

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

Jean-Paul FORCEVILLE, *Directeur de la Régulation , des Affaires Institutionnelles et Européennes du GROUPE LA POSTE, Président du Conseil d'Administration de POSTEUROP*

27 novembre 2015



LE GROUPE LA POSTE

PostEurop en bref



- 52 opérateurs postaux
- Union restreinte de l'UPU



LE GROUPE LA POSTE

Sommaire

1. Rappel historique sur l'ouverture du marché et l'état de la concurrence en Europe
 - a) L'ouverture à la concurrence
 - b) L'état de la concurrence en Europe
2. Rappel des éléments principaux de la directive postale
3. Transposition de la directive en Europe
 - a) Focus sur la définition du service universel
 - b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de service universel
 - c) Vers une flexibilisation des obligations
 - i) Des exemples dans l'UE
 - ii) Des exemples dans le reste du monde
4. Discussions institutionnelles sur la directive postale
 - a) Le 5e rapport d'application de la Directive postale
 - b) Le rapport du GREP sur sa consultation publique sur l'évolution du service universel

Annexe : Quelques exemples de transposition en Europe



1. Rappel historique sur l'ouverture du marché et l'état de la concurrence en Europe

a) L'ouverture à la concurrence

- **Directive 97/67/EC:**
 - Réduction du secteur réservé au courrier de moins de 350g et à 5 fois le tarif de base à partir du 1er Janvier 1999.
- **Directive 2002/39/EC:**
 - Réduction du secteur réservé au courrier de moins de 100g et à 3 fois le tarif de base à partir du 1er Janvier 2003.
 - Réduction du secteur réservé au courrier de moins de 50g et à 2,5 fois le tarif de base à partir du 1er Janvier 2006.
- **Directive 2008/6/EC:**
 - Ouverture totale du marché à partir du 1er janvier 2011.
 - Période transitoire jusqu'au 31 décembre 2012 pour 11 pays.



1. Rappel historique sur l'ouverture du marché et l'état de la concurrence en Europe

b) L'état de la concurrence en Europe

- La libéralisation du marché n'a pas conduit à un changement radical.
 - Bien qu'il existe des États membres où la concurrence a émergé, dans tous les États membres, les opérateurs postaux historiques conservent la majorité des parts de marché.
- 8 pays seulement où plus de 5% de part de marché appartient à la concurrence.
 - Bulgarie, Estonie, Pays-Bas et la Suède : concurrence de bout en bout;
 - Slovénie et Royaume-Uni : concurrence par l'accès;
 - Allemagne: concurrence de bout en bout et accès;
 - Espagne: environ 18% des volumes à la concurrence.



2. Rappel des éléments principaux de la directive postale

1. Chapitre 2 : Définition du service universel.

2. Chapitre 3 : Financement du service universel.

- Possible par différents moyens (subventions, appel d'offres, fonds de compensation, pay or play...).

3. Chapitre 4 : Régime de licence.

- Licences individuelles pour délivrer des prestations de SU.

4. Chapitre 4 : Accès aux infrastructures postales.

- Système des codes postaux, base de données des adresses, boîtes postales, boîtes aux lettres, informations sur les changements d'adresse, service de réacheminement, service de retour à l'expéditeur.

5. Chapitre 5 : Principes tarifaires et transparence des comptes.

- Pour les produits du SU, les prix doivent être abordables et orientés sur les coûts (exemptions: péréquation tarifaire pour des raisons liées à l'intérêt public, services postaux gratuits pour les personnes malvoyantes, possibilité d'accords tarifaires individuels). Les comptes du SU doivent être séparés.

6. Chapitre 6 : Qualité de service

- Objectifs nationaux fixés par les autorités nationales. Objectifs transfrontières fixés au niveau européen : 85% en J+3 et 97% en J+5.

7. Dispositions sociales

- Respect de la législation nationale (temps de travail, salaire minimum, etc...); possibilité pour les États membres de réglementer les conditions d'emploi dans le secteur postal (les exigences essentielles sont le respect des termes et conditions d'emploi, régimes de sécurité sociale et les conventions collectives. Ces conditions peuvent être introduites dans des régimes de licences).

3. Transposition de la directive en Europe

- a) Focus sur la définition du service universel
- b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de service universel
- c) Vers une flexibilisation des obligations de service universel
 - i) Des exemples dans l'UE
 - ii) Des exemples dans le reste du monde



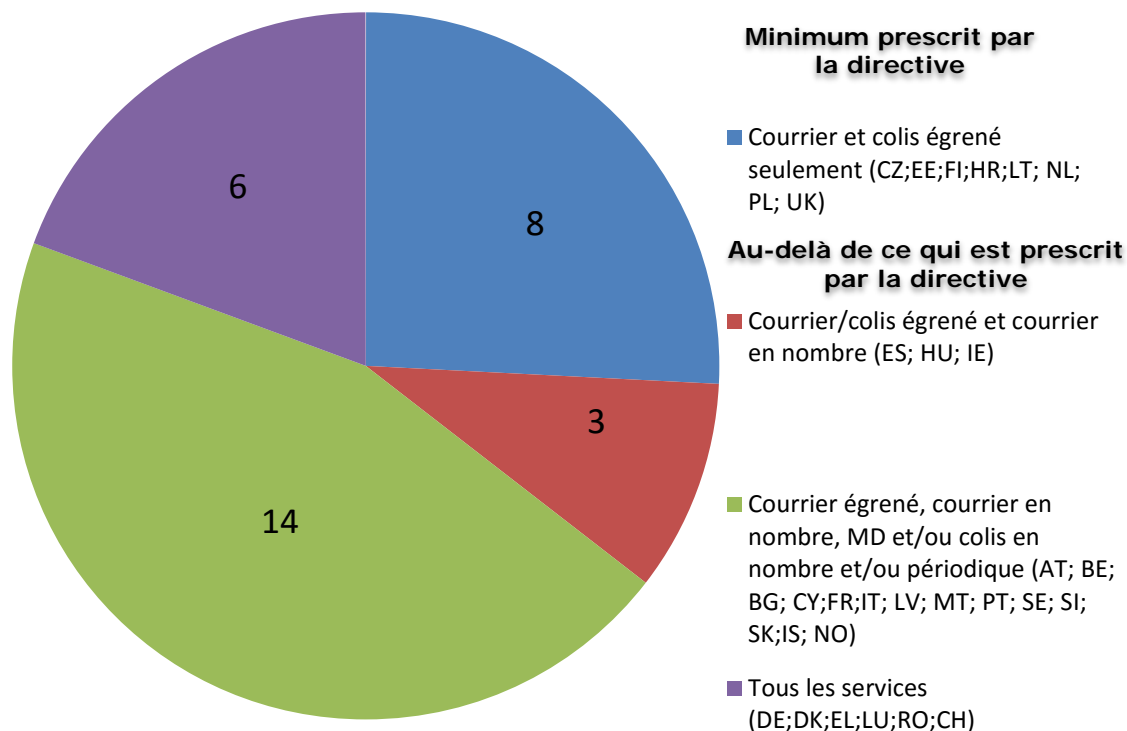
a) Focus sur la définition du service universel

- **3ème directive postale 2008/6/EC dans la continuité des directives de 1997 et 2002.**
- **Définition du service universel.**
 - La garantie pour tout citoyen européen d'un service postal permanent, de qualité déterminée, en tout point du territoire, à des prix abordables.
 - Distribution au domicile de toute personne.
 - Collectes et distributions 5 fois par semaine au minimum.
 - Accessibilité des bureaux de poste et des boîtes aux lettres.
 - Prix abordables et orientés sur les coûts.
- **Le périmètre du service universel doit au minimum comprendre:**
 - la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg;
 - la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kg (possibilité jusqu'à 20kg);
 - les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.
- **Des services complémentaires (missions de service public) pourront être confiés à l'opérateur du service universel (considérant 30).**
 - Ex: transport de la presse, aménagement du territoire.
 - Ces missions ne pourront pas faire l'objet d'une compensation au titre du service universel.
 - Mais les Etats membres pourront accorder des aides spécifiques pour ces missions complémentaires.



b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de service universel (1/6)

Champ des produits du service universel

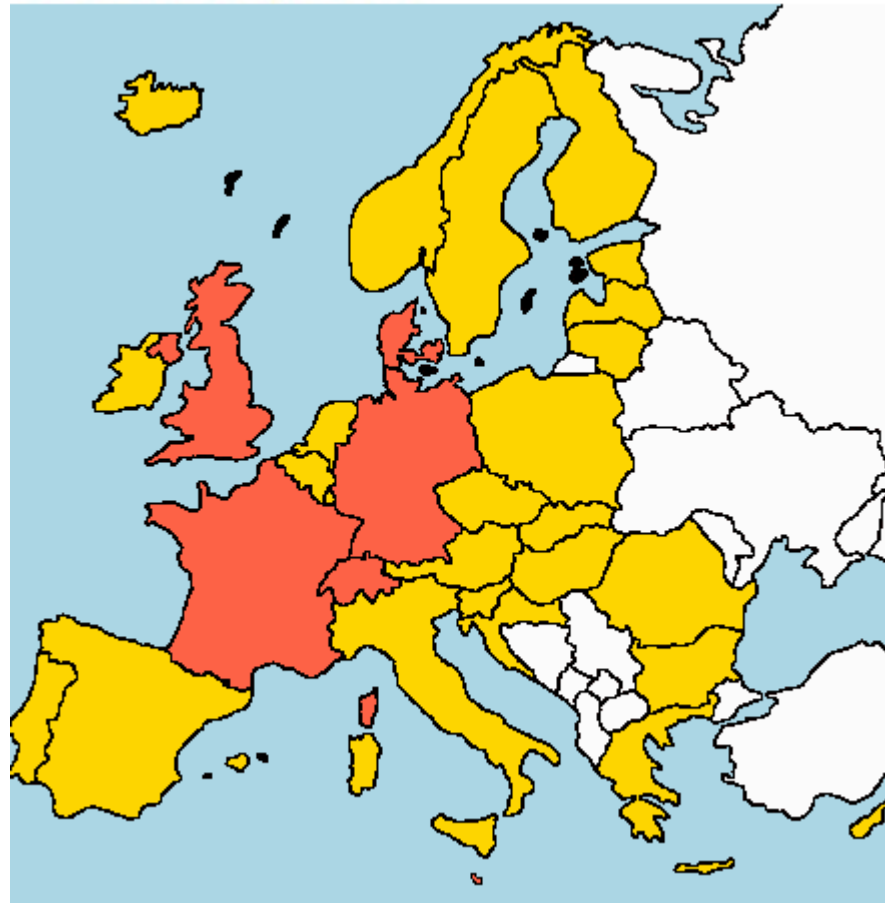


Périmètre du service universel UE/EEA

b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de service universel (2/6)

Fréquence de distribution

La majorité des pays (UE/EEA) s'en tiennent à l'obligation fixée par la directive postale de 5 distributions par semaine



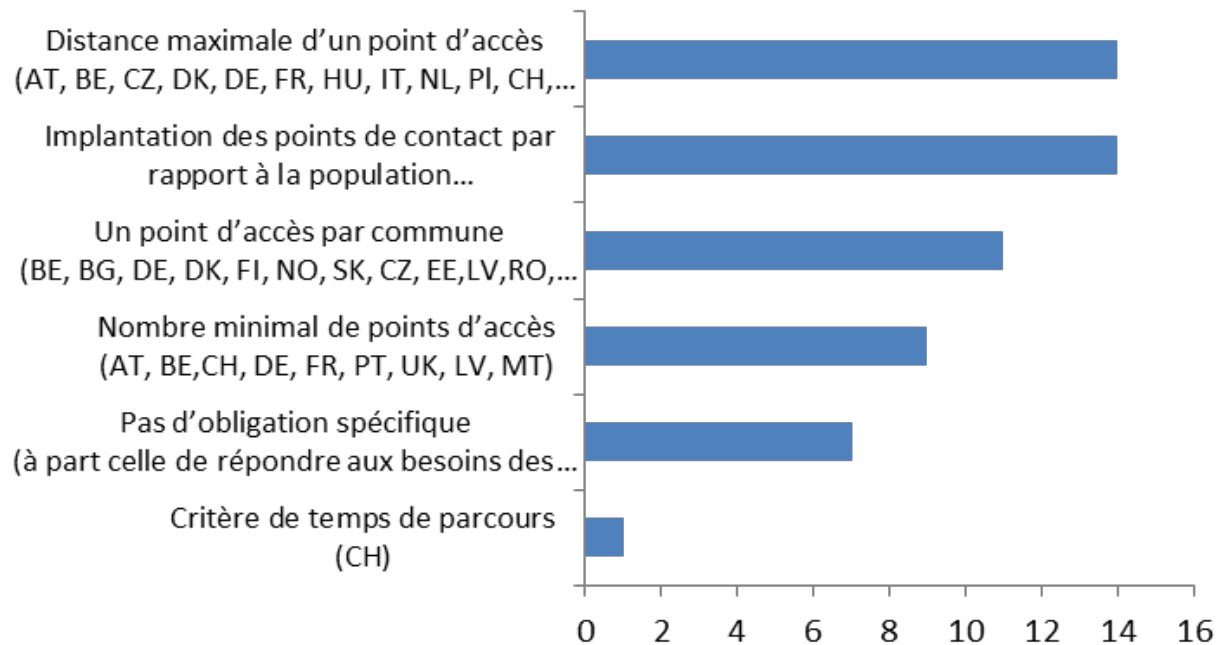
■ 5 distributions par semaine
■ 6 distributions par semaine



b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de la directive (3/6)

Accessibilité aux bureaux de poste

Des obligations plus ou moins strictes quant au maillage des bureaux de poste et autres points de contact sur l'ensemble du territoire.



b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de la directive (4/6)

Principes tarifaires

- **Obligations:**
 - prix abordables;
 - orientation des prix sur les coûts.
- **Transposition:**
 - Une régulation ex- ante des tarifs pour la plupart des postes (contrôle par le régulateur).
 - 11 postes se voit imposer un price cap (ex: Allemagne, France, Grèce, Italie, Irlande, Pays Bas, Royaume Uni, Suède, Norvège...).
 - Seuls les tarifs de la poste finlandaise ne sont contrôlés qu'ex-post. L'opérateur en charge du service universel est libre de fixer l'ensemble de ses tarifs.



b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de service universel (5/6)

Le financement des obligations de service universel

- **Conditions de compensation:**
 - Les prestataires du service universel ne peuvent être compensés que s'il est prouvé que la fourniture du service universel présente un coût net et constitue pour eux une charge financière inéquitable.
- **Différentes méthodes de financement prévues par la directive (elles peuvent être cumulatives):**
 - Subventions d'Etat.
 - Fonds de compensation alimenté par un pourcentage du chiffre d'affaires, une taxe à l'objet, etc...
 - Autres modes (pay or play, appel d'offres, etc...).
- **Le financement du service universel en Europe:**
 - La plupart des législations prévoient la mise en place d'un fonds de compensation.
 - Seuls quelques pays l'ont effectivement mis en place comme par exemple l'Espagne (méthode de calcul du coût net en cours de révision), l'Italie, la Slovaquie.
 - Dans ces pays en particulier, une subvention publique intervient dès lors que le fonds de compensation ne suffit pas à financer le coût net du SU (ES: 140 m€ via subventions en 2012, IT: 262 m€ via subventions à partir de 2014, SK: 11,4M€ via subventions en 2013).
 - Qu'ils aient prévu un fond de compensation et/ou une subvention publique les autres postes ne reçoivent pas à ce jour de compensation pour le coût net du SU.
 - En Suède, aucun mécanisme de financement n'est même prévu par la loi.

b) Une mise en œuvre hétérogène des obligations de service universel (6/6)

L'attribution de missions allant au-delà du SU (missions de service public)

- En **France** notamment, l'État a confié à La Poste **trois autres missions de service public**, prolongeant le service universel postal :
 - Une mission de présence territoriale contribuant à l'aménagement du territoire.
 - Une mission de transport et distribution de la presse écrite pour soutenir ce secteur.
 - Une mission d'accès de tous à des services bancaires de base pour lutter contre l'exclusion bancaire (et sociale).
- C'est également le cas en **Belgique**, au **Royaume-Uni**, en **Italie** ou encore en **Suisse**, pays dans lesquels l'opérateur en charge du SU s'est vu confié d'autres missions de service public, **certaines identiques** à celles confiées à La Poste, **d'autres spécifiques** au pays.
- A contrario, **en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède, en Finlande, au Danemark, en Autriche ou encore à Malte**, l'État n'a **pas** confié **de missions complémentaires** au SU à l'opérateur postal.



c) Vers une flexibilisation des obligations

i. Des exemples dans l'UE

Posteitaliane

- **Fréquence de distribution**

Depuis le 1^{er} octobre, distribution du courrier moins de 5 jours/sem dans les zones à faible densité (3 jours ou 2 jours par semaine en alternance : les lundis, mercredis et vendredis pour une semaine - les mardis et jeudis pour la suivante). Mise en œuvre en 3 phases (octobre 2015 : 1% de la population; avril 2016: 12%, février 2017 : 23%).

- **Qualité de service**

Depuis 2015, le J+1 continu à être disponible mais nouveau produit J+4 à disposition. L'objectif de 89 % pour le J+1 au niveau national devrait être revu à la baisse.

- **Accessibilité**

En 2015, réflexions en cours sur la fermeture de certains bureaux de postes non rentables et rationalisation d'autres (fermeture un jour sur deux).

- **Financement du SU (subvention)**

En 2014, l'opérateur a demandé une révision du financement du SU. Poste Italiana estime que la compensation n'est pas suffisante pour couvrir le coût du SU (262 millions € par an fixé par le contrat d'entreprise 2015-2019).



- **Fréquence de distribution**

Depuis 2014 : réduction de 6 jours à 5 jours avec la suppression de la distribution le lundi.

- **Régulation tarifaire**

En 2015, feu vert donné par le régulateur pour une augmentation des prix, cela fait l'objet d'un accord provisoire qui sera révisé (hausse du prix du timbre de 64 à 69 centimes (+ 7,8 %)).

- **Accessibilité**

Projet de réduction de 50% du nombre de boîtes aux lettres et du nombre de points de contact afin d'assurer une réduction des coûts et rendre un service plus efficace et fiable.



c) Vers une flexibilisation des obligations

ii. Des exemples dans le reste du monde



- Distribution en boîtes aux lettres communautaires (fin de la distribution à domicile).
 - Déploiement suspendu par le nouveau premier ministre
- Développement du réseau de points de contact non détenus en propre.
- Introduction d'une nouvelle structure de tarification différenciée pour le courrier.

- Pas d'exigences de SU définis par la loi mais des actes négociés avec les opérateurs concernés.
- Depuis juillet 2015, introduction de la distribution un jour sur deux pour le courrier « standard » uniquement (pas pour le courrier prioritaire) . Déploiement progressif dans les grandes villes et au cas par cas. Pas de changement pour les zones rurales.
- Depuis fin 2013, le courrier local est distribué en 3 jours au lieu d'1.
- Les kiosques en libre service sont désormais inclus dans le décompte des points de contact.
- La proportion de population avec distribution en boîte communautaire a été relevée de 1,5% à 3%, mais le nombre minimum de points de distribution a été relevé de 1,46 millions à 1,91 millions.
- NZ Post a profité de l'absence de contrôle des prix pour augmenter les tarifs. En moins de deux ans (2010-2012) les prix ont augmenté de 40%

4. Discussions institutionnelles sur la directive postale

a) Le 5e rapport d'application de la directive postale

Publié le 18 novembre 2015

- **Focus assez important sur le colis :**
 - Des préoccupations subsistent en ce qui concerne le caractère abordable, l'accessibilité et la disponibilité des services de livraison transfrontière de colis.
 - Le rapport revient sur les objectifs de la Commission en lien avec la stratégie pour le marché unique du numérique : annonce de mesures dès 2016 pour améliorer la transparence des prix et la surveillance réglementaire de la livraison de colis transfrontalier.
 - Le rapport souligne le rôle majeur des autorités réglementaires nationales : il faut un renforcement de la surveillance réglementaire du marché des colis et des données plus complètes.
- **Autres points soulevés :**
 - Des services postaux et de colis abordables et fiables sont encore importants pour le marché unique bien que la nature de leur rôle évolue en raison des développements technologiques (e-substitution) et du nombre croissant d'achats en ligne.
 - Le nombre de lettres a diminué dans l'UE mais la qualité est au rendez-vous.
 - La concurrence sur le marché du courrier a été lente à se développer en dépit d'une ouverture complète du marché dans l'UE à partir de 2013 .
 - En matière d'emplois : baisse de 4,4% entre 2012 et 2013 (ayant principalement pour cause l'e-substitution).
- **Conclusions :**
 - Les deux principaux objectifs de la politique postale européenne ont été largement atteints:
 - garantir un ensemble minimal de services de qualité déterminée à des prix abordables pour tous les utilisateurs;
 - assurer l'ouverture du marché moyennant des conditions de concurrence loyales.
 - Le marché transfrontière des colis reste une source de préoccupation: c'est pourquoi une surveillance étroite et d'autres analyses sont nécessaires.

4. Discussions institutionnelles sur la directive postale

b) Le rapport du GREP sur sa consultation publique sur l'évolution du service universel

Constat

- Les opérateurs devront indéniablement faire face à de nombreux challenges ces prochaines années.
- Il est nécessaire de conserver un service universel minimum au niveau européen pour préserver une cohésion territoriale et sociale entre les Etats membres.
- Il existe une grande disparité entre les Etats quant à la rapidité des évolutions.

Flexibilité et subsidiarité


- La majorité des parties estiment que la situation n'est pas encore critique. Le cadre de régulation européen actuel est suffisamment flexible pour une adaptation aux situations nationales.
 - Toute évolution du cadre de régulation devra nécessairement accorder suffisamment de flexibilité pour prendre en compte les situations hétérogènes des pays.

Régulation des services minimum

- Toute évolution de régulation devra être accompagnée d'une évaluation des services essentiels au soutien du commerce transfrontière et à la cohésion territoriale et sociale.

Soutenabilité financière des prestataires de service universel

- Les opérateurs doivent rester efficaces économiquement pour délivrer le service universel à tous et toute évaluation du coût du service universel devrait en tenir compte.
- Le rôle de l'exemption de TVA pour les prestations de service universel doit également être examiné.



Le GREP va analyser les besoins des consommateurs pour évaluer si une évolution du champ d'application actuel du service universel est nécessaire, et si c'est le cas, si cette évolution pourrait être faite dans le cadre de la flexibilité prévue par la directive actuelle.

Annexe : Quelques exemples européens

	France	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Royaume Uni
Périmètre	Produits égrenés, en nombre, presse	Tous les produits sur lequel l'opérateur de SU est en position dominante	Produits égrenés, envois en nombre, périodiques	Produits égrenés	Produits égrenés
Accessibilité	Distance maximale d'un pt de contact (10 km) 1 pt de contact par commune > 10 000 hts	Au moins 12000 pts Différentes normes de présence selon zones	1 BP dans 96% des municipalités Distance maximale d'un pt d'accès	Au moins 2000 pts Distance maximale d'un pt d'accès (5 km)	Distance maximale d'un pt d'accès (10 km)
Distribution	6j/7	6j/7	5j/7 Depuis le 1/10/15 3/2 js dans les zones peu peuplées	5j/7 (depuis 2014)	6j/7 : courrier 5j/7 : colis
Tarifs	Régulés (price cap)	Régulés là où l'opérateur est en position dominante (price cap)	Régulés (price cap)	Régulés (price cap)	Produits « second class » seuls régulés (price cap)
Financement	Fonds de compensation (non activé)	Fonds de compensation (non activé)	Fonds de compensation Subventions	Fonds de compensation (non activé)	Fonds de compensation (non activé)
Autres missions que celle du SU	Oui	Non	Oui	Non	Oui