

**Décision n° 06-0576**  
**de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**  
**en date du 1<sup>er</sup> juin 2006**  
**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 proposition de La Poste concernant l'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal en date du 29 mai 2006, reçue le 31 mai 2006 ;

Après en avoir délibéré le 1<sup>er</sup> juin 2006,

Aux termes de l'article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques (inséré par la loi du 20 mai 2005 art. 5), « *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 [...]* ».

En janvier 2006, La Poste a fait part à l'Autorité de son intention de proposer un dispositif d'encadrement tarifaire.

Cette demande intervient à une période de transition du marché postal vers une structure plus concurrentielle, avec la perspective d'une libéralisation totale du marché postal en 2009. Elle s'inscrit également dans un mouvement très important d'adaptation, par La Poste, de son outil de production industriel, caractérisé par des investissements élevés sur la période.

L'Autorité a estimé qu'il convenait de définir des principes d'encadrement tarifaire adaptés à cette période de transition. Ces principes doivent permettre à La Poste de conduire les réorganisations nécessaires pour la réalisation des gains de productivité et de qualité attendus par les utilisateurs, et d'adopter une structure tarifaire qui reflète mieux la réalité des coûts. A l'issue de cette période de transition, et dans un contexte de marchés plus ouverts, les modalités d'encadrement tarifaire devraient substantiellement évoluer.

Au cours du premier trimestre, les deux parties se sont accordées sur les objectifs de l'encadrement tarifaire ; elles ont analysé les systèmes en vigueur dans les autres pays et elles ont conduit des études sur les principaux paramètres à prendre en compte pour établir un schéma d'encadrement tarifaire qui réponde aux 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 possibles dans le contexte actuel des marchés postaux, 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 également de l'effort d'investissement et des profondes mutations de l'outil industriel de production que l'opérateur a engagés depuis 2003 ;
- il doit tenir compte du nouveau contexte des marchés du courrier, caractérisé par une stagnation des volumes d'envois adressés, et confronté à des incertitudes sur l'évolution future des volumes ;
- 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.

Le cadre juridique de l'encadrement tarifaire a profondément évolué avec la publication de la loi de régulation postale du 20 mai 2005, qui charge l'ARCEP de la régulation postale. L'Autorité et La Poste ont souhaité que l'application de ces nouvelles règles s'inscrive dans la continuité des mutations engagées depuis plusieurs années pour adapter les services de La Poste au nouveau contexte d'un marché devenu plus incertain, plus concurrentiel, et à l'apparition de nouvelles exigences des utilisateurs.

L'opérateur postal réalise, sur la période de 2003 à 2010, un effort de productivité et de qualité qui doit lui permettre d'atteindre des niveaux de performance comparables à ceux de ses principaux équivalents en Europe. Dans ce cadre, le niveau de ses investissements est passé d'un montant annuel proche de 500 M€ à environ 900 M€. Sa qualité de service qui s'établissait à un niveau proche de 77 % de lettres distribuées le lendemain du jour de dépôt devrait atteindre un niveau de 85 % à l'horizon 2007. Le résultat d'exploitation de l'entreprise (groupe) rapporté au chiffre d'affaires a atteint le niveau de 3,9 % en 2005, inférieur à celui des grands opérateurs européens ayant rationalisé leur outil de production, mais sensiblement supérieur aux niveaux réalisés entre 1998 et 2002.

Au cours de cette période de réorganisation, la structure et le niveau des tarifs postaux ont fortement évolué. En effet, l'Etat et La Poste avaient souhaité que l'entreprise adapte sa tarification pour qu'elle reflète mieux les coûts de ses services, et soit ainsi mieux préparée à l'ouverture progressive du marché postal à la concurrence. L'évolution des tarifs postaux ne devait pas excéder celle de l'indice des prix des services, observé sur une durée qui s'étendait de 1998 à la période actuelle.

La Poste a donc procédé à des hausses tarifaires significatives sur les principales prestations du service universel postal en 2003 et 2005 ; ces hausses faisaient suite à une période caractérisée par le maintien des tarifs applicables au grand public à leur niveau de 1996.

A l'issue d'une série de 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 2,1 % en moyenne annuelle sur la période qui s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2008.

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 de hausse.

## **I. - Les fondements de l'encadrement tarifaire**

D'une manière générale, 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'efficiency, 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***

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'efficiency (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'efficiency 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'efficiency, 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.

### ***I. - 2. La formule de l'encadrement***

Si  $i$  désigne le taux d'inflation et si  $X$  désigne le facteur d'efficiency, alors le taux annuel d'évolution des prix imposé par l'encadrement tarifaire s'écrit  $dp/p = i - X$ .

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.

C'est d'ailleurs l'option généralement adoptée par les politiques d'encadrement tarifaire dans les autres pays européens, comme le montre le tableau suivant qui met en évidence une situation contrastée mais permet de voir que la France ne se situe pas hors des références ou des comparaisons internationales.

<b>PAYS</b>	<b>PANIER</b>	<b>FORMULE D'ENCADREMENT EMPLOYEE</b>
<b>Allemagne</b>	Produits en monopole. Produits en concurrence. Services partiels (accès à la chaîne de valeur postale).	<b>I - X + Δ</b>
		I : Variation de l'indice des prix (ensemble de l'économie). X : Indicateur de la productivité attendue (valeur : 1,8 %). Δ : Facteur de rattrapage (valeur : 0,7 % pour le monopole et les services partiels en 2004).
<b>Belgique</b>	Les services, réservés ou non réservés, qui sont couramment achetés par un « petit utilisateur ».	<b>I + α Q</b>
		I : Variation de l'indice des prix de détail. α : Coefficient établi initialement. Q : Ecart de qualité (qualité mesurée - objectif de qualité).
<b>Italie</b>	Les produits du Service Universel.	<b>T<sub>n</sub> = T<sub>o</sub> x [(1 + P*<sub>n</sub> - X + α Q) + (P<sub>n-1</sub> - P*<sub>n-1</sub>)]</b>
		T <sub>o</sub> : Tarif de référence défini tous les 3 ans. P* : Taux d'inflation attendue. P : Taux d'inflation effectif. X : Indicateur de la productivité. α : Coefficient établi au début du contrat. Q : Ecart de qualité (qualité mesurée - objectif de qualité).
<b>Portugal</b>	Les produits en monopole.	<b>I - 0,5 %</b>
		I : Variation de l'indice des prix à la consommation.
<b>Royaume-Uni</b>	Clients captifs et clients non captifs.	<b>I - Z</b>
		I : Variation de l'indice des prix de détail. Z : Facteur d'évolution. Proposition 2006-2010 : Moyenne : I - 0,1 % et : - Clients captifs : I + 0,5 % - Clients non captifs : I - 0,6 %

### **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

La progression de l'indice des prix à la consommation a été estimée à 1,8 % par an.

Les hypothèses retenues par l'Autorité pour fixer la valeur de l'augmentation des tarifs conduisent à estimer une évolution des charges de La Poste de 1,65 % par an et une évolution du volume de - 0,35 % par an.

D'où le facteur X égal à  $(1,8 - 0,35 - 1,65) / (1 - 0,28) = - 0,3$ . Ce résultat ne signifie pas que La Poste ne réalise pas de gains d'efficience. Il traduit le fait qu'elle se situe actuellement dans une zone où ses coûts moyens augmentent plus que l'inflation, du fait d'une prévision de diminution de son volume d'activité et de la rigidité de ses charges. Les actions de modernisation, notamment les projets d'investissement, qu'elle a engagées depuis 2004 devraient lui permettre de combler, au moins partiellement, le retard technologique qu'elle a accumulé et de réaliser, à moyen terme, l'adaptation nécessaire de ses processus de production.

La valeur retenue pour l'évolution des charges repose sur deux calculs aboutissant au même résultat. Le premier résulte des prévisions faites par La Poste sur le périmètre du service universel. Le second repose sur une simulation de la déformation de la structure des charges 2004 de l'établissement public effectué par l'Autorité. Les deux calculs conduisent au même résultat et font apparaître, en moyenne sur la période 2006-2008, une augmentation des charges en coûts complets de 1,65 % par an.

L'évolution du volume a été approchée par celle du courrier. La Poste anticipe une diminution du volume du courrier et estime que cette baisse pourrait s'établir à - 0,65 % par an. Cette tendance s'explique par l'apparition de nouveaux modes de communications dématérialisés qui se sont substitués aux envois postaux et par la rationalisation des envois de la part des grands émetteurs. Toutefois, rien ne permet aujourd'hui d'évaluer avec une assurance raisonnable l'ampleur, ni même le sens, des variations de court terme.

C'est pourquoi l'Autorité a préféré l'approche historique et retenu comme valeur l'estimation de la moyenne mobile de l'évolution constatée sur la période 2003-2005, c'est-à-dire l'hypothèse d'une évolution annuelle moyenne du volume d'activité de - 0,35 % sur les trois années de l'encadrement tarifaire.

## III. - L'ajustement

Compte tenu de la rigidité des charges à court terme, il est apparu indispensable que le risque portant sur l'estimation des volumes soit pris en compte et partagé équitablement entre les consommateurs et l'opérateur. Ainsi, l'encadrement prévoit qu'en cas de baisse des volumes supérieure à la tendance estimée pour une année donnée, la contrainte tarifaire soit 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'efficience acquis

mécaniquement bénéficie au consommateur. Dans les deux cas, l'ajustement est limité à  $50 \% / (1 - 0,28)$ , soit 70 % de l'écart constaté.

Pour la construction de l'encadrement tarifaire, le taux d'inflation a été estimé à 1,8 % par an, chiffre retenu pour établir la valeur de l'encadrement tarifaire la première année d'application. Il est apparu toutefois nécessaire de procéder à une actualisation annuelle, pour approcher plus précisément l'évolution effective de l'indice des prix à la consommation. La valeur retenue pour établir le niveau de l'encadrement tarifaire des deuxième et troisième années d'application sera celle de la prévision du projet de loi de finance initiale. Cette valeur connue à l'automne précédent l'année d'application permettra à La Poste d'établir ses prévisions d'évolution tarifaires.

#### **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, dans le cadre d'un processus de fourniture d'information.

L'encadrement pluriannuel des tarifs du service universel postal est établi pour la période qui s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2008 sur des bases correspondant à l'environnement général et aux projections d'évolution prévalant à la date du 1<sup>er</sup> juin 2006. 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.

#### **Décide :**

**Article 1<sup>er</sup> :** 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 1<sup>er</sup> juin 2006,

Le Président

Paul Champsaur

**Annexe à la décision n° 2006-0576**  
**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 qui s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2008, soit trois ans. L'année 2005 est l'année de référence.

*- La formule de l'encadrement*

L'évolution annuelle moyenne des prix du service universel postal, définie comme la moyenne géométrique des évolutions annuelles sur la période, est au plus égale à  $dp/p = i - X$ , où  $i$  est l'inflation annuelle de référence sur la période et  $X$  est le facteur d'efficience.

*- Les valeurs initiales*

Pour la période 2006-2008, le facteur  $X$  est égal à - 0,3 % sous les hypothèses suivantes :

- une inflation à 1,80 % par an ;
- une évolution du volume à - 0,35 % par an.

La valeur attribuée à l'évolution pluriannuelle des tarifs du service universel postal est donc égale à 2,1 % en moyenne annuelle.

L'effet sur l'année 2006 du report des hausses tarifaires intervenues le 1er mars 2005 est égal à 0,52 % ; l'effet sur l'année 2006 de l'augmentation des tarifs des produits de la gamme « mobilité » est estimé à 0,14 %.

Le volume considéré est le volume acheminé par La Poste au titre du service universel postal. Son évolution est mesurée par un indice de Paasche pondérant les 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.

- La mesure de l'évolution annuelle des prix

Pour une année déterminée (n), l'évolution annuelle des 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 *pro rata* du nombre de jours. Le panier comprend les produits élémentaires du service universel postal constitutifs des agrégats suivants :

- lettre (hors élections) ;
- écopli ;
- publipostage ;
- lettre recommandée et valeur déclarée ;
- courrier international export ;
- colis du Service Universel.

Il comprend également les produits de la gamme « mobilité » : réexpédition, garde du courrier, abonnement mobilité.

La Poste communiquera annuellement le détail de ce panier selon la décomposition de la grille tarifaire (dès 2006, les données de 2004). Ces informations seront élaborées par La Poste à partir de sa comptabilité analytique réglementaire.

## II. – Le mécanisme d'ajustement

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

Les évolutions de l'inflation sont simplement prises en compte annuellement en prenant comme nouvelle valeur de référence le taux d'inflation ( $i_n^*$ ) retenu comme hypothèse par la Loi de finance de l'année n.

L'ajustement imputable aux écarts de prévision sur le volume se fait selon la formule ci-dessous (le facteur X demeure inchangé sur la période) :

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

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

$$p_3 = i_3^* - X - b \cdot \Delta_2 .$$

avec  $b = 0,7$ .  $\Delta_n$  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 2007 (année 2), avec la mesure pour 2006 (année 1) de la différence ( $\Delta_1$ ) entre la moyenne sur la période  $[2004, 2006]$  de la variation du volume et  $- 0,35 \%$ . Pour les besoins de cette évaluation, les valeurs de ( $dq/q$ ) des années 2004 et 2005 sont fixées à  $- 0,35 \%$ .



### III. – La fourniture d’information

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

- au plus tard le 30 juin de l'année (n + 1) pour l'année (n), le nombre d’objets et le chiffre d’affaires global correspondant aux agrégats :

- . lettre (hors élections)
  - timbre poste
  - machines à affranchir industrielle
- . écopli
  - timbre poste
  - machines à affranchir industriel
- . publipostage
  - non industriel
  - industriel
- . lettre recommandée et valeur déclarée
- . courrier international export
- . colis du Service Universel
- . gamme « mobilité » (chiffre d’affaires seulement) ;

cette statistique sera notamment utilisée pour établir une évaluation avancée de l’évolution en volume ;

- au plus tard le 30 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 30 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.

### IV. – 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.