

# Le service universel postal sur la sellette

Quel avenir pour le service universel postal dans le contexte actuel de libéralisation et de baisse de volume des trafics postaux ? **Tour de piste des solutions envisagées en Europe et aux Etats-Unis.**

**L**a baisse des trafics postaux qui affecte actuellement les grands opérateurs européens et les ouvertures à la concurrence déjà réalisées ou prochaines, sont à l'origine de débats sur l'assouplissement des obligations de service universel dans plusieurs pays. L'issue de ces débats est rarement tranchée car dégrader le service comporte de nombreux risques.

## Le déclin du courrier accélère les remises en cause

En Allemagne, le marché postal connaît une érosion des volumes (-5 % en 2008) que le marché du colis, en hausse de 3 %, compense partiellement. Au Royaume-Uni, la baisse instantanée sur un an s'élèverait à 7 %. En France, La Poste a annoncé une chute de 3 % des volumes en 2008 et table sur une baisse de 30 % d'ici 2015. Dans ce contexte difficile, les évolutions envisagées dépendent des capacités d'adaptation des opérateurs historiques, des orientations en matière de régulation et des choix politiques.

Dans les pays où l'opérateur est dans une situation difficile (comme Royal Mail au Royaume-Uni), la première variable d'ajustement envisagée est l'étendue des obligations de service universel. Le régulateur PostComm a fait réaliser des évaluations sur les marges d'ajustement qui permettraient d'alléger le poids des obligations de service universel de l'opérateur : passage à cinq tournées par semaine au lieu de six, ou bien abandon de l'acheminement aérien pour contenir les coûts en dégradant les délais. Mais ces pistes ont été rejetées dans le « rapport Hooper »<sup>(1)</sup> (lire page 25), qui a été remis au gouvernement britannique le 18 décembre 2008.

En réponse à la baisse des volumes, le rapport rejette l'idée de dégrader le service universel pour en diminuer le coût. Il juge que cette voie altérerait l'attractivité du service postal et accentuerait ainsi son déclin. Ce serait donc une fausse solution. Il cite une étude qui chiffre à 271 millions de livres l'économie qu'engendrerait le passage à cinq jours, en notant que le même résultat peut être atteint par un gain de productivité de 1 % annuel pendant quatre ans, et que cette voie est préférable.

S'exprimant devant le Congrès des Etats-Unis, le « *Postmaster general* » Potter, à la tête de l'Agence fédérale des postes, a également suggéré, dans le contexte d'une chute brutale du

trafic, de limiter le nombre des distributions hebdomadaires de l'opérateur postal USPS<sup>(2)</sup>. Dans un contexte de marché dominé par le marketing direct, sensible à la conjoncture, le nombre d'objets traités au dernier trimestre 2008 a toutefois chuté de 14,7 % à 43,8 milliards d'objets et le déficit s'est monté à 1,9 milliard de dollars (1,4 milliard d'euros).

## Les opérateurs diversifiés sont plus résistants

Aux Pays-Bas et en Allemagne, les opérateurs puissants et diversifiés TNT et DPWN semblent en mesure de s'adapter à une pression accrue des marchés. Par ailleurs, leurs obligations de service universel sont limitées aux envois égrenés<sup>(3)</sup>.

TNT a annoncé un premier plan d'économie de 895 millions d'euros, puis un second plan de 500 millions d'euros. Son exploitation et sa structure financière sont solides : le résultat d'exploitation pour l'année 2008 est de 982 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 11,15 milliards d'euros. Ensuite, TNT n'est pas un « *pure player* » postal et est actif dans d'autres domaines tels que l'express. Enfin, il n'est pas dépendant de son marché intérieur, puisque 67 % de son chiffre d'affaires est réalisé hors de ses frontières.



A bien des égards, DPWN paraît dans une situation similaire : sa division Courrier domestique ne représente que 25 % du chiffre d'affaires. De plus, 70 % de son chiffre d'affaires est réalisé hors d'Allemagne et plus de 35 % hors d'Europe. Pour faire face aux difficultés actuelles, DPWN souhaite allonger les heures de travail de ses employés et envisage d'augmenter le recours à la sous-traitance si un accord ne peut être trouvé avec les organisations syndicales.

## L'adaptation du J+1 en France

En France, La Poste a un moment évoqué la possibilité d'adapter le J+1. Selon les propos de l'opérateur, il s'agissait, en supprimant le transport aérien, de ne garantir qu'un J+2 sur le courrier longue distance, tandis que le courrier local (par exemple intra régional) demeurerait au standard J+1. Le débat est aujourd'hui clos, La Poste et le gouvernement ayant réaffirmé l'engagement de La Poste de se conformer à son objectif de qualité de service fixé par arrêté ministériel sur le J+1.

Cette solution se rapproche des évolutions qui ont été envisagées au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Les débats dans ces deux pays montrent que son bilan économique est loin d'être évident, car la dégradation du service peut décourager la demande dans des proportions plus élevées que les gains attendus sur les coûts.

## Le développement des franchises en Europe

Enfin, on observe que les postes réagissent en faisant évoluer leurs réseaux de bureaux de poste vers des modèles de franchises ou partenariats moins coûteux et dont l'économie semble plus adaptée aux besoins des activités courrier et colis. Les points de contact gérés en partenariat deviennent ainsi, ou sont amenés à devenir, la norme pour l'ensemble des réseaux européens. Ainsi, entre 2003 et 2007, des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède et la France ont vu augmenter sensiblement la part des points gérés en partenariat alors que le nombre de points de contact pour 10 000 habitants a tendance à baisser, ou plus rarement à rester stable.

Parallèlement à cette évolution, plusieurs pays versent ou ont versé des subventions (soumises à la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat) pour financer certaines missions de présence territoriale ou bien des activités qui ne relèvent pas purement du service universel mais contribuent aux déficits de leurs réseaux de bureaux de poste. C'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni, de l'Irlande, de la Suède, de l'Espagne, de la Grèce ou de l'Italie. ■

<sup>(1)</sup> « Se moderniser ou décliner – Politiques pour maintenir le service universel postal au Royaume-Uni », disponible à l'adresse : <http://www.berr.gov.uk/files/file49389.pdf>

<sup>(2)</sup> U.S. Postal Service.

<sup>(3)</sup> Courrier émis par des particuliers, des professionnels mais aussi des grands émetteurs, ne faisant l'objet d'aucune préparation spécifique.

# Postes et télécoms : des alliés précieux pour l'accès des plus démunis aux services financiers

par Jacques Attali, président de PlaNet Finance

La microfinance se définit par l'offre de services financiers (épargne, crédit, assurance, etc.) à destination des plus pauvres. Aujourd'hui, la microfinance touche 150 millions de personnes dans le monde, servies par plus de 10 000 Institutions de Microfinance (IMFs). Aux côtés des trois piliers du développement que sont la démocratie, l'éducation et les infrastructures, la microfinance est de plus en plus considérée comme un instrument clé pour la mise en place de stratégies efficaces de lutte durable contre la pauvreté.

Dans ce contexte, PlaNet Finance est une organisation internationale créée en 1998 qui s'efforce de répondre à l'ensemble des besoins des acteurs de la microfinance en leur fournissant une gamme de services via des entités, indépendantes et spécialisées, ayant pour vocation le développement d'un secteur financier inclusif à travers le monde.

## Microfinance et réseaux postaux : forcément concernés

Avec un réseau actif dans presque 80 pays aujourd'hui, il était évident que PlaNet Finance en vienne un jour à rencontrer le monde postal. Les 500 000 bureaux de poste à travers le monde constituent en effet un réseau deux fois supérieur à celui des banques ! La grande majorité des opérateurs postaux oeuvrent déjà pour l'inclusion financière en proposant des produits simples d'épargne ou des comptes courants. Parfois, ils sont capables de résultats spectaculaires comme la création de la Banco Postal au Brésil qui a permis, en moins de cinq ans, d'ouvrir plus de cinq millions de comptes, principalement dans des zones qui n'avaient pas accès jusqu'alors à des services financiers. Pourtant, à l'heure des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les opérateurs postaux peuvent être perçus comme un héritage du passé. De fait, les postes peinent à trouver leur place dans les politiques d'infrastructure de nombreux pays en développement, alors que de nombreuses institutions

internationales telles la Banque Mondiale ont souligné tout le potentiel qu'elles représentaient.

C'est pourquoi PlaNet Finance a décidé de s'impliquer dans une politique active de promotion des réseaux postaux pour l'inclusion financière. Cette action, entreprise notamment en partenariat avec le groupe La Poste, a déjà dégagé des pistes d'action concrètes :

- proposition d'un système de cartes en partenariat avec La Banque Postale et Poste Maroc pour diminuer le coût des transferts des migrants vers les zones rurales du Maroc ;
- recherche de synergies entre le secteur des IMFs et les postes, notamment au Bénin et en Egypte ;
- projet d'accompagnement de la modernisation des services d'épargne au Vietnam.

PlaNet Finance participe également aux travaux du groupe sur l'économie postale de l'Union Postale Universelle consacrés aux questions de l'inclusion financière.

## Microfinance et télécoms : l'immense potentiel du *mobile banking*

Aujourd'hui, un milliard de personnes ont un compte en banque, mais plus de trois milliards possèdent un téléphone portable. C'est ce constat qui amène de plus en plus d'acteurs de la microfinance à se pencher vers l'utilisation du téléphone mobile comme un moyen de paiement : le *mobile banking*. Couplée à la microfinance, cette technologie permet à des populations rurales et isolées d'accéder aux services financiers, en offrant à ces dernières la possibilité d'épargner, d'obtenir un microcrédit mais également de payer leurs factures à partir de leur téléphone.

Le *mobile banking* répond à un triple besoin des institutions de microfinance : atteindre des populations isolées, réduire les coûts de fonctionnement des institutions et offrir des services adaptés et efficaces aux micro-entrepreneurs. Les IMFs peuvent alors toucher de nouvelles cibles en poursuivant leur mission première :

développer la microfinance pour lutter de manière durable contre la pauvreté. Grâce à cette technologie, en 2012, plus de 290 millions de personnes non bancarisées des pays en développement pourraient avoir accès à des services financiers.

PlaNet Finance a lancé son propre projet de *mobile banking* en partenariat avec Orange pour offrir aux plus pauvres des solutions immédiates et durables basées sur des technologies déjà utilisées par ces populations. La solution de paiement mobile dénommée Orange Money a déjà été déployée en Côte d'Ivoire par Orange, avec pour ambition de l'étendre à une vingtaine d'autres pays. Elle s'appuie sur une technologie de type SMS et USSD qui permet à des populations majoritairement non bancarisées d'opérer facilement des dépôts et retraits sur un compte électronique, d'acheter du crédit téléphonique, de transférer de l'argent à un tiers, de payer une facture, de rembourser un crédit mais également de consulter, en temps réel, la situation de son compte en banque.

On voit donc bien à travers ces exemples qu'avec le contact de proximité proposé par les réseaux postaux et le potentiel considérable des nouvelles technologies de communication, les postes et les opérateurs de télécommunications constituent des acteurs majeurs du XXI<sup>e</sup> siècle pour l'inclusion financière et sont à même d'intervenir en première ligne dans la lutte contre la pauvreté. ■

[www.planetfinancegroup.org/](http://www.planetfinancegroup.org/)



 PlaNet Finance



# Vers de véritables obligations de service universel postal aux Etats-Unis ?

par James I. Campbell Jr, avocat, co-auteur du « Handbook of Worldwide Postal Reform »



Aux Etats-Unis, le *US Postal Service*, l'agence gouvernementale indépendante créée en 1971, héritière du *Post Office Department* de 1775, a été mis en place par le Congrès pour fournir le service postal à l'ensemble de la nation. Pour autant, il n'existe pas d'équivalent du service universel tel qu'il est défini par la directive postale européenne. La législation américaine a laissé à la poste une grande marge d'appréciation pour interpréter et réaliser ces objectifs généraux. Ainsi, pendant près de 250 ans, le Congrès a fixé les principaux paramètres de la politique postale, et le *Postmaster General*, le patron de la poste américaine, a défini la portée géographique du service postal ainsi que les éléments précis de ce service, à une exception près, la définition des tarifs.

## Une interprétation large

Depuis la création du pays, le Congrès a toujours rigoureusement contrôlé tous les tarifs postaux. En 1970, il a certes délégué une bonne part de la définition des tarifs à la *Postal Rate Commission*, mais il a continué à contrôler les tarifs des envois soumis à un traitement préférentiel, ceux de la presse par exemple. Depuis 1993, le Congrès a imposé à *US Postal Service* de mettre en place des tarifs réduits pour certains expéditeurs prioritaires, sans toutefois compenser le coût de ces réductions. Puis, par une loi votée en 2006 (*Postal Accountability and Enhancement Act*), le Congrès a accordé plus de liberté à la poste pour procéder à de légères révisions de tarifs, tout en plafonnant étroitement, avec les *price caps*, la structure générale de la tarification.

Plus récemment, une autre disposition législative a prévu que la poste soit compensée financièrement pour la fourniture de certains services publics, tels que le courrier gratuit pour les aveugles. Depuis le

début des années 1980, le Congrès a utilisé ce texte pour obliger *US Postal Service* à maintenir les services postaux aux niveaux où ils se situaient en 1983 et pour l'empêcher de fermer les petits bureaux de poste. Cette disposition ne s'inscrivait pas dans une vision politique d'ensemble mais répondait au ralentissement économique du début des années 1980. C'est pourquoi aucune étude ne fut menée pour déterminer la nature ou le coût des services spécifiques qui correspondaient véritablement à un besoin. Aujourd'hui, cette disposition paraît juridiquement peu claire ; en effet, personne ne sait plus vraiment quels étaient les niveaux de service en 1983. En outre, malgré l'interdiction qui lui a été faite, *US Postal Service* a bel et bien fermé des centaines de petits bureaux de poste.

## L'absence de tarifs uniformes

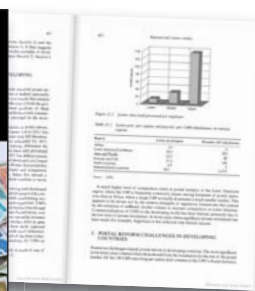
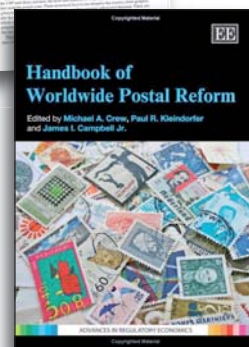
De fait, une composante essentielle du service universel tel qu'il est appliqué dans les pays industrialisés, à savoir l'obligation de pratiquer des tarifs uniformes sur l'ensemble du territoire national, n'est pas appliquée aux Etats-Unis. Lorsque le Congrès a créé *US Postal Service*, il a décidé qu'il devait veiller à maintenir le tarif des lettres de manière à ce qu'il soit « uniforme sur tout le territoire américain ». Pourtant, cette disposition a été interprétée par la *Postal Rate Commission* comme une autorisation de fixer des tarifs différenciés selon les zones géographiques.

Mais la raison profonde de l'absence de service universel aux Etats-Unis réside dans le fait qu'il n'est pas encore apparu nécessaire d'exploiter la poste comme une société commerciale et de mettre fin à son monopole, comme cela est le cas dans les pays industrialisés, où les gouvernements ont estimé – face au tsunami technologique – qu'il fallait accorder aux opérateurs postaux une plus grande marge de manœuvre commerciale pour qu'ils survivent. Les postes ont donc été transformées en entreprises, voire même privatisées. En revanche, une

description détaillée du niveau minimal des services postaux à fournir a été intégrée aux lois de réforme postale, de sorte que les postes ne délaissent pas les services publics essentiels. Aux Etats-Unis, par contre, il n'y a eu aucune volonté de transformer l'*U.S. Postal Service* en société, ni de supprimer progressivement le monopole postal : l'opérateur est toujours une agence gouvernementale dirigée par des représentants nommés par les hommes politiques, et son champ d'activités se limite toujours aux services postaux traditionnels.

## Vers une distribution six jours sur sept ?

Toutefois, deux faits récents pourraient faire évoluer le service universel postal aux Etats-Unis. En décembre 2008, la *Postal Regulatory Commission* a soumis au Congrès un rapport sur l'historique, le coût et l'avenir du service universel. Ce rapport, qui ne fait pas de préconisations, constitue la première étude approfondie sur le sujet aux Etats-Unis. Par ailleurs, le *Postmaster General*, Jack Potter a instamment demandé au Congrès de mettre fin au maintien du niveau de service conforme à celui de 1983. Ce texte législatif – peu clair – a été interprété comme une obligation, pour *US Postal Service*, d'assurer un service de distribution six jours sur sept. Or, compte tenu de la faiblesse actuelle de l'économie américaine et de la baisse continue des volumes de courrier, le *Postmaster General* a estimé qu'un service sur six jours n'était pas viable. Reste à savoir si ces faits nouveaux encourageront le Congrès à élaborer une définition plus formelle du service universel aux Etats-Unis. ■



# Baisse des volumes de courrier : quelles répercussions pour le service postal universel au Royaume-Uni ?

par **Richard Hooper CBE\***, président du Independent Review of the Postal Services Sector

La baisse des volumes de courrier – environ 10 % pour Royal Mail en 2009 – est lourde d'implications, tout d'abord pour Royal Mail, le prestataire du service postal universel, mais aussi pour Postcomm, l'autorité de régulation, et pour le gouvernement britannique, tout à la fois actionnaire à 100 % de Royal Mail et responsable des orientations en matière de politique postale<sup>(1)</sup>.

Au Royaume-Uni, le service postal universel comprend la levée du courrier à partir des boîtes aux lettres et des bureaux de poste de l'ensemble du pays et sa distribution aux 28 millions de particuliers et d'entreprises, à des tarifs uniformes, quelle que soit la distance. Le régulateur, Postcomm, spécifie quels sont les produits postaux (les timbres par exemple) qui entrent dans le cadre du service universel et ceux qui en sont exclus. La directive communautaire sur les services postaux stipule que le prestataire du service postal universel doit assurer la collecte et la distribution du courrier chaque « jour ouvrable ». Au Royaume-Uni, comme en France et en Allemagne, les jours ouvrables sont au nombre de six par semaine, et non pas de cinq comme en Italie ou en Espagne. Cette directive fait également état de « prix abordables » et non pas de prix uniformes, tels qu'ils ont été introduits par Rowland Hill, en 1840, selon le principe alors inédit du « prix unique pour toutes les destinations », auquel les britanniques demeurent très attachés.

## Un facteur de cohésion sociale et économique

Même à l'âge du numérique, des courriels et des SMS, le service postal universel reste un facteur important de cohésion sociale et économique de mon pays. Pour que soit garanti son maintien au Royaume-Uni, un vaste programme de modernisation de Royal Mail s'impose.

Mon rapport, intitulé « *Modernisation ou déclin* », a mis en évidence le retard accumulé par Royal Mail sur différents fronts – qu'ils s'agissent de l'automatisation, des marges bénéficiaires ou encore des coûts de la main-d'œuvre – par rapport aux autres opérateurs européens, et notamment les plus performants d'entre eux. Alors que ces derniers utilisent des machines pour trier 70 % des lettres en fonction de l'ordre

d'exécution des tournées (ordonnancement des tournées), Royal Mail n'a encore installé aucune machine de tri du courrier pour cela<sup>(2)</sup>. Et s'il a bel et bien recours à des machines pour trier les lettres par liasses affectées aux différentes tournées de facteurs (tri par tournée), le taux atteint – 70 % – est loin derrière les 95 % atteints par les opérateurs européens affichant les meilleurs résultats.

## Il faut d'abord moderniser Royal Mail...

Totalement d'accord avec l'analyse qui figure dans mon rapport, le gouvernement britannique a également accepté la solution préconisée : moderniser Royal Mail est la toute première mesure à prendre pour sauvegarder le service postal universel.

## ... puis imaginer de nouvelles approches

Le rapport en question envisage également d'autres approches. Ainsi, à terme, il pourra s'avérer nécessaire d'opter pour une collecte et une distribution sur cinq jours si les volumes de courrier continuent à chuter, ce qui semble fort probable au vu des évolutions structurelles (et pas seulement cycliques) que connaît le secteur. Un certain nombre d'entreprises expéditrices de courrier ont indiqué qu'elles seraient toujours demandeuses d'une distribution le samedi pour tout ce qui concerne les envois de publipostage (14,9 % du marché du courrier, pesant 1,7 milliard de livres) mais qu'elles pourraient éventuellement renoncer à la distribution du lundi.

Une seconde solution consisterait à dédommager Royal Mail, dès lors que le régulateur juge injuste qu'elle continue à assumer l'intégralité de la charge financière que lui impose l'obligation de service universel. D'autres prestataires, qui ne sont pas soumis à cette obligation, pourraient ainsi être amenés à verser une contribution à un « fonds de service universel », d'un montant forfaitaire unique ou proportionnel à leur part de marché.

Il existe également une troisième possibilité, à savoir un subventionnement du service postal universel par le biais de l'impôt, partant du principe que le marché ne s'en chargera pas par lui-même. (Le financement du service public de télédiffusion de la BBC repose sur une forme de taxation, la redevance audiovisuelle). Un rapport récent de Lord Carter<sup>(3)</sup>, « *Digital Britain* »,

préconise l'introduction d'une taxe sur les lignes de téléphone fixe pour financer le service universel de transmission à large bande.

Ce sont là les options parmi lesquelles le gouvernement aura à trancher dans quelques années. A mon avis – et le groupe d'experts dont je suis entouré partage cette opinion – il ne saurait être question de réduire la portée du service universel ni d'instaurer un fonds de compensation ou une subvention, tant que Royal Mail n'aura pas atteint un niveau de modernisation équivalent à celui qu'affichent les opérateurs postaux européens de premier rang, tels que La Poste française ou Post Danmark.

Appliquer de telles solutions en l'état actuel des choses équivaldrait à pénaliser les contribuables, les consommateurs et les concurrents, qui n'ont pas à promouvoir le fonctionnement d'une entreprise – Royal Mail – dont les coûts sont anormalement élevés. En outre, en optant pour un abaissement des niveaux de service, un mécanisme compensatoire ou une subvention, on ne résoudrait pas les problèmes de fond qui mettent à mal la santé financière de Royal Mail. On risquerait au contraire d'aggraver la situation.

Aujourd'hui, en revanche, il est urgent que la direction de Royal Mail et les syndicats unissent leurs efforts pour hisser l'entreprise au meilleur niveau et en faire un prestataire de services postaux performants, en prise avec les besoins de la clientèle.

Le maintien du service postal universel au Royaume-Uni passe nécessairement par une accélération de la modernisation de Royal Mail. C'est là, pour l'heure, la seule solution. ■



(1) Cet article, qui s'appuie sur le rapport de Richard Hooper « *Modernise or Decline* » (Cm 7529, The Stationery Office, Londres, 16 décembre 2008), fait le point sur ces différentes implications pour le Royaume-Uni.

(2) Depuis la publication du rapport, Royal Mail a fait savoir qu'elle allait installer les premières machines de tri du courrier avec ordonnancement des tournées.

(3) « *Digital Britain* » (Cm 7650, The Stationery Office, Londres, juin 2009).

\* *Commander of The British Empire*