veuillez noter qu'An Post n'est pas cotée en bourse.

La figure 15 ci-dessus montre qu'il y a eu une tendance nette à l'adoption du statut de société privée à responsabilité limitée. Le Danemark, la Grèce et l'Italie ont d'ailleurs indiqué récemment leur intention de réduire à l'avenir la participation de l'État. Cette "corporatisation" a eu de nombreux effets marquants, exposés ci-dessous. Il convient également de noter que les différences d'adaptation dans les divers États membres ont peut-être contribué à créer des avantages de marché spécifiques (prime au "premier arrivant"), dont ont pu profiter ceux qui se trouvaient à l'avant-garde de la corporatisation.

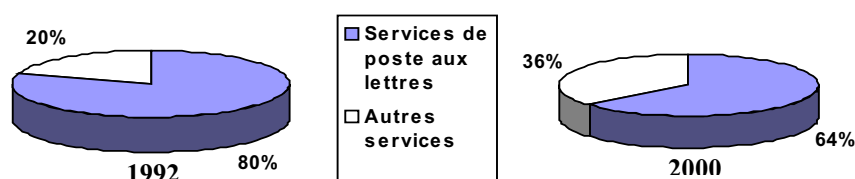
Les prestataires du service universel ont pris une part active à la vague de fusions et d'acquisitions sur le marché, donnant ainsi naissance aux réseaux européens de distribution de colis.

Parmi les principaux prestataires du service universel, un grand nombre ont acheté des opérateurs privés afin de consolider et de développer leur présence sur le marché, au niveau national et dans les autres États membres. Deutsche Post (DPWN), TPG, La Poste et Consignia ont tous mis sur pied un réseau de distribution à l'échelle européenne en matière de colis commerciaux.

Les recettes des prestataires du service universel ont progressé et dépendent moins de la poste aux lettres.

Les recettes totales des prestataires du service universel ont augmenté de 66 % entre 1995 et 2000. Cette hausse considérable est l'aboutissement direct de leur corporatisation. Les taux de croissance supérieurs enregistrés dans les segments du colis, de la messagerie et du courrier exprès, associés au développement externe réalisé par le biais des fusions et acquisitions, ont fait monter en flèche les recettes totales des prestataires du service universel. Ces derniers ont d'ailleurs adopté de nouvelles stratégies commerciales agressives, en abordant de nouveaux marchés tels que la logistique, qui représentait 10 % de leurs revenus en 2000.

Figure 16: part de la poste aux lettres traditionnelle dans les recettes totales des prestataires du service universel

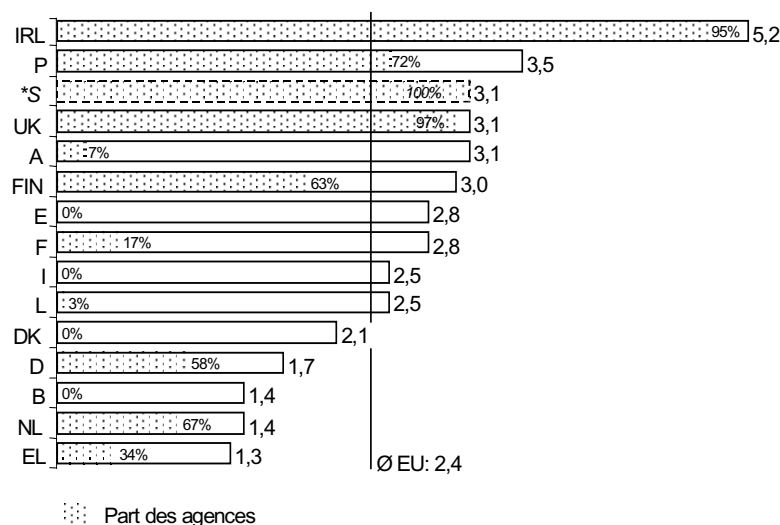


Comme le montre la figure 16, ces évolutions se sont traduites par une baisse substantielle de la part des recettes tirée par les prestataires du service universel des produits de courrier traditionnels.

Les prestataires du service universel ont davantage axé leur politique de gestion sur les coûts et les besoins de la clientèle.

Du fait de leur corporatisation, les prestataires du service universel ont naturellement axé davantage leur politique de gestion sur la maîtrise des coûts, la rentabilité et les besoins de la clientèle. Certains sont passés d'une structure de coûts fixes à une structure de coûts variables, en ayant recours à l'externalisation des activités non essentielles. Ils se sont également concentrés sur les améliorations organisationnelles et se sont efforcés de mieux répondre aux attentes de la clientèle. Le réseau des guichets postaux est bien évidemment devenu le point de mire de cette stratégie. La figure 17 ci-dessous illustre le recours croissant aux franchises et aux agences, qui représentent désormais en moyenne 34 % du nombre total des guichets postaux.

Figure 17: nombre de guichets postaux (bureaux de poste et agences postales) pour 10 000 habitants, CTcon-2001



* La Suède réorganise actuellement son réseau de guichets postaux. Chiffre prévu pour septembre 2002.

Certains prestataires du service universel ont particulièrement bien exploité les possibilités offertes par l'automatisation.

L'automatisation constitue un autre moyen essentiel d'améliorer à la fois l'efficacité des coûts et la qualité des services. Les progrès technologiques sont étudiés de façon plus détaillée dans la suite de ce chapitre, mais l'on peut d'ores et déjà constater que plusieurs prestataires du service universel ont particulièrement bien exploité les possibilités offertes par l'automatisation afin de réduire leurs coûts, comme le montre la Figure 18 ci-dessous. (Remarque: il se peut que la taille du marché et les changements intervenus avant 1995 doivent être pris en compte lors de la comparaison des États membres entre eux).

Figure 18: nombre de machines de tri avec lecture automatique des adresses

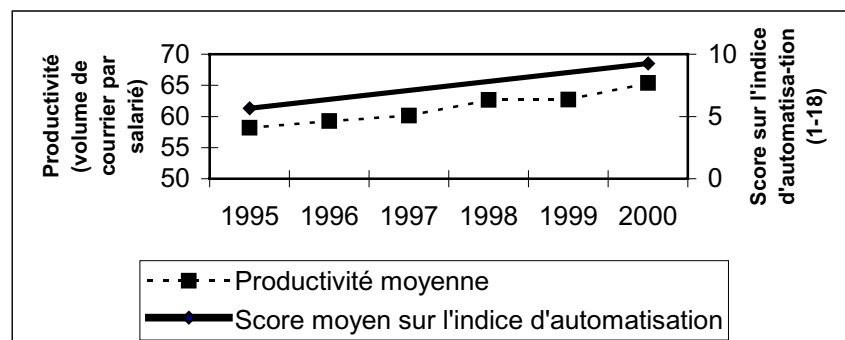
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Évolution entre 1995 et 2000
Autriche	3	Nd.	8	8	12	12	+300 %
Belgique	10	10	12	19	19	19	+90 %
Danemark	26	26	26	26	26	26	0 %
Finlande	11	Nd.	14	20	Nd.	Nd.	Nd.
France	113	Nd.	150	192	199	209	+85 %
Allemagne	82	285	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.
Grande-Bretagne	Nd.	Nd.	191	191	273	273	Nd.
Grèce	0	0	0	0	0	0	0 %
Irlande	2	3	3	5	7	7	+250 %
Italie	nd.	Nd.	Nd.	Nd.	22	22	Nd.
Luxembourg	3	3	3	3	4	4	+25 %
Pays-Bas	14	Nd.	113	113	126	122	+771 %
Portugal	3	5	5	6	8	8	+167 %
Espagne	4	4	4	4	6	6	+50%
Suède	29	45	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.	Nd.

Source: UPU (2002)

Des progrès restent à faire pour accroître encore l'efficacité productive des prestataires du service universel.

L'utilisation croissante de l'automatisation a permis une amélioration continue de la productivité.

Figure 19: évolution des niveaux de productivité et d'automatisation pour la période 1995- 2000



Toutefois, la Figure 19 montre également que tous les gains de productivité disponibles n'ont pas été exploités par les prestataires du service universel, ce qui suggère que des zones d'inefficacité demeurent.

Cette analyse est confirmée par la Figure 20 ci-dessous, qui met en évidence les fortes variations existant entre les prestataires du service universel en ce qui concerne la part représentée par les salaires dans leurs coûts totaux (de 49 % à 82 %).

Figure 20: part des salaires dans les coûts totaux en 1995 et en 2000.

	1995	2000
Irlande	71,6	68,9
Grèce	84	82
Autriche	N/D	75,3
Danemark	63,8	62,3
Finlande	53	49
France	68,3	64,5
Italie ⁴¹	79	73
Luxembourg ⁴²	73	70
Pays-Bas	N/A	62
Portugal	72,9	68,7
Suède	61,1	52,1

Source: enquête de PLS RAMBOLL (2002)

⁴¹ L'Italie utilise les chiffres de 1999

⁴² Le Luxembourg utilise les chiffres de 1999

Grâce à la progression de leurs recettes et à une approche plus orientée sur les coûts, les prestataires du service universel ont pu accroître leur rentabilité.

Figure 21: performances financières des prestataires du service universel

millions d'euros)	1988 profits/(pertes) (en millions d'écus)	2000 profits/(pertes) (en millions d'écus)
Belgique	(249)	100
Danemark	(35)	66
Allemagne	(1 210)	2 038
Grèce	(23)	13
Espagne	(308)	2
France	(498)	n.d.
Irlande	(1)	44
Italie	(1 058)	(51)
Luxembourg	(3)	n.d.
Pays-Bas	47	803
Portugal	(36)	10
Royaume-Uni	160	80
Autriche	n.d.	39
Finlande	n.d.	92
Suède	n.d.	162

En 1992, la plupart des prestataires du service universel étaient déficitaires, 80 % d'entre eux accusant des pertes répétées qui se chiffraient en moyenne à 12 % de leurs recettes. La figure 21 indique qu'en 2000, la majorité des prestataires du service universel étaient devenus rentables.

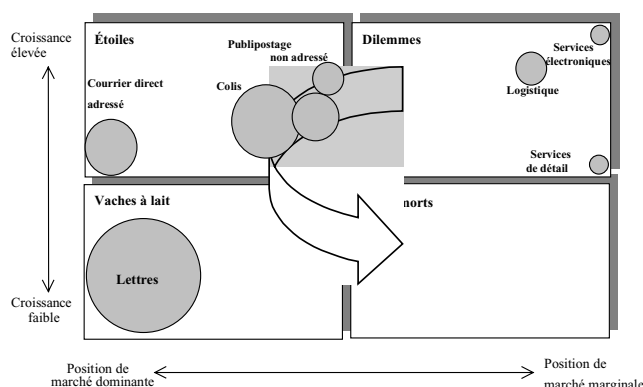
Dans l'ensemble, les prestataires du service universel ont renforcé leur position et se tiennent prêts à profiter des nouvelles possibilités du marché.

Une liberté commerciale accrue a conduit à un contrôle des coûts plus efficace et au développement de réseaux paneuropéens de services de colis et de courrier exprès. Les portefeuilles d'activité des prestataires du service sont ainsi devenus moins dépendants de la poste aux lettres et plus équilibrés, comme le montre l'analyse BCG⁴³ ci-dessous.

⁴³

La matrice BCG, qui tient son nom du Boston Consulting Group, représente graphiquement les différences entre les activités en termes de part de marché relative et de taux de croissance du secteur d'activité. Les *vaches à lait* sont des activités où l'entreprise dispose d'une part de marché importante mais sur un marché en phase de maturité, connaissant une croissance lente, voire un recul; en principe, ces activités devraient être rentabilisées au maximum car elles permettent de financer les investissements dans de futurs produits. Les *étoiles* représentent des activités où l'entreprise détient une part de marché importante dans un marché en expansion; en principe, l'entreprise devrait y investir davantage afin de maintenir la croissance (elles peuvent devenir les vaches à lait de demain). Les *dilemmes* sont les activités où une entreprise possède une faible part de marché mais où la marché commence à décoller ou se caractérise par un fort potentiel de croissance. Ils doivent être surveillés étroitement et gérés de façon adéquate car ils peuvent devenir les étoiles de demain, ou bien des poids morts. Les *poids morts* absorbent des capitaux, sans qu'aucune perspective justifie leur maintien; en principe, ils devraient être abandonnés et libérer des fonds permettant d'investir dans des activités plus attrayantes.

Figure 22: analyse BCG des prestataires du service universel



Il existe des occasions mais également des menaces.

Dans l'ensemble, la situation des prestataires du service universel s'est améliorée, puisqu'ils ont transformé leurs anciennes faiblesses en forces (qualité de service accrue, approche plus axée sur le client, efficacité et rentabilité renforcées, etc.), qui sont venues s'ajouter à leurs atouts traditionnels (valorisation de la marque, omniprésence et économies d'échelle). La productivité demeure toutefois variable et certains prestataires du service universel sont limités dans leur capacité à gérer les coûts. De plus, il existe toujours une dépendance à l'égard des bénéfices du monopole et il faut affronter la menace de la substitution du courrier.

Figure 23: analyse AFOM (prestataires du service universel)

<p><u>OCCASIONS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Croissance positive des lettres pour la plupart des prestataires du service universel; • Potentiel de croissance considérable pour le publipostage et les colis; • Potentiel de croissance considérable pour le courrier exprès; • Potentiel de développement dans le domaine du commerce électronique; • Potentiel de développement dans le domaine de la logistique 	<p><u>MENACES:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Menace constituée par la substitution du courrier; • Concurrence accrue;
<p><u>ATOUTS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Valorisation de la marque; • Omniprésence du réseau de distribution; • Économies d'échelle; • Statuts commerciaux; • Orientation commerciale; • Rentabilité; • Transformation des coûts fixes en coûts variables; • Part de marché renforcée dans le domaine des services de colis; • Qualité de service; • Recettes diversifiées; • À l'avant-garde de la réforme postale au niveau mondial; • Émergence de réseaux paneuropéens (colis et courrier exprès) 	<p><u>FAIBLESSES:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Productivité; • Dépendance vis-à-vis des bénéfices du monopole; • Flexibilité en matière d'emploi • Administrations d'État • Orientation commerciale limitée • Organisations non rentables; • Manque de souplesse du réseau • Réduction de la part de marché pour les colis; • Qualité de service; • Recettes dépendant de monopoles; • Diminution du volume du courrier émanant de la clientèle; • Flexibilité limitée en matière de gestion des obligations de service universel; • Absence de réseaux paneuropéens (lettres)

REMARQUE: tous les autres opérateurs postaux bénéficient d'occasions similaires et doivent affronter des menaces identiques. Toutefois, du fait du renforcement considérable, des prestataires du service universel ils rencontreront sans doute plus de difficultés pour accéder aux activités commerciales et les développer.

5.2.3. *Corrélations avec les tendances mondiales*

En dehors de l'Europe, le marché postal mondial se transforme également à un rythme accéléré sous les effets de la mondialisation, de la concurrence accrue, des avancées technologiques rapides et de l'évolution des besoins de la clientèle. La réforme postale est une tendance mondiale, soutenue par des organisations internationales telles que l'UPU et la Banque mondiale. Lors de son congrès⁴⁴, l'UPU a invité les gouvernements, les administrations postales et les organismes de l'UE à faire passer le service postal du stade d'administration publique à celui d'entreprise commerciale, dotée d'une autonomie de gestion et d'une autosuffisance financière. La réforme postale s'intègre également dans le cadre de la mondialisation du commerce. Les accords de l'OMC sont en place et dans certaines administrations, des négociations sont en cours, ou sur le point d'être engagées, concernant l'ouverture de l'accès au marché postal. La mondialisation des services progresse également avec l'AGCS.

Dans ce contexte, l'évolution du marché a fait de l'Europe une pionnière de la réforme des services postaux mondiaux. *“L'évolution la plus notable au cours des dernières années [en ce qui concerne les opérateurs postaux] a été la transformation de quatre anciennes administrations postales nationales en entreprises de services postaux, exprès et logistiques. Il s'agit de Deutsche Post, de TPG, de Consignia et de La Poste (F), que l'on qualifie parfois de “super-postes”. Elles prennent désormais place aux côtés des principaux opérateurs du secteur privé comme UPS et FedEx”*⁴⁵.

5.2.4. *L'effacement des limites sectorielles traditionnelles*

L'évolution du marché modifie de façon significative la configuration du secteur postal, effaçant les anciennes frontières comme celle qui séparait traditionnellement les opérateurs publics des opérateurs privés. Les raisons en sont les suivantes:

- la "corporatisation" (et parfois la privatisation) des prestataires du service universel;
- le profond changement dans le positionnement des prestataires du service universel (qui d'administrations exploitant un service interchangeable sont devenues des organisations commerciales fournissant des services de distribution);
- le développement des prestataires du service universel au-delà des services de courrier classiques, en direction des services de messagerie et de courrier exprès, des transports, de la logistique, du commerce de détail, et du commerce électronique;
- les acquisitions et les alliances impliquant tous les acteurs du marché.
- Le recours accru par les prestataires du service universel à l'externalisation, pour des composantes de la chaîne de valeur postale classique, contribue dans une grande mesure à faire disparaître les limites traditionnelles, autrefois considérées comme immuables.

⁴⁴ Recommandations de la stratégie postale de Séoul, Congrès de l'UPU, 1994

⁴⁵ Environmental Developments and Postal Responses at 2001, document de réflexion, projet du 5 avril 2001, Bureau international de l'UPU, Berne.

5.2.5. L'évolution du marché comporte des avantages évidents mais génère également des coûts et des risques

Il existe des avantages évidents liés à l'évolution du marché: une qualité de service accrue, une efficacité améliorée, une rentabilité augmentée et une dépendance moindre à l'égard des recettes du courrier. Par conséquent, les perspectives d'activité à moyen et long terme des prestataires du service universel, qui peuvent gérer leurs entreprises comme des organisations commerciales, s'élargissent de façon continue.

Toutefois, les tendances actuelles sont indissociables de la notion d'inconvénients et de risques. L'attitude de plus en plus commerciale des prestataires du service universel (contrats individuels avec de gros expéditeurs par exemple) fait courir le risque d'une transparence réduite et d'une discrimination potentielle. De plus, la position dominante renforcée dont jouissent les prestataires du service universel confine les autres opérateurs à des marchés de niche, et fait qu'il est difficile pour les nouveaux arrivants de tirer parti de l'ouverture future du marché.

En outre, l'évolution récente des prestataires du service universel oblige à mettre en place un suivi étroit. En effet, les "vaches à lait" présentes dans le portefeuille de produits des prestataires du service universel bénéficient de positions dominantes, dans des marchés encore protégés par l'existence de vastes domaines réservés. Dans ce cadre, des dispositifs et des mécanismes réglementaires appropriés (tels que le contrôle des prix) deviennent essentiels, même si leur efficacité intrinsèque demeure douteuse. La coexistence continue de domaines réservés, parfois importants, et de prestataires du service universel à caractère commercial, prêts à conquérir les marchés annexes, suscite des préoccupations évidentes quant aux abus potentiels de monopoles - ces abus se sont d'ailleurs concrétisés dans un certain nombre de litiges liés à la concurrence, comme le montre la Figure 25 - et des inquiétudes au sujet des aides publiques injustifiées en faveur des prestataires du service universel.

Figure 24: les récentes affaires de concurrence⁴⁶

Types	Affaires récentes	Remarques
Antitrust	DPAG I	A abusé de sa position dominante en accordant des rabais de fidélité et en pratiquant des ventes à perte sur le marché des services d'envoi de colis commerciaux
	DPAG II	(CJ/E) A abusé de sa position dominante sur le marché allemand de la poste aux lettres en interceptant, en surtaxant et en retardant le courrier international entrant
	Hays / La Poste (B)	A abusé de sa position dominante en établissant un tarif préférentiel pour le service de courrier général, subordonné à l'acceptation d'un contrat supplémentaire couvrant un nouveau service de courrier d'entreprise à entreprise
	Affaire du Courrier hybride SNELPD	Extension du monopole en réservant des services à valeur ajoutée différents des services traditionnels de distribution Absence de réglementation nationale indépendante régissant les conditions d'accès
	UPS / DPAG (DHL)	(CJE) Le tribunal de première instance a confirmé la décision de la Commission autorisant le rachat de DHL par DPAG. L'existence de services réservés n'empêche pas les opérateurs en place de réaliser des bénéfices et des acquisitions. Toutefois, les fonds utilisés dans ce but ne doivent pas provenir d'une politique de prix excessifs ou d'autres pratiques déloyales dans le domaine réservé.

5.3. Les aspects technologiques

La technologie joue un rôle de plus en plus important dans le secteur postal.

Les progrès technologiques offrent aux clients un plus grand éventail de choix, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du marché des services postaux et fournissent également aux opérateurs postaux la possibilité d'accroître leur productivité et de dégager de nouvelles recettes. La capacité des opérateurs postaux à s'adapter aux avancées technologiques est devenue une composante essentielle de leur succès.

5.3.1. Substitution du courrier

Les clients bénéficient désormais d'un nombre d'alternatives au courrier de plus en plus important. En effet, une variété accrue de moyens de communication, d'un rapport coût/efficacité satisfaisant, sont aujourd'hui disponibles et de nouvelles infrastructures de communication se développent (pénétration de plus en plus marquée des PC et d'Internet).

Par conséquent, la part de marché du courrier traditionnel sur le marché global de la communication ne cesse de reculer (de 20 % en 1995, elle est passée à 15 % en 2005⁴⁷). Toutefois, tous les segments du marché du courrier ne sont pas touchés par la substitution de la même façon: si les états financiers sont vulnérables, d'autres segments (par exemple le courrier direct) semblent toujours disposer d'un potentiel de croissance à moyen terme.

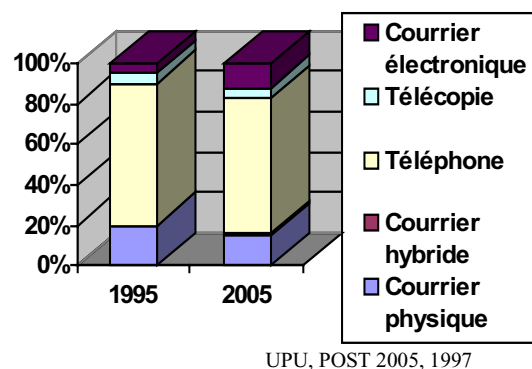


Figure 25 : Marché de la communication

⁴⁶ Les références de ces affaires sont les suivantes:
DPAG I; C147/97 et C148/97
DPAG II; COMP/36.915
Hays/la Poste (B); COMP/37.859
Affaire du courrier hybride; COMP/37.721
SNELPD; COMP/37.133
UPS/DPAG (DHL); COMP 35.141
⁴⁷ UPU, "Poste 2005", 1996.

Néanmoins, malgré des preuves tangibles montrant que la substitution du courrier a bien lieu, les répercussions sur le volume du courrier traditionnel ont été limitées. Jusqu'à présent, la progression intrinsèque du volume du courrier traditionnel résultant de la hausse du PIB, ainsi que les nouveaux volumes générés par des services tels que le courrier direct, ont permis de garantir des taux de croissance positifs dans ce domaine, dans la plupart des États membres. Grâce à cette tendance de fond à la croissance, et à une dépendance réduite vis-à-vis des recettes issues de la poste aux lettres traditionnelle, les prestataires du service universel pourraient se trouver moins exposés au phénomène de substitution.

Toutefois, une partie des prestataires du service universel enregistrent depuis peu, dans certains segments du marché du courrier, des taux de croissance négatifs, qu'ils attribuent à la substitution du courrier (par exemple, les États-Unis et la Suède). De plus, les conséquences de la substitution du courrier sur le volume du courrier à l'avenir demeurent imprévisibles à ce stade.

5.3.2. Automatisation des processus en matière d'envois postaux et d'opérations postales

Les opérateurs sont incités à utiliser les nouvelles technologies pour améliorer leur productivité.

Un prestataire du service universel réalisant une marge nette de 5 % doublerait ses bénéfices en supprimant 5 % de ses coûts alors que s'il voulait parvenir au même résultat en développant ses activités, il lui faudrait multiplier par deux ses recettes. Cela constitue donc une incitation importante à l'accroissement de la productivité et explique les développements significatifs en cours.

Automatisation du traitement des lettres

Au cours des années 1980, l'ensemble des prestataires du service universel se sont fixé pour objectif d'automatiser les centres de tri. Tous avaient généralisé le tri automatisé des lettres standard (à l'exception des lettres portant une adresse manuscrite) il y a dix ans.

Les principaux efforts depuis lors ont été axés sur:

- l'augmentation de la proportion de lettres et de grandes enveloppes revêtues d'une adresse manuscrite et de grandes enveloppes pouvant être traitée automatiquement (en améliorant par exemple les capacités de ROC⁴⁸ ou les technologies de codage vidéo);
- le développement du tri automatisé dans les centres de distribution où il existe des coûts considérables, (séparation du courrier par tournées, voire séparation du courrier par points de remise dans l'ordre de la tournée).

On estime aujourd'hui que plus de 90 % des lettres des prestataires du service universel font l'objet d'un traitement automatisé, et que sur ce lot, environ 20 % sont séparées en fonction de l'ordre de la tournée. L'étiquetage, qui permet aux lettres d'être identifiées de façon individuelle, c'est-à-dire suivies d'un bout à l'autre du processus, se développe également. D'ici à la fin de la décennie, la quasi-totalité des lettres traitées par les prestataires du service universel pourraient être triées automatiquement, séparées par points de remise dans l'ordre de la tournée et étiquetées.

⁴⁸

Reconnaissance optique des caractères

Automatisation du traitement des colis

La technologie permettant d'automatiser le tri des colis de petite/moyenne taille est certes disponible mais, compte tenu de l'ampleur des investissements requis, sa mise en œuvre s'est limitée au traitement des volumes importants. On estime qu'environ la moitié des colis de petite/moyenne taille sont traités automatiquement. L'effet d'échelle en matière d'automatisation alimente peut-être la tendance actuelle à la concentration. Les colis plus volumineux/lourds sont encore traités manuellement pour la plupart. Tous les prestataires du service universel s'efforcent désormais d'instaurer des systèmes de suivi au sein de leurs services de colis, grâce à l'identification par codes à barres et au marquage laser.

Autres types d'automatisation

Les solutions logicielles de gestion et l'automatisation des guichets font partie des autres applications possibles. Les prestataires du service universel ont mis en œuvre l'automatisation des guichets et procèdent actuellement au remplacement des systèmes TI internes par des logiciels sur étagère.

Exemples: dans l'UE, sept prestataires du service universel ont eu recours à une solution sur étagère pour l'automatisation des guichets. Un nombre de plus en plus important de prestataires du service universel se servent de systèmes standard pour la planification des ressources de l'entreprise (systèmes ERP - Enterprise Resource Planning) à des fins de gestion (comptabilité, finance).

L'utilisation de systèmes standard ouverts de ce type permet non seulement de réduire les risques et les coûts mais joue également un rôle important dans le cadre des opérations de consolidation de diverses entreprises au sein d'un même groupe de prestataires du service universel.

5.3.3. Autres évolutions technologiques

Commerce électronique et chaîne d'approvisionnement

L'émergence du commerce électronique offre de nouveaux créneaux commerciaux aux opérateurs postaux:

- services de transport et de logistique: le développement du commerce électronique contribue à l'essor de la vente à distance;
- renforcement des liens avec la clientèle: les prestataires du service universel peuvent ajouter de la valeur aux services (suivi) ou réorganiser les processus traditionnels afin d'améliorer l'efficacité, les coûts et l'aspect pratique (affranchissement numérique par exemple);
- apparition de nouveaux créneaux commerciaux découlant de services basés sur les nouvelles technologies: cela implique que les opérateurs postaux utilisent leur positionnement traditionnel pour profiter de la nouvelle économie (en agissant par exemple en tant que tiers de confiance);
- possibilité de réorganiser les processus de back-office: dans ce domaine, les prestataires du service universel peuvent améliorer l'efficacité et la productivité (notamment par la mise en œuvre de technologies de commerce électronique en matière de sous-traitance).

5.4. Les aspects sociaux et les retombées sur l'emploi

5.4.1. Accès au service universel

Une infrastructure d'accès extensive

Les conditions d'accès aux services et réseaux postaux universels constituaient le thème d'une étude récente, menée par CTcon, pour la Commission. D'après les conclusions de cette étude, il se peut que l'infrastructure postale européenne d'accès soit pléthorique. Il est procédé quotidiennement à la levée des envois postaux au niveau de plus de 750 000 points d'accès, et 165 millions de points de distribution sont desservis chaque jour, dans l'ensemble de l'UE. CTcon a constaté qu'en Europe, le nombre des points d'accès est 40 % plus important par habitant et cinq fois plus élevé au km² qu'aux États-Unis. Toutefois, l'utilisation du réseau postal révèle un paradoxe d'accès potentiel:

- la plupart des points d'accès sont conçus pour une clientèle géographiquement très dispersée;
- la majeure partie du volume est générée par une clientèle commerciale géographiquement concentrée (0,1 % des points d'accès prennent en charge 68 % des envois postaux).

Les prestataires semblent donc devoir affronter une nouvelle difficulté, à savoir remplir leurs obligations de service universel et répondre de façon appropriée aux attentes de la clientèle commerciale, avant tout localisée en zone urbaine.

Une infrastructure d'accès qui s'adapte

Les prestataires du service universel adaptent actuellement les infrastructures d'accès afin de faire face à l'évolution des besoins de la clientèle et d'améliorer l'efficacité (comme souligné précédemment au point 4.4 - 4.4. L'accès aux services et réseaux postaux universels). Toutefois, ils demeurent limités dans leur capacité d'adaptation (par exemple, les bureaux de poste situés en milieu rural sont souvent considérés comme politiquement sensibles). De plus, ils doivent pouvoir disposer d'un degré de flexibilité suffisant pour gérer leur infrastructure d'accès, s'ils veulent résoudre le paradoxe d'accès à longue échéance.

5.4.2. Retombées sur l'emploi dans le secteur postal

Les prestataires du service universel emploient environ 1,2 million de personnes⁴⁹. Les autres opérateurs (principalement les fournisseurs de services de messagerie et de courrier exprès) en emploient près de 450 000. Toutefois, du fait de l'externalisation et du recours aux franchises, une part importante de l'emploi postal direct s'étend désormais au-delà des frontières traditionnelles du secteur.

Les chiffres préliminaires de la prochaine étude sur l'emploi suggèrent qu'au moins 1,57 million de personnes sont employées directement dans les services postaux et qu'un nombre de personnes estimé à au moins 1,77 million est occupé de façon indirecte⁵⁰. En outre, d'après les estimations de l'étude, l'effet induit de l'emploi postal sur l'emploi en général est d'environ 1,98 million. Ces résultats suggèrent que plus de 5 millions de postes dépendent directement du secteur postal, ou bien y sont étroitement liés ou en découlent.

⁴⁹ Selon l'UPU, en équivalents temps plein.

⁵⁰ L'emploi direct comprend l'emploi dans des domaines dépendant des services postaux, ou étroitement liés à ceux-ci.

Par exemple, l'industrie européenne de la vente par correspondance et à distance représente plus de 150 000 postes permanents, étroitement liés au secteur postal⁵¹.

L'évolution de l'emploi postal dépend fortement du développement du marché et des innovations technologiques, thèmes abordés au point 5.1. Les aspects économiques et 5.3. Les aspects technologiques.

Une érosion structurelle de l'emploi

L'évolution du nombre total des salariés chez les prestataires du service universel résulte de l'interaction entre facteurs positifs (comme le développement de nouveaux services, la croissance du volume du courrier) et facteurs négatifs (tels que l'automatisation).

La figure 26 montre l'évolution de l'emploi parmi les prestataires du service universel.⁵² La baisse des chiffres totaux suggère que la combinaison des facteurs de l'emploi se traduit par une érosion de l'emploi générale au sein des prestataires universels mais aussi qu'il existe de fortes disparités entre ces prestataires. Les principaux déterminants sous-jacents de l'évolution de l'emploi parmi l'ensemble des prestataires du service universel sont exposés à la suite de la figure 26.

Figure 26: évolution de l'emploi au sein des prestataires du service universel

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	% de changement pour la période 1995-2000
Autriche	34 003	34 599	37 562	38 271	33 536	33 421	-1,71
Belgique	44 462	44 292	43 399	41 637	41 182	39 933	-10,19
Danemark*	25 030	25 478	25 981	25 485	25 700	24 867	-0,65
Finlande	24 600	23 221	24 184	26 448	25 347	24 763	0,66
France	289 250	286 793	286 914	287 348	287 479	291 812	0,89
Allemagne	308 459	292 027	269 530	263 342	304 265	319 988	3,74
Grande-Bretagne	208 810	209 079	213 259	212 500	213 414	210 267	0,70
Grèce	11 572	10 834	11 643	11 135	10 931	11 438	-1,16
Irlande	8 062	8 063	9 309	8 647	8 952	9 391	16,48
Italie	190 404	181 379	181 262	178 649	173 722	166 102	-12,76
Luxembourg	1 697	1 698	1 696	1 696	1 707	1 714	1,00
Pays-Bas	55 263	54 427	57 260	58 209	60 285	63 255	14,46
Portugal	15 527	16 041	15 962	16 348	16 861	17 160	10,52
Espagne	65 140	64 855	65 127	64 896	64 515	58 817	-9,71
Suède**	55 722	53 178	51 804	51 793	50 174	49 986	-10,29
Total dans l'UE	1338001	1305964	1294892	1286404	1318070	1322914	-1,13

UPU (2002). *Données des séries chronologiques en équivalents plein temps. **Données des séries chronologiques basées sur les rapports annuels (intégrés par PLS RAMBØLL).

Remarque: les paragraphes suivants ne font que présenter rapidement les principaux déterminants sous-jacents de l'évolution de l'emploi parmi l'ensemble des prestataires du service universel. En effet, des données plus détaillées sont actuellement collectées dans le cadre de l'étude sur les tendances de l'emploi dans le secteur postal européen. Cette étude est menée par Pls Rambøll pour le compte de la Commission.

⁵¹ Source: European Mail Order and Distance Selling Trade Association (EMOTA)

⁵² Ces chiffres sont légèrement différents de ceux de Pls Rambøll car Pls a utilisé des équivalents temps plein plutôt que des données sur les effectifs.

La demande de main-d'œuvre postale

La demande accrue de services postaux est le principal facteur positif de l'emploi (croissance évaluée à 2-3 % par an). Si les fusions et acquisitions apportent de nouveaux emplois au secteur, cet effet est plutôt artificiel car la hausse de l'emploi consolidé qui en résulte ne reflète pas une véritable création d'emplois. L'ouverture du marché a également créé des postes. L'autorité réglementaire nationale allemande estime ainsi que plus de 16 000 emplois à temps partiel ou à temps complet ont été créés par des opérateurs privés, à la suite de l'ouverture partielle du marché. Le développement de nouveaux services a également généré de l'emploi.

Une automatisation accrue

Le potentiel croissant d'automatisation (voir point 5.3) a permis aux opérateurs postaux d'améliorer leur productivité et leur efficacité en répondant à la hausse des volumes postaux, tout en diminuant la taille de la main-d'œuvre. On constate toutefois des écarts considérables entre les États membres en ce qui concerne l'exploitation des gains d'efficacité disponibles.

Des stratégies de développement commercial

Les nouvelles structures d'entreprises ont conduit les prestataires du service universel à mettre en œuvre des stratégies inédites et diverses. La nature et le degré d'ambition variables de ces nouvelles stratégies expliquent, dans une certaine mesure, les différences d'évolution de l'emploi au sein des prestataires du service universel (par exemple, les prestataires qui ont eu recours aux politiques de réduction des coûts, d'automatisation et d'externalisation les plus agressives ont probablement obtenu la plus forte diminution d'emploi). S'agissant de l'évolution future de l'emploi parmi les prestataires du service universel, on peut raisonnablement supposer que les stratégies de développement commercial joueront un rôle majeur et que les écarts constatés dans ce domaine entre les prestataires universels ne feront que s'accroître. Pls Ramboll prévoit toutefois que l'emploi postal dans son ensemble continuera de croître.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

6.1. Le long processus de transposition est quasiment achevé

Tous les États membres ont modifié leur législation primaire et secondaire et l'élaboration des réglementations détaillées sera bientôt terminée. Dans l'ensemble, à l'exception de quelques problèmes de conformité identifiés dans certains États membres, le cadre réglementaire établi par la directive postale peut être considéré comme mis en œuvre dans les États membres.

6.2. L'application pratique et l'impact de la directive postale

Les États membres ont largement adapté le cadre communautaire aux exigences nationales, ce qui a eu un certain nombre d'effets positifs.

- ***un impact réglementaire important:*** la directive postale a eu un impact considérable, car les États membres ont dû modifier leur législation.
- ***une harmonisation communautaire accrue:*** la directive postale a permis de parvenir à une harmonisation communautaire limitée, par exemple en termes de services réservés.
- ***une qualité de service renforcée:*** la directive postale a contribué à l'amélioration de la qualité de service tant pour le courrier intérieur que pour le courrier transfrontière et à l'harmonisation des niveaux de qualité dans l'ensemble de la Communauté. De plus, la directive postale a encouragé la mise au point de normes européennes en matière de services postaux, et notamment l'élaboration d'un éventail de méthodes permettant de mesurer la qualité de service.
- ***une accélération du rythme de la réforme postale:*** la directive postale a poussé les gouvernements à s'intéresser davantage au secteur postal et a accéléré le rythme de la réforme postale.
- des incitations pour accroître l'efficacité et la prise en compte des besoins de la clientèle au sein des prestataires du service universel: la directive postale a favorisé le développement de nouvelles stratégies commerciales et la progression de l'efficacité des coûts.
- ***un jalon posé vers la réalisation du marché intérieur des services postaux:*** l'ouverture limitée du marché exigée par la directive postale a débouché sur une ouverture plus complète dans certains États membres.
- ***la création d'autorités réglementaires nationales dans les États membres:*** l'établissement d'ARN indépendantes dans les États membres a permis la mise en place d'un dispositif de réglementation rigoureux sous le cadre réglementaire communautaire.

Toutefois, il existe des domaines où la directive postale a eu un impact limité, voire inexistant. Par exemple, la mise en œuvre de la directive postale dans les États membres n'a pas tant augmenté les obligations de service universel que confirmé celles qui existaient. De plus, les dispositifs et mécanismes réglementaires en vigueur étaient souvent conformes aux principes de la directive postale.

En outre, il se peut que la directive n'ait pas permis de progresser aussi rapidement qu'il aurait été possible, et ce, en toute sécurité, sur la voie de la réalisation du marché intérieur, ce qui a peut-être eu des conséquences négatives. La directive postale, par exemple, n'a pas encouragé l'amélioration de l'efficacité, notamment par le biais de la référencement et de l'appel à la concurrence. L'UE demeure d'ailleurs relativement inefficace, comparée aux États-Unis. La directive postale n'a introduit qu'une concurrence limitée et n'a pas empêché l'émergence de problèmes de concurrence.

6.3. L'impact sur le marché de la directive postale

La directive postale a eu des répercussions importantes sur le développement du marché.

Avant 1992, le secteur postal se trouvait à la traîne derrière les autres secteurs des services collectifs, de la communication et de la distribution et il apparaissait clairement qu'il aurait à entamer un processus de modernisation afin de préserver l'efficacité productive de l'UE et de maintenir la pertinence de la prestation du service universel. Cette modernisation devrait inévitablement associer l'évolution du marché à celle de la réglementation. Un cadre réglementaire ne permettant pas un développement approprié du marché créerait non seulement des distorsions dans le secteur et fournirait des incitations perverses aux acteurs, mais propagerait également ces distorsions aux autres secteurs. Dans ce contexte, la directive postale se révélait indispensable pour supprimer les entraves au développement du marché. Les résultats qu'elle a obtenus, à savoir une harmonisation minimale du cadre réglementaire communautaire et une ouverture limitée du marché, constituaient des conditions préalables aux évolutions actuelles et futures du marché. De plus, en fixant des orientations claires dans le sens de la réalisation pleine et entière du marché intérieur, la directive postale a donné le signal d'un changement organisationnel dans le secteur postal.

Enfin, l'application de la directive postale a prouvé qu'il n'y avait pas incompatibilité entre le degré d'ouverture du marché et le maintien de la prestation du service universel. Plusieurs États membres sont allés plus loin dans l'ouverture de leurs marchés. Dans ce sens, on pourrait dire que la directive postale aurait pu, sans risque, avancer davantage dans la voie de la réalisation du marché intérieur.

6.4. Recommandations

Compte tenu de la situation actuelle - la garantie du maintien de la prestation d'un service universel dans les États membres à court terme, et les nouvelles mesures de la nouvelle directive postale 2002/39/CE étendant cette garantie - aucune recommandation n'est formulée en vue d'une actualisation supplémentaire du cadre réglementaire communautaire.

Cela ne veut pas dire pour autant que la directive postale a mis en place un cadre réglementaire totalement en harmonie avec les besoins d'un marché en évolution. Des distorsions persistent lorsque les services réservés sont en position dominante et exploités de manière abusive. De tels comportements ont donné lieu à un certain nombre d'affaires de concurrence. De plus, des problèmes de conformité réglementaires se posent toujours dans certains États membres. L'on pourrait également faire valoir que l'existence d'une réglementation nationale variée n'a pas incité tous les prestataires du service universel à devenir efficaces. Quoi qu'il en soit, il est évident que l'efficacité de la prestation des services postaux demeure variable.

La Commission invite les États membres à “veiller à une indépendance effective, à une capacité et une efficacité suffisantes des autorités de concurrence et réglementaires”⁵³, notamment dans le secteur postal.

Enfin, la Commission appelle les États membres à préparer la mise en œuvre des normes européennes actuellement élaborées par le CEN, en particulier en ce qui concerne les méthodes de mesure de la qualité de service, qui permettront de garantir un meilleur suivi de la qualité de service ainsi que des performances accrues, pour le bénéfice de l'ensemble de la clientèle.

⁵³ Voir la recommandation de la Commission concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté pour 2002. ECFIN/210/02

ANNEXE

Liste des abréviations, sigles et acronymes

AT	Autriche
AELE	Association européenne de libre-échange
AGCS	Accord Général sur le Commerce et les Services
ARN	Autorités réglementaires nationales
B2B	Business to Business (relations entreprise à entreprise)
B2C	Business to Consumers (relations entreprise à consommateurs)
BE	Belgique
C2B	Consumers to Business (relations de consommateurs à entreprise)
C2C	Consumers to consumers (relations entre les consommateurs)
CEN	Comité européen de normalisation
CJE	Cour de justice européenne
Commission	Commission européenne
DE	Allemagne
Directive postale	Directive 97/67/CE
DK	Danemark
EEE	Espace économique européen
EL	Grèce
EN	Norme européenne officielle
ES	Espagne
FR	France
IR	Irlande
IT	Italie
J.O.	Journal officiel (des Communautés européennes)
J+n	Remise n jours après la date de dépôt
Km ²	Kilomètre carré
LU	Luxembourg
NL	Pays-Bas
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PT	Portugal
REIMS	Accord sur les frais terminaux entre un certain nombre de prestataires européens du service universel
ROC	Reconnaissance optique des caractères
SARL	Société à responsabilité limitée
SE	Suède
SF	Finlande
ST	Spécification technique
TC	Technical Committee (Comité technique)
TI	Technologies de l'information
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
UNEX	Unipost External Monitoring System (système de mesure externe des délais de distribution)
UPU	Union postale universelle

FICHE FINANCIERE			[...]	
			DATE: [...]	
1. LIGNE BUDGETAIRE: B5-3001			CREDITS: Pas applicable	
2. INTITULE DE LA MESURE: Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE)				
3. BASE JURIDIQUE: Article 23 de la directive 97/67/CE				
4. OBJECTIFS DE LA MESURE: Tenir le Parlement européen et le Conseil informés du développement du marché intérieur des services postaux				
5.	INCIDENCES FINANCIERES Pas applicable (voir observations ci-dessous)	PERIODE DE 12 MOIS (Mio EUR)	EXERCICE EN COURS (Mio EUR)	EXERCICE SUIVANT (Mio EUR)
5.0	DEPENSES A LA CHARGE - DU BUDGET DES CE (RESTITUTIONS/INTERVENTIONS) - DES BUDGETS NATIONAUX - D'AUTRES SECTEURS	Pas applicable	Pas applicable	Pas applicable
5.1	RECETTES - RESSOURCES PROPRES DES CE (PRELEVEMENTS/DROITS DE DOUANE) - SUR LE PLAN NATIONAL	Pas applicable	Pas applicable	Pas applicable
		[n+2]	[n+3]	[n+4]
5.0.1	PREVISIONS DES DEPENSES	Pas applicable	Pas applicable	Pas applicable
5.1.1	PREVISIONS DES RECETTES	Pas applicable	Pas applicable	Pas applicable
5.2 MODE DE CALCUL: Pas applicable				
6.0 FINANCEMENT POSSIBLE PAR CREDITS INSCRITS AU CHAPITRE CONCERNE DU BUDGET EN COURS D'EXECUTION			Pas applicable	
6.1 FINANCEMENT POSSIBLE PAR VIREMENT ENTRE CHAPITRES DU BUDGET EN COURS D'EXECUTION			Pas applicable	
6.2 NECESSITE D'UN BUDGET SUPPLEMENTAIRE			Pas applicable	
6.3 CREDITS A INSCRIRE DANS LES BUDGETS FUTURS			Pas applicable	
OBSERVATIONS: Ce rapport, établi conformément aux exigences de l'article 23 de la directive 97/67/CE, examine l'application de cette directive. Sur la base des informations recueillies, le rapport ne formule aucune recommandation en vue d'une actualisation supplémentaire du cadre réglementaire communautaire à ce stade ou de toute autre action impliquant la Commission. Les seules recommandations du rapport sont destinées aux États membres. Le rapport n'a donc aucune incidence financière pour la Commission.				