



LA DIRECTIVE POSTALE: L'APPROCHE DES VERTS/ALE

*Position du Groupe
adoptée le 24 avril 2007*

1. La situation dans le secteur postal

a) Etapes précédentes et proposition de 2006 par la Commission

Depuis 1993 (Livre Vert sur le développement du marché unique pour les services postaux), l'UE a lancé un processus qui a mené à ouvrir progressivement les marchés postaux à la concurrence. Néanmoins, il est à noter que depuis le début ce processus a eu un objectif double: l'ouverture du marché mais aussi une "*garantie durable de prestation du service universel*" (Résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le développement des services postaux communautaires).

Cet objectif double apparaît clairement dans la directive de 1997 et dans sa révision de 2002. La directive actuelle prévoit des obligations de service universel aussi bien qu'une réduction progressive du monopole d'Etat (domaine réservé).

Obligations de service universel:

- "*fourniture d'un service postal de qualité spécifique en tous points de leur territoire à des prix abordables pour tous leurs utilisateurs*"
- garantir "*chaque jour ouvrable et non moins de cinq jours par semaine*" "*au minimum: une levée, une distribution au domicile ou dans les locaux de chaque personne physique ou juridique*"
- exigence que la prestation doit "*offrir un service identique aux utilisateurs qui se trouvent dans des conditions comparables*", et "*être fournie sans aucune forme de discrimination basée sur des considérations politiques, religieuses ou idéologiques*"

Limitations du domaine réservé:

- La directive de 1997 réservait la possibilité pour les Etats membres de maintenir un monopole d'Etat pour la levée, le tri, le transport et la distribution d'articles domestiques, pesant moins de 350 grammes ;

- La révision de 2002 de cette directive prévoyait une limitation dès 2003 de ce domaine réservé aux articles pesant moins de 100 grammes, et dès 2006 aux articles pesant moins de 50 grammes ; elle demandait aussi à la Commission de "*finaliser une étude prospective qui évaluera, pour chaque Etat membre, l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur postal en 2009. Sur la base des conclusions de cette étude, la Commission soumettra au plus tard le 31 décembre 2006 un rapport au Parlement européen et au Conseil accompagné d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement complet du marché intérieur postal ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude*"

Sur la base d'une étude prospective de PWC et d'une étude d'impact, la Commission a fait en 2006 une proposition en vue de finaliser au 1er janvier 2009 le marché intérieur des services postaux. Les principales propositions de la Commission sont les suivantes:

- ✚ abolir les domaines réservés restants (sous les 50 grammes) ;
- ✚ maintenir les obligations existantes de service universel ;
- ✚ déterminer 4 façons possibles de financer les obligations de service universel:
 - par des contrats de marché public ;
 - par des subsides d'aides d'Etat ;
 - par un fond de compensation ;
 - par un mécanisme "pay or play" (c'est-à-dire que les opérateurs doivent choisir entre se plier complètement aux obligations de service universel ("play") ou contribuer au financement du service universel complet par un autre opérateur ("pay") ;
- ✚ établir des procédures transparentes et non discriminatoires d'autorisation et de licences respectant les obligations de service universel.

b) Etudes prospectives et évaluation des libéralisations

L'étude prospective de PWC (Price Waterhouse Coopers) n'apporte aucune certitude concernant au moins deux questions:

- ✚ le financement du service universel: l'étude conclut que dans une majorité d'Etats membres, les opérateurs seront en mesure de respecter les obligations de service universel tout en maintenant un équilibre financier ; néanmoins, il n'est pas clairement démontré que ce sera le cas dans tous les Etats membres, et le rapport admet que dans

certains cas le niveau de service universel devra être réduit pour préserver l'équilibre financier ;

- ✚ l'impact sur le niveau et les conditions d'emploi: l'étude ne démontre pas que les mesures proposées n'affecteront pas le niveau d'emploi dans le secteur postal, et plus encore la qualité de ces emplois.

A l'encontre de l'étude prospective de PWC, il y a des signes que la proposition de la Commission européenne pourrait affecter négativement la possibilité pour les Etats membres de financer de façon adéquate le service universel, et que, de plus, les libéralisations en cours dans les Etats membres où elles existent ont eu un impact social négatif:

- ✚ une étude indépendante ("OXERA") commandée en 2006 par 9 opérateurs de service universel examine les différentes possibilités de financement proposées par la Commission et conclut qu'aucune d'entre elles n'est pleinement satisfaisante au regard, plus particulièrement, de critères tels que la sécurité financière et l'équité sociale ; au contraire, le système du "domaine réservé" (monopole) apparaît particulièrement performant en matière de sécurité financière ;
- ✚ une étude de PWC (les mêmes auteurs que pour l'étude commandée par la Commission !...) sur l'impact d'une ouverture complète du marché en Suisse conclut qu'une libéralisation complète peut mettre en danger le service universel tel qu'il existe actuellement en Suisse, et que la préservation de certains domaines réservés ne doit pas être exclue comme moyen de financement des obligations de service universel ;
- ✚ dans les Etats membres qui ont déjà l'expérience d'une libéralisation complète à ce jour, il y a des signes d'impacts négatifs sur les niveaux et les conditions d'emploi dans le secteur postal, mais aussi concernant le financement des obligations de service universel et le niveau des prix :
 - en Allemagne, une étude commandée par le syndicat allemand Ver.Di montre une perte nette de 29000 emplois dans la Deutsche Post, dont 15000 n'ont pas été compensés par des créations d'emplois par les nouveaux opérateurs ; de plus, la majorité (2/3) des nouveaux emplois créés par ces nouveaux opérateurs sont très précaires ("mini-jobs") et payés moins de 400 € par mois ;
 - en Finlande, un système "pay or play" a été établi mais n'a pas débouché sur une réelle concurrence dans le secteur du courrier, où Suomen Posti détient encore 100% du marché (et 72% de la livraison de journaux) ;
 - au Royaume-Uni, le nombre de bureaux de poste était de 20615 en 1990 et devrait être réduit à 11700 en 2008 ; le niveau

d'emploi chez Royal Mail est en déclin constant et le nombre d'emplois à temps partiel augmente ;

- in Suède, les baisses de prix ont bénéficié uniquement aux grandes entreprises (50% de réduction depuis 1998) aux dépens des consommateurs particuliers et des PME (+ 30 à 50%) ; le nombre de bureaux de poste gérés par Posten AB a baissé de 1934 en 1900 à 440 aujourd'hui ; les points de contact qui ont été créés dans les supermarchés, les stations d'essence, les magasins ou les aéroports ne fournissent pas les mêmes services que les "vrais" bureaux de poste ; le niveau d'emploi chez Posten AB a baissé de 57400 en 1990 à 33520 en 2005 (non compensé par les nouveaux opérateurs: City Mail n'a embauché que 1062 employés en 2005).

2. La position des Verts/ALE

a) Principes généraux

- ✚ Les Verts/ALE considèrent que l'objectif des directives postales est de garantir un haut niveau de qualité du service universel. L'ouverture du marché n'est pas un objectif en soi, mais seulement éventuellement un moyen de faciliter la réalisation d'un service universel de haute qualité. En cas de contradiction entre l'objectif du service universel et la libéralisation, d'autres moyens d'assurer le service universel doivent être trouvés ou maintenus. Cette interprétation est conforme au Traité lui-même, dont l'article 86.2 stipule que les services d'intérêt économique général ne sont soumis aux règles du Traité que "*dans la mesure où l'application de ces règles ne nuit pas, en droit ou en fait, aux tâches particulières qui leur sont assignées*". De plus, la Commission européenne elle-même, dans son Livre Blanc de 2004 sur les SIG, reconnaît que "*l'exercice effectif d'une tâche d'intérêt général prévaut, en cas de tension, sur l'application des règles du Traité*".
- ✚ Les Verts/ALE considèrent que, conformément au principe de subsidiarité, les Etats membres doivent être autorisés à exiger la fourniture, sur toutes les parties de leur territoire, d'une gamme complète d'obligations de services universels (tels que spécifiés dans la directive, ou plus ambitieux s'ils le jugent bon), en particulier les détails concernant les prix pour les consommateurs, les horaires de distribution, la fréquence de la collecte et de la distribution et la sécurité et la fiabilité du service universel. Il est inacceptable d'invoquer des difficultés d'utilisation des moyens de financement particuliers suggérés par la Commission dans le contexte de l'achèvement de l'ouverture du marché comme prétexte à une réduction du niveau du service universel dans les Etats membres. Par conséquent, les Etats

membres doivent être autorisés à utiliser tout moyen de financement compatible avec le Traité pour financer le service universel.

- ✚ Les Verts/ALE considèrent que les obligations de service universel doivent être définies dans chaque Etat membre par l'Autorité Nationale de Régulation en consultation avec toutes les parties intéressées, y compris les organisations de consommateurs et les partenaires sociaux.

b) Financement des obligations de service universel

- ✚ Les Verts/ALE considèrent que les Etats membres doivent être autorisés à maintenir un domaine réservé pour les envois de moins de 50 grammes; Le domaine réservé s'est avéré constituer un moyen efficace et économiquement rationnel de financement des obligations de service universel. Au contraire, l'ouverture du marché à la concurrence pour les envois de moins de 50 grammes ne s'est pas avéré efficace pour garantir un financement effectif de l'ensemble des obligations de service universel, ni d'ailleurs pour abaisser les prix pour les consommateurs privés et les PME. Par ailleurs, il existe de sérieuses indications qu'elle a diminué les conditions sociales et d'emploi dans le secteur postal dans les Etats membres concernés.
- ✚ Concernant les Etats membres qui ont anticipé l'ouverture du marché à la concurrence pour les envois de moins de 50 grammes, les Verts/ALE considèrent qu'ils devraient être encouragés à mettre en place soit un système "pay or play", soit une procédure de marché public. Dans le cas où les Etats membres ont recours à une procédure de marché public, ils devraient s'assurer que tous les opérateurs soient obligés de fournir la totalité des obligations de service universel exigées par les Etats membres, et à travers tout leur territoire, de façon à éviter des situations où certaines obligations ou certaines parties du territoire seraient négligées.
- ✚ Les Verts/ALE ne considèrent pas que les subventions ou les fonds de compensation constituent des moyens adéquats de financement des obligations de service universel. Dans le premier cas, les Etats membres tendraient à subsidier des activités qui sont au moins en partie rentables. Dans le second cas, les consommateurs seraient probablement les principaux contributeurs réels de ces fonds de compensation, soit parce que le fonds serait directement alimenté par des taxes payées par le consommateur sur chaque envoi, soit parce que le fonds serait alimenté par des taxes payées par les opérateurs, qui en répercuteraient alors le coût sur les consommateurs.

c) Conditions sociales et d'emploi et conditions environnementales

- ✚ Les Verts/ALE considèrent que les Etats membres doivent être autorisés à préserver les normes quantitatives et qualitatives en matière sociale, d'emploi et d'environnement dans le secteur postal, y

compris pour les opérateurs qui ne répondent pas aux obligations de service universel. En particulier, l'ouverture du marché ne doit pas mener à un abaissement des conditions d'emploi, et par conséquent les Etats membres doivent être autorisés à imposer au prestataire sur leur territoire d'offrir à son personnel les mêmes droits que ceux dont le personnel engagé antérieurement bénéficiait.

- ✚ Les Verts/ALE considèrent que les Etats membres devraient aussi exiger de tous les opérateurs qu'ils respectent intégralement leur droit du travail, à savoir les dispositions légales ou contractuelles concernant les conditions d'emploi, les conditions de travail, y compris la santé et la sécurité au travail, et les relations entre les employeurs et les travailleurs
- ✚ De même, les Verts/ALE considèrent que les Etats membres devraient exiger des opérateurs qu'ils respectent intégralement leur législation en matière de sécurité sociale, ainsi que l'exercice des droits fondamentaux, y compris le droit de négocier, de conclure et d'appliquer des conventions collectives et de mener des actions syndicales.
- ✚ Les Verts/ALE soulignent que le processus de libéralisation peut conduire à l'accroissement des dommages environnementaux, étant donné l'impact du transport postal sur le changement climatique et la multiplication des envois publicitaires dans les boîtes aux lettres.

d) Concentration des entreprises dans le secteur postal

On observe une forte domination de DHL et de Federal Express sur les marchés actuellement ouverts à la concurrence. Cette concentration du marché dans les mains de deux opérateurs privés contredit les règles de concurrence de l'UE, et par conséquent les Verts/ALE demandent à la Commission une analyse approfondie et une actions cohérente pour l'application des règles de la concurrence, tant en ce qui concerne la situation actuelle qu'en ce qui concerne les effets possibles des nouvelles propositions législatives.