

N° 5007²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 15 décembre 2000
sur les services postaux et les services financiers postaux**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés privés (24.9.2002)	1
2) Avis de la Chambre de Commerce (30.9.2002)	2

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(24.9.2002)

Par lettre du 30 juillet 2002 (référence res2523), Monsieur François Biltgen, ministre délégué aux Communications, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Ce projet de loi constitue la transposition en droit national de la directive 2002/39/CE modifiant la directive de 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté. Par conséquent, il modifie lui-même la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux, que la CEP•L avait avisée en son temps.

2. Le projet de loi a pour effet essentiel d'ouvrir plus avant à la concurrence les services postaux actuellement réservés à l'Etat (émission de timbres-poste et correspondance intérieure, courrier transfrontière et publipostage inférieurs à cinq fois le prix d'une lettre ou à 350 grammes).

C'est ainsi que, à partir du 1er janvier 2003, „la levée, le transport, le tri et la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le poids est égal ou inférieur à 100 grammes, pour autant que le prix soit égal ou inférieur à trois fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie la plus rapide [lettre standard], est réservé à l'Etat“.

3. A partir du 1er janvier 2006, le seuil pour ce segment de marché sera à nouveau abaissé: l'acheminement de lettres pesant plus de 50 grammes ou dont le prix d'affranchissement est plus de deux fois et demie supérieur au tarif d'une lettre standard ne sera plus domaine réservé.

4. Les auteurs de la loi estiment que l'étape de 2003 entraînera une ouverture à la concurrence de 42% du chiffre d'affaires total actuel de l'Entreprise des postes et télécommunications et que l'étape de 2006 représentera une ouverture de 48% du chiffre d'affaires de l'opérateur luxembourgeois.

5. En théorie, la directive impose également l'ouverture de l'ensemble des envois du courrier transfrontière sortant et du publipostage. Toutefois, les Etats membres, qui ont besoin de ces segments de marché pour assurer leur service universel, ont le droit de se les réserver dans les limites de poids et de prix actuelles.

Le Luxembourg, vu la particularité de son marché postal en matière de courrier transfrontière (quelque 36% du volume total du courrier), use de ce droit indispensable afin de maintenir un service universel dans des conditions d'équilibre financier pour son opérateur désigné.

La CEP•L note avec satisfaction que les services de courrier transfrontière sont maintenus dans le giron de l'opérateur luxembourgeois et que le gouvernement ne perd ainsi pas de vue qu'un service postal universel efficace demeure une absolue nécessité.

6. Le projet de loi stipule aussi que le financement de services universels en dehors du secteur réservé ne peut faire l'objet d'une subvention croisée provenant de recettes de services réservées, sauf dérogation accordée par l'Institut luxembourgeois de régulation.

En outre, les agents de l'Institut luxembourgeois de régulation ayant qualité d'officiers de police judiciaire sont chargés de rechercher et de constater les infractions en matière de services postaux réservés.

7. Il est prévu que la Commission européenne réalise en 2006 une évaluation de l'impact qu'exercera le plein achèvement du marché postal intérieur en 2009 sur le service universel. Sur base de cette étude, elle proposera de confirmer la réalisation complète de ce marché ou définira, le cas échéant, des étapes et mesures supplémentaires.

8. Le présent projet de loi, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2003, n'appelle aucun commentaire de la part de la Chambre des Employés Privés.

Luxembourg, le 24 septembre 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.9.2002)

Par sa lettre du 30 juillet 2002, Monsieur le Ministre délégué aux Communications a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

1. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi du 15 décembre 2000 sur les services postaux et les services financiers postaux et s'inscrit dans le contexte de la poursuite de la libéralisation en étapes des services postaux au niveau européen. Il vise à transposer la 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. Le Luxembourg, comme tous les Etats membres de l'Union Européenne, devra prendre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 2002.

La directive à transposer par le présent projet de loi prévoit notamment que les Etats membres doivent ouvrir à la concurrence les segments de marché suivants:

- à partir du 1er janvier 2003: l'acheminement de lettres pesant plus de 100 g ou dont le prix d'affranchissement est plus de trois fois supérieur au tarif d'une lettre standard; l'ensemble des envois du courrier transfrontière sortant, mais les Etats membres qui ont besoin de ce segment de marché pour assurer leur service universel peuvent se le réserver.
- à partir du 1er janvier 2006: l'acheminement de lettres pesant plus de 50 g ou dont le prix d'affranchissement est plus de deux fois et demie supérieur au tarif d'une lettre standard.

2. Antécédents

La loi précitée du 15 décembre 2000 avait transposé en droit national la 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. Des mesures d'exécution inhérentes à cette directive avaient été transposées par le règlement grand-ducal du 10 mars 2001 fixant la durée d'acheminement des envois postaux de la catégorie la plus rapide du service postal universel.

L'exposé des motifs du présent projet de loi rappelle l'objectif de la directive 97/67/CE qui consiste à instaurer, à l'échelle communautaire, un cadre réglementaire pour le secteur postal comprenant des mesures visant à garantir la prestation d'un service universel, la fixation de limites maximales pour les services postaux susceptibles d'être réservés par les Etats membres au(x) prestataire(s) du service universel en vue de préserver ledit service universel, de même qu'un calendrier pour la prise de décision concernant la poursuite du processus d'ouverture du marché à la concurrence, dans le but de créer un marché unique des services postaux.

La Chambre de Commerce rappelle que les autorités luxembourgeoises avaient défini l'étendue du monopole postal conformément aux maxima autorisés par l'article 7 paragraphe (1) de la directive 97/67/CE. Ainsi, elles n'avaient pas voulu aller plus loin dans l'ouverture du marché que ce qui était imposé par ladite directive quant à l'étendue et la qualité du service universel, ceci en vue de protéger le monopole de l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) en la matière.

La levée, le transport, le tri et la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, pour autant que leur poids soit inférieur à trois cent cinquante grammes (350 g), ont été réservés à l'Etat. De même, le courrier transfrontière et le publipostage ont été réservés dans les limites de prix et de poids fixées.

L'objectif des autorités communautaires a été de maintenir un service postal universel à prester par un opérateur postal exclusif, désigné à cet effet, qui s'engage à respecter des conditions d'équilibre financier. Au Grand-Duché, l'EPT a été désignée comme seul opérateur du service postal universel.

Avec la mise en vigueur de la loi du 15 décembre 2000, 17% du marché postal luxembourgeois a été ouvert à la concurrence, contre 5% dans les autres Etats membres de l'Union européenne. Les auteurs du projet de loi expliquent cette différence par un pourcentage d'envois d'un poids supérieur à 350 g plus important au Luxembourg que dans le reste de l'Union européenne.

A ce sujet, la Chambre de Commerce voudrait avoir des informations relatives au calcul de l'ouverture du marché postal luxembourgeois. En effet, par référence aux réalités actuelles de ce marché, il y a lieu de douter fortement du chiffre de 17% avancé par les auteurs du projet de loi pour décrire son degré d'ouverture.

3. Considérations générales

La Chambre de Commerce rappelle que l'ouverture du marché des services à la concurrence est l'un des objectifs fondamentaux du Traité de l'Union Européenne.

Dans le passé, elle avait à plusieurs reprises insisté sur la nécessité d'une libéralisation plus poussée du marché des services postaux en vue de permettre l'accès à ces services à plus d'utilisateurs et à des conditions plus favorables, ce qui favorisera l'activité et l'essor économique. L'essentiel pour le client est de pouvoir s'adresser à un prestataire de services en qui il a confiance et qui lui assure un service de qualité à un prix compétitif. Le statut public ou privé de son cocontractant n'est certainement pas pour lui un critère pour choisir tel ou tel prestataire dans le cadre d'une activité purement commerciale et contractuelle.

L'expérience démontre d'ailleurs que les grands utilisateurs des services postaux ont pu obtenir de la part de l'EPT, grâce à la concurrence déjà existante sur le marché, des prix de plus en plus intéressants. Dans ce contexte, il est à noter que l'EPT pratique des réductions différenciées suivant que les services de courrier prestés sont inclus ou exclus du monopole postal. Ainsi, pour un courrier excédant les 350 grammes, c'est-à-dire un service hors monopole, les réductions du service postal peuvent atteindre 60% par rapport au tarif public pratiqué par l'EPT. On peut soulever la question si ceci est une pratique commerciale loyale, alors que de telles réductions constituent certainement des barrières d'entrée pour des concurrents potentiels du secteur privé.

La Chambre de Commerce renvoie également à ses avis du 19 novembre 1999, du 5 juin 2000 et du 12 octobre 2000 qui avaient le plus souvent fortement critiqué l'approche trop restrictive des autorités luxembourgeoises face à l'ouverture du marché des services postaux à la concurrence et leur volonté de protéger le monopole de l'EPT. Le projet de loi et les amendements auxquels se rapportaient ces avis étaient allés à l'encontre des efforts d'une concurrence plus large dans le secteur des services postaux et ignoraient l'esprit d'ouverture qui prédomine dans d'autres Etats membres importants de l'Union européenne. Ils prenaient en effet le contre-pied de la législation de plusieurs Etats membres qui, dans le domaine de l'ouverture des services postaux, étaient allés plus loin que ce que prévoyait la directive européenne en ce domaine.

Afin de dynamiser les services des postes et télécommunications au Grand-Duché, il faut tenir compte de l'environnement international et des progrès faits à l'étranger. Pour faire face à la demande des utilisateurs de plus en plus exigeants, le Gouvernement doit donner à l'EPT les moyens de se développer dans un environnement de plus en plus concurrentiel, tant sur le plan national qu'au niveau international. La concurrence n'émane pas uniquement du secteur privé, mais elle peut aussi provenir des administrations postales publiques étrangères.

L'évolution du secteur privé, qui est soumis mondialement à une concurrence acharnée, est tributaire de la compétitivité des postes et télécommunications en termes de rapidité, de qualité et des prix des services prestés.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le monopole d'Etat en matière de services postaux doit être réduit au minimum, en vue d'améliorer l'efficacité et la rentabilité de l'EPT, qui doit dorénavant affronter davantage la sanction du marché émanant d'une concurrence de plus en plus sévère.

La question est justifiée si la structure actuelle de l'EPT avec son statut de personnel rigide est compatible avec une dynamisation de l'entreprise en vue d'augmenter l'efficacité des services prestés et en vue de faire face à la libéralisation accélérée du secteur partout dans le monde. Comment rentabiliser dans un environnement concurrentiel une entreprise offrant la sécurité de l'emploi, combinée avec des niveaux de rémunération très élevés?

Exception faite de quelques services essentiels, dont notamment l'acheminement de courrier personnel, les services postaux doivent, aux yeux de la Chambre de Commerce, être clairement liés aux coûts et il faut qu'une transparence absolue règne en la matière. Toute subsidiation cachée est à proscrire. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette que l'EPT ne présente toujours pas de bilan séparé pour ses trois activités principales, à savoir les services postaux, les services financiers et les services de télécommunication, ce qui entrave la transparence et ce qui complique la détermination exacte du degré d'ouverture du marché postal après chaque étape de libéralisation.

Avec les nouvelles limites prévues par la directive 2002/39/CE à transposer par le présent projet de loi, le marché des services postaux devrait s'ouvrir davantage dès 2003. Par contre, le marché aurait dû être complètement ouvert dès 2006, selon les plans communautaires antérieurs, alors que la date afférente a été reportée jusqu'en 2009, ce qui est regrettable.

La Chambre de Commerce note que la directive précitée prévoit dans son article premier que la Commission européenne procède, avant fin 2006, à une étude prospective destinée à évaluer, pour chaque Etat membre, l'impact sur le service universel de l'achèvement du marché intérieur des services postaux en 2009.

Selon l'exposé des motifs, ces nouvelles dispositions concernant l'étape 2003 correspondent à une ouverture à la concurrence de 42% du chiffre d'affaires total actuel pour l'EPT. Selon ce même exposé des motifs, l'étape de 2006 signifie une ouverture de 48% de son chiffre d'affaires actuel, toutes choses restant égales par ailleurs. La Chambre de Commerce voudrait réitérer à cet endroit ses doutes quant à l'exactitude des taux avancés par les auteurs du projet de loi.

L'exposé des motifs renseigne par ailleurs que les autorités luxembourgeoises avaient insisté sur le maintien des services transfrontaliers et du publipostage dans les services réservés, „ceci en raison du marché postal particulier du Luxembourg“.

En ce qui concerne l'inclusion du publipostage dans les services réservés au Grand-Duché, la Chambre de Commerce voudrait réitérer son opposition à cet égard exprimée dans son avis du 12 octobre 2000. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le publipostage n'a jamais fait partie des domaines réservés à l'EPT dans le passé. En effet, les articles 1er et 2 de la loi du 4 mai 1877 sur le service de la poste tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 26 juin 1927 régissant encore actuellement la matière énoncent les domaines réservés à l'Administration des Postes et les exceptions à son monopole.

Or, le domaine délimité par ces dispositions ne vise pas le domaine du publipostage, celui-ci étant d'ailleurs inexistant en 1927.

L'inclusion du publipostage dans le domaine des services réservés revient ainsi à une extension du monopole de l'EPT qui a d'ores et déjà été consacrée par la loi du 15 décembre 2000.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le publipostage doit pouvoir être assuré par des entreprises privées et ceci en conformité avec le principe constitutionnel de la liberté du commerce. Même si la directive 2002/39/CE prévoit, à la demande du Luxembourg, que le publipostage puisse continuer à être réservé dans les limites de poids et de prix, elle précise en même temps que cette réservation ne peut se faire que „dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer la prestation du service universel“. Ainsi, dans l'esprit de la directive, il faudrait que l'EPT prouve cette nécessité, ce qui augmenterait par ailleurs la transparence de la structure de la tarification pratiquée et de la gestion financière des services financiers.

La Chambre de Commerce demande aux auteurs de biffer les mots „et le publipostage“ à l'endroit de l'article 15, paragraphe (2) du projet de loi sur les services postaux et les services financiers postaux. Le nouveau texte serait à libeller comme suit:

„(2) Le courrier transfrontière est réservé dans les limites de prix et de poids fixées ci-dessus.“

Enfin, la Chambre de Commerce voudrait saluer le principe et souligner l'importance de l'interdiction de subvention croisée, énoncée à l'article 5 du projet de loi. En effet, un tel financement de services universels en dehors du secteur réservé par des recettes provenant de services du secteur réservé serait contraire aux règles de concurrence du traité instituant la Communauté européenne.

La directive 2002/39/CE précitée permet une subvention croisée uniquement si celle-ci „s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées au domaine concurrentiel; sauf dans les Etats membres où il n'y a pas de services réservés, les autorités réglementaires nationales adoptent des mesures à cet effet et en informent la Commission“.

Au Grand-Duché, cette mission revient à l'Institut Luxembourgeois de Régulation. A titre principal, la Chambre de Commerce s'oppose au principe même de la possibilité d'une application d'une quelconque subvention croisée au sein de l'EPT. A titre subsidiaire, elle peut accepter la disposition telle que prévue par la directive, si elle est appliquée de manière aussi restrictive au niveau luxembourgeois et ceci dans l'esprit même de la directive.

Une dernière remarque, d'ordre purement textuel concerne l'article 4 du projet de loi où il faut écrire „... après le 1er janvier 2006 est censé appartenir ...“ au lieu de „sensé“.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que dans la mesure où il sera tenu compte des observations qui précèdent.

