

Quelle régulation pour les services postaux en Europe Vingt ans après ?

Colloque Europa 2015, le 27 novembre 2015

Les services postaux en Europe : diversification des missions et proximité territoriale

Il y a 20 ans en décembre 1995, la Commission publiait au JO 2 projets des textes. Les principes introduits encadrent toujours la régulation des services postaux :

- Une proposition de **directive du Parlement européen et du Conseil** concernant « des règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service ».
- Un projet de **communication de la Commission** sur « l'application des règles de la concurrence au secteur postal et, notamment, sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux ».
- Ces 2 projets faisaient suite à une série de débats et de contributions consécutifs à la publication du **Livre Vert** (1992).
- Puis la résolution du parlement européen (1993), la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen incluant les Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires (1993) suivie de la résolution du conseil (1994).

Le résultat du LV le plus étonnant : il a réussi à « mettre d'accord » **sur le papier** des acteurs **aux intérêts contradictoires**

Opérateurs postaux fin des années 80/début 90

- Quasi totalité des opérateurs en perte (sauf RU, PB)
- En cours de séparation des Administrations centrales ET des Télécom (le plus souvent, voire des services financiers)
- Assise juridique des monopoles faible et remise en question légitimité économique.
- Nécessité d'un nouveau MODELE ÉCONOMIQUE : Large SERVICE UNIVERSEL + Meilleure QS ET large monopole pour financer (plupart des opérateurs)

Expressistes et coursiers à la recherche de nouveaux marchés

- Après développement sur marché US, entrée sur marché européen (repostage , express)
- Demandent légalisation de leurs activités
- Appellent à une régulation stricte du SU et la concurrence la plus large possible

Les grands principes du projet de directive de 1995 ne seront pas fondamentalement modifiés dans les 3 directives postales (1997-2002-2008).

- Un service universel de qualité déterminé à un prix abordable
- Un secteur réservable justifié par le financement du service universel et mise en place d'un processus de libéralisation progressive.
- Les principes guidant la régulation technique des acteurs (contraintes sur les tarifs, transparence des coûts, qualité de service nationale et intracommunautaire, licences, normalisation technique).
- Régulation par une Autorité de régulation indépendante

EN PLUS :

- Processus vers libéralisation totale (2010-12)
- Des mesures visant à améliorer le développement de la concurrence (facilités essentielles, subventions croisées)
- Méthodologie d'évaluation du coût du service universel

La subsidiarité a été au cœur des modalités d'application d'où une grande hétérogénéité dans la mise en oeuvre

- Il n'y a pas eu d'harmonisation. Chaque pays a mené sa politique et défini son modèle juridico-économique (libéralisation, régulation)
- Différences substantielles en matière de Service Universel : (champ et types d'obligations) fréquemment recensés et aussi hors service universel
- Comme du côté des modalités de la régulation ...
 - Liste non exhaustive :
 - Pouvoir des ARN (comptabilité analytique, prix par ex)
 - Champ et contraintes pesant sur les autorisations /licences
 - « Accès au réseau » (RU, Allemagne)
 -
- Sans parler de l'existence ou non de concurrents réels
- L'hétérogénéité conduit même à rendre difficilement comparables les comparaisons européennes (même la définition des envois postaux !). Malgré les nombreuses études analyses chronologiques comparés très difficiles (prix, emploi,

20 ans après

- La baisse des trafics a changé la donne. Partout l'intermédiation numérique est au cœur des questions stratégiques.
- La libéralisation totale de 2011 n'a pas eu d'effet sur la concurrence. Quand elle préexistait à la baisse des trafics, La concurrence exerce essentiellement une pression sur certains prix et continue à grignoter des parts de marché.
- L'objectif commun d'amélioration de la QS –y compris international- a été atteint comme d'ailleurs la viabilité des opérateurs historiques.
- La plupart des postes ne perdent pas d'argent voire en gagnent, malgré la crise et les baisses de trafic. Jusqu'à présent les opérateurs ont été capables de gérer la décroissance en faisant des gains de productivité, en supprimant des emplois et / ou en rendant l'emploi plus flexible et moins rémunéré et en augmentant les prix.
- Par ailleurs on a assisté à des mouvements importants de diversification. Toutefois, à l'exception de la poste italienne le courrier joue toujours un rôle significatif / important dans toutes les postes européennes (en chiffre d'affaires et /ou en marge)
- Les postes s'étaient préparées à la concurrence, elle n'a pas eu l'ampleur imaginé. Grace à cette préparation elles ont été capables de réagir à des baisses d'autant plus dommageable que l'économie du courrier est une économie de coûts fixes.
- Jusqu'au début de la décennie les prix sont restés modérés. Depuis on a assisté à des augmentations sensibles. Seuls les allemands ont des prix publics qui ont augmenté comme l'inflation (+38% au 1^{er} janv. 2016). Par contre sur les 20 dernières années les britanniques ont des tarifs publics multipliés par presque 3, les belges et néerlandais par 2, les suédois et les espagnols plus de 2, les français un peu moins,).

Et maintenant ?

- La baisse de la qualité est un autre moyen pour préserver la rentabilité. Jusqu'à présent on a pu observer que certains opérateurs historiques ont créé des offres moins « rapides » sans pour autant supprimer les offres les plus rapides.
- Les travaux de l'ERGP /GREP ont mis en évidence des évolutions - souvent- marginales du service universel.
- Mais les opérateurs ont eu « besoin » de l'aval des régulateurs et/ou de leurs gouvernements (et devraient même à certains égards de la Commission Européenne, cas de l'Italie). Comme ils en ont eu besoin pour les hausses de prix.
- Ces solutions seront-elles possibles longtemps ? Les prix sont-ils / seront-ils toujours « abordables » ?
- L'avenir du service universel postal en l'état n'est pas nécessairement assuré alors que personne n'est capable d'anticiper l'arrêt de la chute.
- Pour autant, ***la garantie d'un service universel postal abordable à un niveau européen reste importante dans un souci de cohésion sociale aujourd'hui comme demain*** (Grep)

Quelle régulation ? / Quelle concurrence ?

Quelques constats / convictions / questions (1)

- La régulation future sera probablement à la fois concurrentielle et protectrice (ex-ante et ex-post).
 - Les hausses des prix sans conséquence évidente sur le trafic et les fortes marges dans un certain nombre de pays ont montré que les risques de tarifs excessifs étaient réels.
 - Les régulateurs font aussi le constat qu'il y a des risques de prédation.
- La baisse des trafics ne nous dit pas seulement que le financement du service universel et l'équilibre économique des opérateurs sont en question, elle nous dit aussi que **les besoins des consommateurs (particuliers et entreprises) changent**. Le développement du e-commerce est évidemment l'autre facette de cette transformation.
- Ne faudrait-il pas modifier le service universel surtout pour répondre **aux besoins et aux risques d'exclusion de certains consommateurs** et pas seulement pour limiter les surcoûts !

Quelle régulation ?/ Quelle concurrence ?

Quelques constats /convictions /questions (2)

- Faut-il un service universel des objets (lettres et colis) vendus en petites quantités ? y compris contre signature ? jusqu'à quel poids ? Et quel niveau de qualité ?
- Qu'apporte le service universel des envois en nombre ?
- Quelle(s) mission(s) pour les points de contact ? Collecte et distribution (où et quand) ?
- Si la qualité « premium » ne fait pas partie du service universel, n'en exclut-on pas les zones les moins denses (cf. la fibre optique) ?
- Est-ce que le « premium » de qualité permet de conserver un « premium » tarifaire ? Et un « premium » salarial ?
- La régulation du transfrontalier européen va-t-elle prendre le même chemin que le roaming ?

Point de vue d'Amazon en matière de colis « The high costs of cross-border deliveries is a burden to e-shoppers and e-retailers alike. We believe that the price of delivery should reflect the distance not the number of borders the package must cross. » (Amazon submission to the House of Lords).

Quelle concurrence ?/ Quelle régulation ?

Quelques constats /convictions / questions (3)

- Il n'y aura pas de nouvelle concurrence directe sur le courrier tant que la chute du trafic se poursuivra. Les financiers n'aiment pas l'incertitude.....

Par contre **le dernier km intéresse beaucoup**

- Google et surtout **Amazon** sont les représentants **des nouveaux concurrents** des opérateurs postaux (Uber aussi ?) : présence, avec des modalités diverses mais **premium** (tarifaires ou physiques) sur la distribution à domicile des objets.
- Les opérateurs postaux risquent de devenir des sous traitants des plus gros e-commerçants et des places de marché. Les clients définissent les règles, avec une pression accentuée sur les emplois.
- Autre risque si dégradation de la QS : devenir des distributeurs de « 2^{ème} division » avec le service lent (Wish versus Amazon) et en zone rurale.
- **La nouvelle régulation** doit permettre de **répondre de façon innovante** à ces nouveaux **partenaires / concurrents qui n'ont aucune raison d'être protégés.**
- De nouveaux modèles économiques (plateforme low-cost à la néerlandaise) pourraient émerger pour la distribution de petits objets (courriers) non urgent quand le trafic se stabilisera ...
- Le média (publicitaire) courrier devra être à VA.

MERCI de votre
attention !