

# La régulation, enjeux pour le secteur postal

Les Xèmes Entretiens de l'Autorité auront été l'occasion, pour l'ARCEP, de dialoguer avec les acteurs, de mieux cer

## Savoir concilier audace et équité



Les Xèmes Entretiens de l'ARCEP consacrés à la régulation du secteur postal ont montré l'intérêt d'établir un dialogue de qualité entre les acteurs du secteur et l'ARCEP. Ils ont révélé combien ce secteur était complexe en raison de la diversité des services en cause (lettres, colis, presse, etc), de la problématique du service universel avec l'aménagement du territoire, de la réalité concurrentielle du secteur de l'express, etc.

Tout d'abord, s'il faut se réjouir que la France dispose aujourd'hui d'un cadre réglementaire moderne avec la loi postale du 20 mai 2005, il convient de ne pas oublier que le secteur postal est déjà très largement ouvert à la concurrence.

Aujourd'hui, les concurrents de La Poste détiennent une forte part du dynamique marché des colis et, fait nouveau, peuvent s'attaquer à une part significative du marché du courrier qui devrait s'accroître avec la limitation du secteur réservé au courrier de moins de 50 g le 1er janvier prochain. Certaines activités sont déjà totalement ouvertes à la concurrence comme le courrier international, par exemple.

Dans ce secteur où s'exercent plusieurs métiers, il est nécessaire de savoir où positionner le curseur de la régulation pour concilier l'existence et la viabilité du service universel, dont la loi nous confie le contrôle, avec le développement de cette concurrence sur les envois de correspondance. Les régulateurs des pays voisins ont indiqué que, chez eux, le niveau de régulation était inversement proportionnel au degré d'ouverture des marchés.

En France, comme l'a souhaité l'un des concurrents de La Poste, l'ARCEP devra faire preuve, en matière de régulation, à la fois d'audace et d'équité dans ses interventions.

**Jacques Douffiagues, membre de l'Autorité**

Plus de deux cents personnes ont suivi les Xèmes Entretiens de l'Autorité, organisés à l'Université Paris-Dauphine le 6 octobre dernier, consacrés à la régulation du secteur postal et à ses enjeux. Quatre tables rondes, animées par des membres du collège de l'ARCEP, ont permis d'aborder différentes problématiques concernant l'évolution des marchés postaux, les innovations dans le secteur, le service universel postal et sa régulation. Ces débats, et tous ceux qui suivront, permettront à l'ARCEP de « mieux connaître les besoins et de repérer les évolutions à favoriser », a indiqué Paul Champsaur.

En ouvrant ce colloque, François Loos, ministre délégué à l'Industrie, a souligné d'emblée que le nouveau cadre réglementaire s'appliquant au secteur constitue « une opportunité pour notre économie ». Il s'est dit convaincu que la mise en place d'un marché postal concurrentiel permettra « l'amélioration de la qualité de l'offre », et qu'elle sera « profitable à l'innovation dans ce secteur, à la croissance de ses marchés et donc à l'emploi ».

Ces entretiens ont en effet montré, au travers des expériences des différents intervenants, notamment étrangers, que le secteur postal au sens large

se développait, à des rythmes variés suivant les activités.

### Un marché en mutation

Le marché a subi une profonde mutation depuis quelques années. Pour Nanno Aukes, directeur des affaires publiques de TPG Post BV le volume de courrier aura baissé de 25 à 30% entre 2000 et 2013 en raison de la concurrence, de sa substitution par d'autres moyens de communication et de l'absence de croissance économique. La demande des clients a également évolué : « ce n'est pas uniquement le niveau de la demande qui est affecté mais la nature même de la demande pour les volumes restants ». Ainsi, la distribution à J + 1 n'est plus un enjeu aussi pertinent car les nouvelles technologies permettent de mieux répondre à ce besoin.

Cette vision pessimiste de l'évolution du trafic a été contestée par d'autres intervenants comme Henri Dura (Neopost). Michael Critelli, PDG du groupe américain Pitney Bowes, a pour sa part présenté le modèle américain comme celui d'un partenariat gagnant-gagnant. La Postal Rate Commission (régulateur postal US) a mis en place un modèle de régulation reposant sur le « *work sharing* », qui vise à préserver des économies d'échelle de la distribution en conservant un monopole sur cette activité et à favoriser la concurrence sur les activités amont (tri, transport, collecte). Selon lui, tous les intervenants en ont tiré avantage, que ce soit les grands émetteurs qui ont vu leurs coûts postaux réduits, les consolidateurs qui y ont trouvé des opportunités nouvelles ou l'opérateur US Postal Service. Le secteur dans son ensemble est ainsi devenu plus « prospère ».

Plusieurs intervenants ont souligné l'importance du bon acheminement et de la traçabilité du courrier. Pour les opérateurs, l'érosion des revenus de l'activité courrier sera compensée par l'innovation mais également par la recherche de nouveaux marchés. Deutsche Post a adapté sa stratégie en recherchant à l'étranger d'autres opportunités car, « en raison de la libéralisation, le marché en Allemagne représente une croissance limitée. D'où la décision de se concentrer sur l'international, avec une approche pays par pays, en prenant en compte la situation de chaque marché », a expliqué Kai D. Kysela, directeur des relations commerciales avec les opérateurs postaux de Deutsche Post World Net.



### Service universel : une opportunité

Les principes du service universel sont communs à tous les pays membres de l'Union européenne (collecte, distribution quotidienne du courrier, tarifs abordables), mais chaque Etat les décline en fonction de ses traditions propres : certains postes n'ont pas l'obligation de distribuer les colis à domicile, certains pays ne distribuent pas le courrier le samedi. Pour Jean-Paul Bailly, président de La Poste, le service universel est au cœur de forces contradictoires. Pour lui, « il faut rechercher collectivement un service universel qui puisse être rendu dans des conditions de qualité et de maîtrise des tarifs et qui ne devienne pas un handicap ni un avantage concurrentiel ». La concurrence n'affecte pas le service universel, selon Sten Selander, chef du service de la régulation postale de PTS, le régulateur suédois. « Après douze ans d'ouverture totale du marché de la lettre, la qualité du service universel est meilleure que jamais », s'est-il félicité.

Le service universel ne constitue pas une charge, a indiqué Gregor McGregor, directeur général de Postwatch, l'organisme britannique indépendant représentant les consommateurs de services postaux. « Le service universel comporte des avantages commerciaux considérables », il s'agit « d'une opportunité commerciale et non d'un fardeau » pour l'opérateur qui en a la charge. D'ailleurs, la notion de service universel « peut-être contestée en regardant ce qu'il ne fournit pas », notamment des standards de qualité de service et ne répond pas aux dysfonctionnements (pertes, retards, etc).

# tal : des débats pour éclairer l'avenir

ner l'avenir du secteur postal, d'en distinguer les principaux enjeux, les opportunités mais aussi les risques.



1. François Loos, ministre délégué à l'Industrie, Bernard de Montmorillon, président de Paris-Dauphine et Paul Champsaur, président de l'ARCEP  
2. Nicolas Curien, Joëlle Toledano, membres du Collège de l'ARCEP et le député Jean Proriol  
3. Jean-Paul Bailly, président de La Poste  
4. Guillaume Girard-Reydet, DG d'Adrexo  
5. Gregor Mcgregor, DG de Postwatch



prestataires de services en éditions multimédia, un suivi de la réalité des coûts du marché par le régulateur est nécessaire. De même, ils lui demandent de veiller à obtenir des informations des opérateurs suffisamment à temps pour pouvoir mettre en place de nouvelles organisations. Pour sa part, Paul Champsaur, a tenu à rappeler qu'une régulation asymétrique en matière de régulation postale ne faisait pas débat. « Cela a été tranché par les directives, par le droit général de la concurrence et de fait par la loi française ». L'ARCEP, a-t-il assuré, « essaiera de centrer son action sur ce qui est le plus important, sur les domaines où une intervention de sa part est la plus nécessaire dans l'intérêt du public ».

## Une régulation adaptée

Jörg Reinbothe, chef de l'unité services postaux de la DG Marché intérieur à la Commission européenne a reconnu la « nécessité d'une certaine flexibilité » pour harmoniser les marchés en fonction des situations différentes des pays. Il faut donc « donner aux Etats membres des possibilités de réagir de manières différentes et adaptées ».

De son côté, le régulateur irlandais a appelé à résister à la tentation de « micro-gérer » le secteur et a plaidé pour un cadre réglementaire le plus souple possible. Il a souligné qu'une intervention réglementaire n'était nécessaire qu'en cas de « déséquilibre ». Pour lui, l'expérience britannique montre, aussi bien sur le marché amont que sur le marché aval de la distribution, que l'intervention du régulateur « représente toujours la deuxième option », car il vaut mieux laisser les opérateurs et les clients régler leurs problèmes eux-mêmes. De son côté, le régulateur suédois s'est dit convaincu de la nécessité

de créer « un organe doté d'outils réglementaires » pour faire respecter la concurrence.

Les nouveaux entrants sur le marché hexagonal ont réclamé au régulateur « à la fois de l'audace et de l'équité ». Guillaume Girard-Reydet, Directeur général d'Adrexo, « une puce » dont la part de marché dans le courrier adressé représente « deux heures d'activité du groupe La Poste en France », a souhaité une régulation « qui donnerait aux petits opérateurs un cadre de travail confortable ». Pour les prestataires de service en amont de la distribution, comme les logisticiens ou les

## L'ouverture totale du marché en 2009 doit être respectée

La libéralisation totale du marché en 2009 est un objectif « réaliste », a indiqué M. Reinbothe qui a annoncé qu'une nouvelle directive pour « consolider » les acquis ne pourra intervenir que fin 2007. Pour la Commission, une chose est sûre : « on a connu trop de réalisations positives pour revenir en arrière ». C'est d'ailleurs le vœu du régulateur irlandais qui a estimé que le calendrier devait être respecté au risque de réduire la pression sur les opérateurs dans « leur recherche d'efficacité » et d'introduire des incertitudes dans la planification de développement du marché. ■

## Après la loi, les décrets...

C'est un bouleversement profond du secteur postal qui s'est opéré avec la loi du 20 mai 2005 : une nouvelle étape d'ouverture à la concurrence (courrier de plus 50g), la création d'un régulateur indépendant et d'un régime d'autorisation des concurrents.

Le Gouvernement a engagé des consultations publiques sur deux importants décrets concernant d'une part le service universel postal, d'autre part le régime des autorisations.

### Le décret sur le service universel postal

Selon la loi postale, il appartient

au gouvernement de définir par décret « les caractéristiques du service universel que La Poste est tenue d'assurer ».

Le même texte définit les droits et devoirs de La Poste au titre du service universel et dans le cas particulier de la distribution de la presse. L'une des obligations les plus importantes est celle de contrôler que le service universel est de bonne qualité, qu'il est accessible à tous et que les tarifs sont abordables. A ce titre, l'obligation d'établir des comptes analytiques permettant de vérifier que les tarifs

sont bien fondés sur les coûts, comme celle de vérifier la qualité de service donneront des instruments de contrôle précieux.

Pour l'ARCEP, ce décret sera un « outil de travail » essentiel : il est important que les obligations de service universel soient précises et mesurables, et que le décret donne au régulateur tous les moyens d'en vérifier le bon accomplissement.

### Le décret sur les autorisations des concurrents

La concurrence existe de longue date pour le transport des colis ou

des journaux. En revanche, elle est nouvelle pour les envois de correspondance (le marché de la lettre). Compte tenu de cette nouveauté et des enjeux de confidentialité, la loi donne à l'ARCEP la mission d'attribuer des autorisations aux opérateurs.

Pour l'ARCEP, il est important que la gestion du régime d'autorisation n'implique pas une charge administrative excessive. Pour cette raison, il est important que le décret spécifie de façon très claire et limitative ce que l'on attend des nouveaux opérateurs.