

Décision n° 2008-1286
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 18 novembre 2008
sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs
des prestations du service universel postal

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu le code des postes et des communications électroniques et notamment son article L. 5-2, 3° ;

Vu la décision n°2006-0576 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 1^{er} juin 2006 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal ;

Vu la proposition de La Poste concernant l'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal en date du 13 novembre 2008, reçue le 14 novembre 2008 ;

Après en avoir délibéré le 18 novembre 2008,

Aux termes de l'article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques, « *L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes : [...] 3° Décide, après examen de la proposition de La Poste ou, à défaut de proposition, d'office après l'en avoir informée, des caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel, pouvant le cas échéant distinguer les envois en nombre des envois égrenés [...]* ».

Au 1^{er} juin 2006, l'Autorité avait fixé pour la première fois les modalités d'encadrement de l'évolution annuelle des tarifs du service universel de La Poste. Il avait été décidé que cet encadrement s'étendrait du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008. Au terme de cette période, les caractéristiques d'un nouvel encadrement tarifaire devront être élaborées. Dès lors, au cours du troisième trimestre 2008, l'Autorité et La Poste ont conduit un ensemble de travaux afin de procéder à la révision de l'encadrement tarifaire.

La révision de ce cadre intervient à une période où la baisse des volumes semble confirmée sur les marchés postaux. Postcomm a annoncé, une baisse de 2 % en 2007 du marché du courrier adressé au Royaume-Uni. Aux Etats-Unis, où l'évolution des volumes devient inférieure aux facteurs démographiques, le régulateur postal (la Postal Regulatory Commission), a mentionné une baisse de 1,6 % des volumes du courrier prioritaire pour 2007. Cette évolution des volumes sera la contrainte importante pour les opérateurs postaux qui devront adapter le niveau de leurs charges à ce nouvel environnement. La période sera aussi marquée par l'ouverture totale à la concurrence du marché postal au 1^{er} janvier 2011.

L'Autorité estime que les principes du second encadrement tarifaire doivent tenir compte de ce nouveau contexte et du bilan de premier encadrement tarifaire.

L'Autorité conserve un certain nombre d'objectifs sur lesquels les deux parties s'étaient accordées pour le premier encadrement. L'Autorité a estimé qu'il convenait de maintenir les exigences suivantes :

- l'encadrement tarifaire doit permettre le maintien de la marge de l'opérateur, sous la condition qu'il réalise les gains d'efficacité prévus par le contrat dans le contexte actuel des marchés, et garantir qu'une partie de ces gains bénéficie aux utilisateurs ;
- il doit donner à l'opérateur une visibilité pluriannuelle ; cette visibilité lui permettra de faire évoluer la structure de sa tarification conformément aux principes tarifaires du service universel postal ;
- il doit être incitatif pour l'opérateur, en permettant que les gains d'efficacité qu'il réalise au delà du niveau strictement nécessaire au respect de la contrainte d'encadrement lui reviennent intégralement ;
- il doit tenir compte de l'évolution du contexte des marchés du courrier, caractérisé par une diminution des volumes d'envois adressés ;
- il doit appréhender le risque que représente cette évolution sur l'équation économique de l'opérateur, en le répartissant équitablement entre l'opérateur et les usagers.

Compte tenu du risque important représenté par la baisse des volumes de courriers traités par La Poste, l'Autorité a étudié attentivement la structure des marges de La Poste. Les analyses réalisées à partir des demandes tarifaires de La Poste au cours du premier encadrement tarifaire ont été introduites dans les travaux communs réalisés entre La Poste et l'Autorité.

L'Autorité a mené des analyses concernant la politique tarifaire de La Poste et la structure des marges de l'ensemble des familles de produits de l'offre de service universel. Ces analyses ont permis de souligner que La Poste augmentait uniformément l'ensemble des produits égrenés présentant pourtant des marges très différentes. Ainsi, la majoration uniforme des produits égrenés amplifie mécaniquement la marge de produits présentant déjà des marges importantes. L'Autorité souhaite que l'opérateur postal poursuive un objectif de rééquilibrage des résultats de l'ensemble des produits. Il est donc apparu nécessaire d'ajouter à la contrainte générale sur l'évolution des prix une sous-contrainte qui portera sur les produits égrenés à plus forte marge, c'est-à-dire les produits affranchis par machine à affranchir.

A l'issue des travaux préalables menés en commun, La Poste a soumis à l'Autorité une proposition concernant l'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal, à savoir une augmentation globale des prix des prestations relevant du service universel postal de 2,3 % en moyenne annuelle sur la période qui s'étend du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2011 assortie d'une augmentation limitée à 2 % en moyenne annuelle sur les prix des produits égrenés affranchis par machine à affranchir.

Le dossier transmis comprend les informations permettant d'évaluer le contexte dans lequel se trouve La Poste et d'apprécier les hypothèses, portant sur l'évolution des charges et l'évolution des volumes, formulées par La Poste pour étayer sa proposition d'encadrement tarifaire.

I. - Les fondements de l'encadrement tarifaire

L'encadrement tarifaire est un contrat entre le régulateur et l'entité régulée, dont l'objectif est d'encadrer la trajectoire tarifaire de tout ou partie des produits du secteur sur lequel porte la régulation, en vue de maintenir, grâce à un effort d'efficience, le taux de marge de l'entreprise constant sur une période déterminée. Le choix d'un horizon temporel de trois ans a semblé judicieux compte tenu du fait que l'article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques impose un minimum de deux ans et qu'une durée supérieure, par exemple cinq ans, est apparue trop longue au regard de la prévision possible des grands indicateurs économiques.

I. - 1. Le principe de l'encadrement

L'Autorité conserve le principe général de l'encadrement développé en 2006 mais introduit les conclusions de ses analyses réalisées à partir des demandes tarifaires de La Poste au cours du premier encadrement tarifaire.

Le taux de marge est maintenu constant si à toute variation des charges, correspond une variation identique du chiffre d'affaires. L'évolution de chacune de ces deux variables est déterminée par plusieurs facteurs.

La progression du chiffre d'affaires dépend de l'évolution combinée des volumes et des tarifs. L'élasticité de la demande par rapport au prix vient toutefois modérer les effets purement mécaniques de l'évolution des prix. Les charges, quant à elles, suivent une tendance de base que modulent à la marge, d'une part, la variation éventuelle de l'effort d'efficience (facteur endogène), d'autre part, la possible modification de la tendance naturelle du volume d'activité (facteur fondamentalement exogène). Lorsque l'évolution naturelle du volume d'activité est stable et correctement anticipée, et lorsque l'effort d'efficience est fixé à son niveau tendanciel, l'égalisation du taux de variation du chiffre d'affaires à l'évolution de référence des charges assure structurellement le maintien du taux de marge.

Cette harmonisation de l'évolution des revenus et de celle des charges conduit à exprimer le taux de l'encadrement des tarifs en fonction du taux d'inflation et de l'effort exigible d'efficience, prenant en compte l'évolution naturelle du volume, requis pour maintenir le taux de rentabilité. Cette relation n'est autre que le contrat d'encadrement tarifaire.

La prise en compte des analyses de l'Autorité sur les demandes tarifaires de La Poste a permis d'identifier que La Poste augmentait uniformément l'ensemble des produits égrenés présentant pourtant des marges très différentes.

Le résultat global de La Poste en 2007 sur les produits du service universel (hors presse et courrier import) présente un taux de marge en coût complet de [...]. Ce résultat peut se décomposer par envois selon le type d'émetteurs (PME, grands émetteurs et particuliers). La famille de produits composée par la lettre machine à affranchir, l'écopli machine à affranchir et la lettre recommandée machine à affranchir, dont les émetteurs sont plutôt des PME, présente un taux de marge en coût complet de [...] alors qu'il est de [...] pour les envois industriels émis par les grands émetteurs. Enfin, une troisième famille composée par les

produits ni industriels, ni affranchis par machine à affranchir et plutôt émis par les ménages, présente un déficit de [...].

L'analyse de ces résultats montre que les produits affranchis par machine à affranchir présentent les taux de marges les plus élevés. Pourtant La Poste augmente uniformément les produits égrenés affranchis par timbre poste et par machine à affranchir. Ce choix amplifie mécaniquement la marge de ces derniers alors qu'ils présentent déjà les marges les plus importantes. L'Autorité souhaite que l'opérateur postal rééquilibre les résultats de l'ensemble des produits, et pour ce faire, une contrainte spécifique est introduite pour l'encadrement des tarifs des envois égrenés réalisant les plus fortes marges, c'est-à-dire les envois affranchis par machine à affranchir.

I. - 2. Les formules de l'encadrement

Le taux annuel d'évolution des prix imposé par l'encadrement tarifaire s'écrit $dp/p = i - X$ où i désigne le taux d'inflation et X désigne le facteur d'efficience. Cette formule s'applique à l'ensemble des tarifs d'un panier global composé des produits du service universel.

Cette formule confère à La Poste une flexibilité d'évolution tarifaire des différents services qui compose le panier global. Néanmoins, dans une optique de rééquilibrage des taux de marge, un sous panier est contraint plus fortement ; il s'agit du panier des produits égrenés affranchis par machine à affranchir. Ainsi, l'évolution annuelle moyenne du prix de ce panier s'écrit $dp_m/p_m = i$ où i désigne le taux d'inflation.

Après avoir analysé les déterminants des coûts postaux et l'évolution des tarifs postaux sur la période récente, l'Autorité a choisi comme référence de l'inflation l'indice des prix à la consommation.

I. - 3. Le facteur X

Le facteur X est égal à l'évolution du coût moyen exprimé en termes réels, corrigée de l'effet de l'élasticité de la demande, soit $X = (i + t - dc/c) / (1 + e)$, où t est la tendance naturelle du volume (l'évolution du volume qui serait observée si les prix suivaient l'inflation), dc/c est l'évolution des charges et e est l'élasticité de la demande par rapport au prix, estimée à - 0,28 sur la base de travaux publiés.

La variable de contractualisation est le facteur X ; si l'effort effectivement réalisé est supérieur à l'effort minimum requis, alors le gain de rentabilité ainsi obtenu est acquis à l'entreprise ; si l'évolution des charges se traduit par un effort réalisé inférieur à l'effort minimum requis, l'entreprise subit la perte de rentabilité qui en résulte.

A la date initiale du contrat, il convient donc de calculer l'évolution des charges attendue sur la période considérée et d'anticiper la valeur des deux variables exogènes que sont le taux d'inflation et la tendance naturelle du volume : l'évolution autorisée des tarifs se déduit du niveau minimum requis de l'effort d'efficience.

II. - Les valeurs retenues en moyenne sur la période [2009-2011]

La progression de l'indice des prix à la consommation a été estimée à 2 % par an.

Les hypothèses retenues par l'Autorité pour fixer la valeur de l'augmentation maximale des tarifs sont une évolution des charges de La Poste de 0,9 % par an et une évolution du volume de - 1,3 % par an qui est conforme à la tendance observée sur les volumes économiques.

D'où le facteur X égal à $(2 - 1,3 - 0,9) / (1 - 0,28) = - 0,3$. Ce résultat traduit le fait que La Poste, malgré des efforts de productivité soutenus, se situe dans une zone où les gains de productivité sont contrebalancés par une prévision de diminution de son volume d'activité et la rigidité de ses charges.

III. - L'ajustement

L'ajustement porte sur deux paramètres : l'inflation et le volume. La mise en œuvre de cet ajustement ne sera pas automatique mais sera déclenchée soit à la demande de l'Autorité, soit à la demande de La Poste. L'ajustement concernant l'inflation porte sur le panier global comme sur le sous panier alors que l'ajustement sur le volume porte uniquement sur le panier global.

La valeur de l'inflation retenue pour l'encadrement tarifaire correspond à la prévision du projet de loi de finance. Cette prévision connue à l'automne précédent l'année d'application permet à La Poste d'établir ses prévisions d'évolution tarifaires. Ainsi, l'estimation du taux d'inflation de 2,0 % retenue à l'initialisation sera actualisée pour les deuxième et troisième années de l'encadrement. De plus, il est apparu nécessaire de procéder à un ajustement dans le cas où l'inflation observée s'écarterait à la hausse ou à la baisse de plus de 25 % de l'inflation prévue par la loi de finance. Ainsi en cas d'une hausse importante de l'inflation observée par rapport à la prévision du projet de loi de finance, la contrainte tarifaire est relâchée alors que dans le cas d'une baisse importante l'encadrement tarifaire est resserré. Dans ces deux cas, l'ajustement est limité à 50 % de l'écart constaté.

En cas de baisse des volumes supérieure à la tendance estimée pour une année donnée, la contrainte tarifaire est relâchée pour permettre à La Poste d'ajuster ses recettes. En sens inverse, si l'évolution observée est plus favorable, l'encadrement tarifaire est resserré et le gain d'efficacité acquis mécaniquement bénéficie au consommateur. Dans les deux cas, l'ajustement est limité à $50 \% / (1 - 0,28)$, soit 70 % de l'écart constaté.

IV. - Les autres dispositions

La Poste et l'Autorité sont convenues d'effectuer un point régulier sur les prix et les volumes, au moins deux fois par an, sur la base d'informations fournies par La Poste. L'Autorité communiquera annuellement un bilan de l'encadrement tarifaire de l'année écoulée.

L'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal est établi pour la période qui s'étend du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2011 sur des bases correspondant à l'environnement général et aux projections d'évolution prévalant à ce jour. Si une ou plusieurs composantes de cet environnement venaient à être sensiblement modifiées en cours de période, remettant en cause l'équilibre économique sous-jacent, le dispositif serait

réexaminé, sur proposition de La Poste ou d'office à l'initiative de l'Autorité, pour adapter, autant que de besoin, les conditions et les modalités d'exécution de l'encadrement tarifaire. En particulier, en cas de modification du régime fiscal des prestations objet de la décision, le dispositif d'encadrement tarifaire serait réexaminé.

Décide :

Article 1^{er} : L'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal s'effectuera selon les modalités exposées dans le document annexé à la présente décision.

Article 2 : Le directeur général de l'Autorité est chargé de notifier à La Poste la présente décision et de veiller à son exécution. Elle sera rendue publique, sous réserve des secrets protégés par la loi, et publiée sur le site Internet de l'Autorité et au Journal Officiel de la République Française.

Fait à Paris, le 18 novembre 2008,

Le Président

Paul Champsaur

Annexe à la décision n° 2008-1286
Modalités de l'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal

I. - Le dispositif

- La période et l'année de référence

Le contrat porte sur la période [2009, 2011], soit trois ans. L'année 2008 est l'année de référence.

- L'encadrement tarifaire global

L'évolution annuelle moyenne du prix du service universel postal sur la période¹ est au plus égale à :

$$dp/p = i - X$$

où :

- i est l'inflation annuelle de référence sur la période ;
- X est le facteur d'efficience.

- L'encadrement tarifaire appliqué sur un panier restreint

A cette contrainte globale, est ajoutée une sous-contrainte sur un panier restreint composé des produits égrenés affranchis par machine à affranchir. L'évolution annuelle moyenne du prix de ce panier est au plus égale à :

$$dp_m/p_m = i$$

- i est l'inflation annuelle de référence sur la période.

Les modifications des conditions d'accès à ce mode d'affranchissement pouvant avoir un effet sur la composition du panier sont portées à la connaissance de l'Autorité.

II. – L'initialisation

Pour la période [2009, 2011], le facteur X est égal à -0,3 sous les hypothèses suivantes :

- inflation = 2 % par an ;
- évolution du volume = - 1,3 % par an ;

La valeur attribuée à l'évolution pluriannuelle des tarifs du service universel postal est donc égale à 2,3 % en moyenne annuelle.

¹ L'évolution annuelle moyenne du prix du service universel postal sur la période est définie comme la moyenne géométrique des évolutions annuelles du prix du service universel postal des années 2009, 2010 et 2011.

La valeur attribuée à l'évolution pluriannuelle des tarifs du panier restreint est donc égale à 2 % en moyenne annuelle.

- La mesure de l'évolution annuelle du prix du service universel

Pour une année déterminée (n), l'évolution annuelle du prix du service universel est calculée comme l'évolution du prix moyen en année (n) par rapport à l'année (n - 1) du panier de l'année (n - 2) :

$$(dp/p)_n = \Sigma [(P_n - P_{n-1}) \cdot Q_{n-2}] / \Sigma [P_{n-1} \cdot Q_{n-2}]$$

Le calcul du prix moyen annuel d'un panier se fait *au prorata* du nombre de jours.

La Poste communiquera annuellement la composition détaillée de ce panier selon la décomposition de la grille tarifaire (environ 500 éléments). Les évaluations de synthèse seront construites selon le format joint en annexe. Ces informations seront élaborées par La Poste à partir de sa comptabilité analytique réglementaire.

- La mesure de l'évolution des volumes

Le volume considéré est le volume acheminé par La Poste sur le périmètre du panier déterminé pour l'encadrement tarifaire. Son évolution est mesurée par un indice de Paasche pondérant les trafics (quantités physiques d'objets) par les prix,

$$(dq/q)_n = \Sigma [P_n \cdot (Q_n - Q_{n-1})] / \Sigma [P_n \cdot Q_{n-1}]$$

ce qui équivaut à l'évolution du chiffre d'affaires (dr/r) à prix constant :

$$(dq/q)_n = (dr/r)_n - (dp/p)_n .$$

C'est cette dernière formule qui sera utilisée pour le calcul.

III. – Les mécanismes de l'ajustement

- Mécanisme d'ajustement sur l'inflation

Les évolutions de l'inflation sont prises en compte annuellement en prenant comme nouvelle valeur de référence le taux d'inflation retenu comme hypothèse par la loi de Finance (i_n). De plus, un correctif supplémentaire est appliqué en année n lorsque le taux d'inflation réellement constaté (\hat{i}_{n-1}) s'est écarté de plus 25 % du taux d'inflation de la loi de finance qui a été retenu l'année précédente (i_{n-1}).

L'ajustement se fait selon la formule ci-dessous² :

$$n = 1 : \quad i_1^* = i_1$$

$$n = 2 \text{ ou } 3 \quad i_n^* = i_n \quad \text{si } \left| \Delta i_{n-1} / i_{n-1} \right| \leq 25 \%$$

$$i_n^* = i_n + \Delta i_{n-1} / 2 \quad \text{si } \left| \Delta i_{n-1} / i_{n-1} \right| > 25 \%$$

$$\text{avec } \Delta i_{n-1} = \hat{i}_{n-1} - i_{n-1}$$

où Δi_{n-1} désigne l'écart entre le taux d'inflation réellement constaté pour l'année (n-1) et le taux d'inflation de la loi de finance en année (n-1).

Ce mécanisme d'ajustement est mis en œuvre pour le panier global et le sous panier. La mise en œuvre de ce mécanisme n'est pas automatique mais déclenchée à la demande soit de La Poste soit de l'Autorité.

- Mécanisme d'ajustement sur les volumes

Le mécanisme d'ajustement du volume est mis en œuvre pour tenir compte des écarts constatés entre les valeurs observées et les valeurs retenues à l'initialisation.

L'ajustement imputable aux écarts de prévision sur le volume se fait selon la formule ci-dessous³ :

$$p_1 = i_1^* - X ;$$

$$p_2 = (i_2^* - X) - b \cdot \Delta_1 ;$$

$$p_3 = (i_3^* - X) - b \cdot \Delta_2 ;$$

$$\text{avec } b = 0,7.$$

Δ_n désigne l'écart constaté entre l'évolution (dq/q) mesurée en moyenne glissante sur trois ans, soit sur la période [n - 2, n], d'une part, et l'hypothèse d'initialisation, d'autre part. Ainsi, le premier ajustement s'effectuera en 2010 (année 2), avec la mesure pour 2009 (année 1) de la différence (Δ_1) entre la moyenne sur la période [2007, 2009] de la variation du volume et - 1,3 %.

Ce mécanisme d'ajustement porte uniquement sur le panier global. La mise en œuvre de ce mécanisme n'est pas automatique mais déclenchée à la demande soit de La Poste soit de l'Autorité.

² On notera que le facteur X demeure inchangé sur la période.

³ On notera que le facteur X demeure inchangé sur la période.

IV. – Le reporting

Quatre statistiques annuelles de volumes seront communiquées annuellement par La Poste :

- au plus tard le 30 mai de l'année (n + 1) pour l'année (n), le nombre d'objets et le chiffre d'affaires global correspondant aux agrégats :
 - lettre (hors élection) en isolant la modalité machine à affranchir,
 - écopli (hors élection) en isolant la modalité machine à affranchir,
 - publipostage,
 - lettre recommandée (en isolant la modalité machine à affranchir) et valeur déclarée,
 - courrier international export,
 - colis du Service Universel ;
- au plus tard le 15 septembre de l'année (n + 1) pour l'année n, la statistique détaillée annuelle (nombre d'objets ou de produits et chiffre d'affaires) correspondant au panier du service universel ;
- au plus tard le 15 septembre de l'année (n + 1) pour l'année n, la statistique détaillée annuelle (nombre d'objets ou de produits et chiffre d'affaires) correspondant au panier restreint ;
- au plus tard le 15 septembre de l'année (n + 1) pour l'année n, une information complète (nombre et chiffre d'affaires) sur le total des objets acheminés par La Poste, en distinguant les flux du courrier de ceux du colis ainsi que, sur le périmètre du service universel, une information complète sur le passage du chiffre d'affaires calculé à partir des statistiques transmises par La Poste dans le cadre de ce dispositif d'encadrement tarifaire, au chiffre d'affaires de la comptabilité réglementaire. Les méthodes d'allocation suivies devront être explicitées par une étude détaillée permettant à terme de s'assurer du bouclage entre le chiffre d'affaires calculé dans le cadre du dispositif de l'encadrement tarifaire et celui de la comptabilité réglementaire. Elle fera l'objet d'une revue dans le cadre de l'audit réglementaire annuel.

V. – La gestion du dispositif

La contrainte tarifaire s'entend en moyenne annuelle sur l'ensemble de la période, ce qui permet que les mouvements annuels puissent être, dans la limite du raisonnable, en deçà ou au-delà de l'évolution annuelle moyenne.

Le mécanisme de report, en plus ou en moins, d'une année sur l'autre est cohérent avec cette propriété : si l'évolution effective, l'année n, du prix du service universel postal s'écarte du cap fixé, ajustements compris, pour cette année n, l'écart est reporté l'année suivante dans le sens adéquat.

En cas de modification du régime fiscal des prestations objet de la décision, le dispositif d'encadrement tarifaire serait réexaminé.

Après concertation avec les services de La Poste, L'Autorité communiquera annuellement un bilan de l'encadrement tarifaire de l'année écoulée.

VI. – La composition synthétique du panier global

I. – Lettre (hors élections)

- Timbre Poste
- Machines à affranchir
- Industriel

II. – Ecopli

- Timbre Poste
- Machines à affranchir
- Industriel

III. – Publipostage

- Non industriel
- Industriel

IV. – Lettre recommandée et valeur déclarée

V. – Courrier international export

VI. – Colis du service universel hors import

VII. – Gamme « mobilité » (nombre de contrats)

VII. – La composition synthétique du panier restreint

- Lettre machine à affranchir⁴
- Ecopli machine à affranchir⁵
- Lettre recommandée machine à affranchir⁶

⁴ Au sens de la comptabilité réglementaire

⁵ Au sens de la comptabilité réglementaire

⁶ Au sens de la comptabilité réglementaire