

La révision du cadre

Le cadre communautaire du secteur postal va, lui aussi, être prochainement révisé, avec l'objectif d'une ouverture. Quels sont les enjeux ? Dans quel contexte économique cette révision va-t-elle se dérouler ? Aux Etats-Unis,

2006, l'année charnière

Aujourd'hui, 92% des lettres et plus des deux tiers de la publicité adressée restent sous monopole. Mais cette situation pourrait changer si la Commission décide de la libéralisation complète des marchés postaux au 1^{er} janvier 2009. Réponse à la fin de cette année.

Aujourd'hui, la part des volumes de courrier en concurrence est encore faible. Or, l'une des issues possibles du débat européen qui s'engage cette année est la libéralisation complète des marchés postaux pour le 1^{er} janvier 2009. C'est donc un changement majeur qui est en cause. En effet, l'ensemble du dispositif européen des services postaux va être réévalué, qu'il s'agisse de l'étendue des obligations de service universel ou des procédures de régulation nécessaires pour réaliser le marché unique des services postaux.

Le calendrier entre dans la phase active

A la fin de cette année, la Commission européenne fera connaître sa proposition de directive pour l'échéance 2009. D'ici là, elle rendra un rapport faisant le bilan de la politique actuelle, en utilisant plusieurs sources : la consultation publique qu'elle a ouverte de novembre 2005 à janvier de cette année⁽¹⁾, et deux dernières études sur la situation de chaque pays, aujourd'hui en cours de réalisation. La négociation au Conseil européen des ministres devrait se tenir sous les prochaines présidences finlandaise et allemande. Le Parlement européen quant à lui, vient de publier un rapport⁽²⁾ dans lequel il demande à la Commission d'examiner toutes les options possibles.

Le paysage européen est très diversifié

Certains Etats ont déjà libéralisé leur marché (la Suède et, depuis le 1^{er} janvier, le Royaume-Uni) ou décidé de le faire (l'Allemagne et les Pays-Bas). D'autres s'en tiennent aux règles de la directive actuelle (la Belgique, la France, l'Italie) ou à des régimes ad hoc (l'Espagne, qui n'a de monopole que sur les envois interurbains ou internationaux). Deux opérateurs se sont exprimés publiquement en faveur de la libéralisation (Deutsche Post et TNT), et demandent une transformation profonde des règles actuelles : un service universel réduit et l'application du droit commun de la concurrence. D'autres

attendent d'en savoir plus sur l'équilibre des propositions de la Commission pour réagir.

Les sphères d'influence

En amont de la négociation intergouvernementale, la Commission européenne recueille périodiquement les avis des Etats, qui sont membres du comité de la directive postale, auquel l'ARCEP est associée. De son côté, la Commission participe comme observateur aux travaux des ministères et régulateurs européens réunis au sein du comité européen des régulateurs postaux (le CERP).

Le CERP travaille actuellement sur le régime du courrier international, les systèmes comptables en vigueur dans les différents pays, les mécanismes de financement du service universel existants dans leur législation, et les statistiques postales (l'ARCEP animant ce groupe de travail).

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/consultation/intro_fr.pdf

⁽²⁾ <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=//EP//NONSGML+REPORT+A6-20050390+0+DOC+PDF+V0//FR&L=FR&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y>

La review et le service universel postal

Le débat qui s'ouvre sur la libéralisation du marché intérieur pose de facto la question

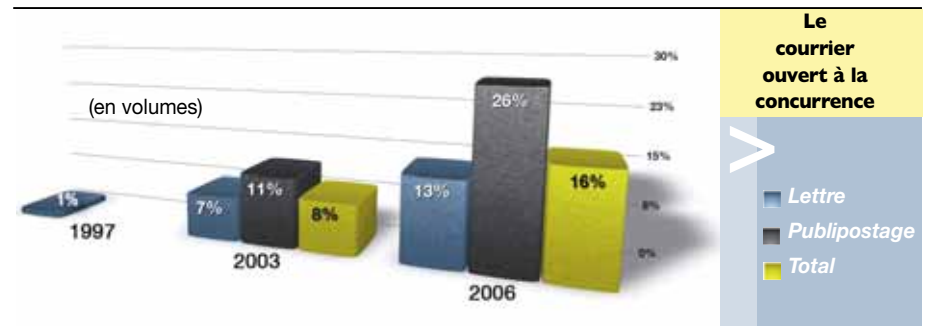
« Confirmer la pleine réalisation du marché intérieur des services en 2009, ou tout autre étape nécessaire » : tel est l'objet de la proposition que la Commission européenne doit formuler à la fin de cette année, selon les termes de la directive actuelle, révisée en 2002. En réalité, le débat sur le marché intérieur, c'est-à-dire la libéralisation, n'a de sens que relativement à la question du service universel. Quelles sont les quatre questions de la *review* postale ?

Le champ du service universel

La directive actuelle est très « normative » : elle garantit explicitement une levée et une distribution quotidienne sur tout le territoire de l'Union, pour l'acheminement d'un certain nombre d'envois qui vont de la lettre au colis de 20kg.

Les grands opérateurs du Nord de l'Europe et, sans doute, quelques Etats-membres, préconisent

une approche plus souple : selon eux, si les grands émetteurs qui sont à l'origine de près de la moitié du courrier veulent des services de levée et de distribution quotidienne, l'opérateur postal n'aura d'autre choix que de les assurer. L'intervention publique devrait être plutôt supplétive que normative : les Etats devraient se doter des moyens d'intervenir si des besoins sociaux n'apparaissent pas satisfaits, mais ils ne devraient pas chercher à les définir eux-mêmes, au risque de rigidifier l'offre et d'empêcher les évolutions. Selon cette conception, les opérateurs eux-mêmes seraient mieux à même de capter les désirs du public et de définir les meilleurs moyens d'y satisfaire. Cela, d'autant plus que la demande postale est d'ores et déjà impactée par le développement de nouvelles façons de communiquer : apparition de trafics de colis liés au commerce électronique, baisse relative du courrier urgent...



réglementaire postal

ouverture totale à la concurrence au 1^{er} janvier 2009. Quel en est le calendrier ?
la récente réforme postale tient plus du rééquilibrage que de la refonte...

Le modèle américain est-il transposable en Europe ?

Longtemps méconnu ou mésestimé, le modèle postal américain est désormais mieux compris. USPS⁽¹⁾ s'est redressée, la réforme postale annoncée est en passe de se concrétiser. On voit parfois dans l'exemple américain une alternative à la libéralisation programmée du secteur postal européen. Mais la transposition a-t-elle un sens ?

Le cadre général du modèle

Le *Postal Reorganization Act* (PRA) de 1970 a mis en place un cadre législatif stable, avec la création de l'USPS, organisme public autonome, et d'un régulateur, la Postal Rate Commission (PRC) cantonné pour l'essentiel à un rôle de « gendarme des prix »⁽²⁾. Ce cadre est à la fois le produit d'une évolution engagée au 19^{ème} siècle (le monopole de

la distribution, la définition du service universel), et une réponse aux problèmes spécifiques d'une poste minée dans les années 60 par le clientélisme, les conflits sociaux et les déficits chroniques.

Le monopole de la distribution des lettres, instauré dès 1845, visait initialement à protéger la poste des coursiers privés, et de financer un service universel de la lettre à un prix abordable. En contrepartie, les phases du traitement du courrier en amont de la remise à la poste, ont toujours été libéralisées.

La loi définissait des équilibres subtils : au plan social, un personnel fonctionnaire bénéficiant de conventions collectives avantageuses, mais privé du droit de grève, USPS étant par ailleurs autorisée à employer du personnel temporaire. Au plan financier, une poste dotée d'une grande autonomie de

gestion, mais tenue au strict équilibre financier. A l'époque toutefois, le besoin d'un régulateur indépendant fort n'était pas ressenti. Le service postal se voyait même doté de sa propre « police » chargée notamment de faire respecter le monopole.

Ce cadre a permis à la poste de progresser rapidement. Le volume de courrier est passé en trente ans de 1300 à 2000 objets par ménage et par an. Introduit en 1976, le *worksharing*⁽³⁾ s'est développé, sous l'impulsion initiale de la PRC. Il concerne les 2/3 des flux de courrier et génère pour USPS une économie de 15 milliards de \$ par an (coûts évitables). Parallèlement, la poste s'est modernisée. Dans le cadre de son « Plan de transformation », elle a depuis quatre ans supprimé 15% de ses effectifs et réalisé des économies cumulées de 13 milliards \$.



Jean-Philippe Ducasse,
Director, Global Postal Strategy,
Pitney Bowes Inc.

on du service universel postal.

Le financement du service universel

La viabilité d'un service universel ambitieux en milieu complètement libéralisé est un sujet en débat : le régulateur du Royaume-Uni (PostComm) estime que les avantages tirés de la prestation du service universel l'emportent sur les surcoûts. L'Allemagne a inscrit dans sa loi un système de mise aux enchères de l'offre de service universel en cas de défaut de la Poste allemande ; l'intervention financière de l'Etat n'est envisagée qu'après réattribution du service universel. Les Pays-Bas envisagent également un système d'appels d'offre si l'opérateur de service universel souhaite se dégager, assorti de la possibilité pour le Gouvernement de réquisitionner un opérateur puissant. Dans d'autres pays, des mécanismes de fonds de compensation au profit de l'opérateur de service universel ont été prévus.

La Commission européenne mène actuellement une étude économique sur l'impact de la libéralisation sur le service universel dans chaque pays.

La question de l'accès

Il s'agit de déterminer si le réseau de l'opérateur de service universel, dont l'existence est rendue viable par la garantie de ce service, doit ou non être mis de façon obligatoire à la disposition de ses concurrents, en tant qu'infrastructure

essentielle. Selon certains, le poids important de ce réseau dans les activités postales justifie une telle obligation dans l'optique d'assurer une concurrence équitable. Mais les opérateurs font valoir que l'établissement d'un réseau postal ne fait appel à aucun privilège légal comme les droits de passage, ni allocation de ressources rares comme des fréquences, ce qui rend le marché contestable pour un concurrent décidé à investir. Cette question reste disputée, tout comme le point de savoir si des dispositions spécifiques sont nécessaires ou si le droit commun de la concurrence peut suffire à la régler.

Le rôle des autorités de régulation nationales

Dans le passé, l'indépendance des autorités chargées des questions postales a été contestée en France (affaire SNELPD), en Belgique et en Italie, ce qui a conduit la Commission européenne à demander aux Etats concernés d'adapter leur organisation.

Dans le même esprit, les pouvoirs réels des autorités en place et l'effectivité de leur activité ont été mis en cause dans des rapports à la Commission. C'est pourquoi les critères de l'indépendance des autorités postales et l'étendue de leur compétence pourraient faire partie du débat à venir. ■

Le besoin d'un rééquilibrage

Fondée sur les recommandations faites en 2003 par la Commission présidentielle sur l'avenir d'USPS, la réforme postale finalement votée en 2006 tient plus du rééquilibrage que de la refonte. Les fondements du système (le monopole, le service universel, le statut du personnel, celui d'USPS) ne sont pas remis en cause. Il s'agit d'assurer l'avenir d'USPS en lui donnant plus de souplesse pour l'adaptation de ses produits et ses tarifs – par exemple la possibilité d'ajuster les tarifs du secteur réservé en fonction du taux d'inflation. En contrepartie, la PRC, promue « *Postal Regulatory Commission* », voit ses pouvoirs renforcés. Elle dispose de pouvoirs d'investigation étendue (*subpoena*), d'un droit de regard sur la gestion financière de la poste et de ses objectifs de qualité. Elle devrait aussi faire des propositions sur l'évolution du service universel.

A l'instar des deux premières directives postales européennes, la nouvelle loi met l'accent sur la nécessité d'une plus grande transparence comptable (séparation des comptes des produits du secteur concurrentiel) et financière (USPS devra publier des rapports financiers calqués sur ceux des entreprises privées). Elle interdit les subventions croisées du secteur sous monopole vers le secteur concurrentiel. Elle vise à simplifier des procédures d'approbation des tarifs (*rate case*) par la PRC, jugées trop longues (plus d'un an).

Suite page 10

Les acteurs du secteur postal en France

La Lettre de l'Autorité poursuit son tour d'horizon des acteurs du secteur postal. **La parole est aujourd'hui donnée aux grands émetteurs de courrier.**

PIERRE PARISOT - Directeur des Achats Groupe - Veolia



Qu'attendez-vous de la libéralisation du secteur postal ?

La libéralisation du secteur postal nous apportera d'abord la confirmation de ce que son annonce et sa mise en oeuvre progressive nous ont déjà permis d'enregistrer, à notre grande satisfaction :

une évolution de l'attitude des services, vers une meilleure écoute, un souci

d'ajustement de la prestation à l'attente d'un client - qui pourrait bien ne plus être un usager captif. Disons-le, le service que nous procure La Poste est déjà de bonne qualité.

Ce que nous escomptons du stade ultime de la libéralisation n'est bien sûr pas la permission de changer de fournisseur, mais de recomposer différemment, avec deux ou plusieurs fournisseurs, dont probablement La Poste, des "packages de services" plus adaptés à nos besoins spécifiques : par exemple avoir un même fournisseur pour les envois de France vers l'international quel que soit la nature de l'objet, son poids, son conditionnement, sans plus faire la distinction entre courrier, colis, etc. En résumé un fournisseur par type de courants d'échanges, et plus par type d'objets.

Comment jugez-vous la qualité du service universel postal ?

Nous sommes un groupe très décentralisé sur

le territoire national. Groupe de services, nous rendons ces services sur le site de nos clients; nous sommes donc à la fois très "urbains", dans les grandes agglomérations, et très "ruraux", dans la distribution d'eau par exemple. Nous sommes ainsi à même de juger de la qualité du service rendu dans ces divers contextes en général, et du "service universel" en particulier. Ce service est bon; peut-on hasarder "peut-être un peu trop", dans la mesure où nous savons très bien que le tarif avantageux qui nous est consenti ici est forcément compensé en péréquation ailleurs.

C'est une évidence de dire que le service universel n'est pas forcément apprécié de la même manière par un grand groupe multisites, et par une PME localisée, encore moins par un particulier. Dans notre cas, nous

universel nous paraît rendu de façon très satisfaisante, si on le compare à d'autres pays.

Qu'attendez-vous du régulateur ?

Très clairement, une seule chose : que le régulateur ne maintienne pas l'obligation de tarifs élevés par l'ancien monopole, au prétexte qu'il faut ménager un appel d'air pour amorcer la concurrence : qu'on laisse à l'utilisateur la possibilité de bénéficier très vite de certaines baisses de tarifs, ouverts à la négociation, la limite étant l'interdiction générale de vente à perte à seule fin de maintenir des positions commerciales exposées à la concurrence. Des exemples récents suggèrent que des rentes artificiellement maintenues dans certains secteurs offrent des munitions pour un solide

« le régulateur doit se garder de la tentation de définir une politique d'introduction de la concurrence selon un mode préconçu, aussi réfléchi soit-il »

jugeons que le rapport coût / service est assez correctement assuré, pour celui dit "universel" et celui réputé "commercial", toute la difficulté étant dans le dosage, qui doit rester pragmatique! C'est évidemment le débat entre service "égalitaire" et service "minimum" assuré... En tant qu'entreprise, nous sommes évidemment soucieux des coûts, et savons que la qualité a bien sûr un prix, qui est acquitté quelque part par la collectivité.

Par définition, notre comportement économique ne peut influencer le service universel, défini et fixé en dehors de nous; pour reprendre votre question, le service

dumping sur d'autres segments; geler, voire conforter des conditions de concurrence artificielle sur quelques prestations du type "ancienne économie" n'est pas le meilleur moyen d'ouvrir le marché sur les secteurs innovants, où les jeunes pousses ont de meilleures chances.

En résumé, le régulateur, outre son rôle de gardien des règlements, doit être soucieux de ménager les transitions (éviter les dégâts humains et économiques par exemple), mais se garder de la tentation de définir une politique d'introduction de la concurrence selon un mode préconçu, aussi réfléchi soit-il. ■

www.veoliaenvironnement.com

(Suite de la page 9) Enfin, la loi confère à USPS une plus grande stabilité financière, en lui ôtant la charge financière des retraites dues au titre des années passées par ses agents sous les drapeaux, et en simplifiant la gestion des provisions pour charges de retraites.

Un modèle transposable ?

A première vue, la loi postale américaine et les deux directives postales européennes partagent un certain nombre de principes communs de « bonne régulation » : la transparence, la flexibilité, l'objectif d'un service universel de qualité à prix abordable. D'une certaine façon la nouvelle PRC se rapproche du modèle du régulateur postal indépendant à l'européenne. Pragmatique, le législa-

teur américain, reflétant l'opinion majoritaire, a considéré qu'une plus grande efficacité passait par un régulateur plus fort et un opérateur doté de libertés commerciales accrues.

La différence de fond réside dans les moyens utilisés pour assurer la qualité et la pérennité du service universel. L'ouverture à la concurrence a toujours été l'un des piliers de la politique postale communautaire. L'une des priorités est de définir et mettre en place l'accompagnement réglementaire assurant un développement harmonieux de la concurrence, une fois le marché libéralisé. Aux Etats-Unis, le champ du secteur réservé - avec un monopole limité pour l'essentiel au « last mile » - est une donnée ancienne et pour l'essentiel intangible. Déterminer si la suppression du monopole

(ou la privatisation de l'opérateur) conduirait à plus d'efficacité intéresse les économistes postaux, mais guère les acteurs du secteur.

Comme l'ont montré les travaux de Robert Campbell pour les pays industrialisés, et récemment ceux du Groupe d'Économie Postale de l'UPU pour les pays en développement, il n'y a pas de modèle universel de régulation postale. Décréter la supériorité (ou l'infériorité) du modèle américain semble plutôt vain. Incitons plutôt les régulateurs des deux bords de l'Atlantique à échanger leurs « meilleures pratiques réglementaires »...

⁽¹⁾ United States Postal Service

⁽²⁾ La PRC est dotée de cinq commissaires et d'un effectif (début 2006) de 53 personnes

⁽³⁾ C'est-à-dire la sous-traitance par le secteur privé de la préparation, du pré-tri et dans certains cas du transport du courrier jusqu'au bureau distributeur