

PROGRAMME DE TRAVAIL DU GREP POUR 2011-2012

Pour pouvoir consacrer tout le temps nécessaire aux dossiers à traiter, le GREP a décidé d'établir un programme de travail pluriannuel, révisable chaque année, afin de pouvoir disposer du degré de continuité et de flexibilité requis.

I. Comptabilité réglementaire / Régulation tarifaire

1. Allocation des coûts communs par un opérateur postal multi-produits

- Contexte: comme dans bon nombre d'industries de réseau où interviennent des opérateurs multi-produits, la part des coûts communs est importante dans le secteur postal. De ce fait, l'allocation appropriée de ces coûts aux différents services a un effet concret sur de nombreuses décisions de fond en matière de régulation (régulation des prix, calcul des coûts nets du service universel) et exerce une forte influence sur le fonctionnement du marché.
- Cadre juridique: application de l'article 14 de la directive relative aux services postaux, qui poursuit deux objectifs (i) garantir la fourniture du service universel et (ii) empêcher, directement ou indirectement, tout abus de position dominante par les opérateurs sur le marché postal.
- Axe prioritaire: garantir l'orientation des tarifs vers les coûts afin de prévenir les comportements d'exclusion par le biais de subventions croisées, de réductions tarifaires prédatrices et de compression des marges.

Il est envisagé d'effectuer le travail en deux étapes:

Etape n°1 – Inventaire (identification des coûts communs, notamment au niveau de la distribution, et des méthodes d'allocation des coûts actuellement appliquées par les ARN et/ou les opérateurs historiques en vue de réduire le montant/l'étendue des coûts non allouables, incluant des études de cas).

Livrable (1)¹: rapport du GREP sur les méthodes appliquées pour l'allocation des coûts communs, comprenant une évaluation de ces méthodes et une définition de la problématique à approfondir dans le cadre de l'étape n°2;

Etape n°2 - Analyse (théorique) et comparaison des méthodes d'allocation des coûts dans le but de mettre en place des modèles optimaux de régulation dans ce domaine (en tenant compte des évolutions dans le temps et des différences qui existent entre les Etats membres). Le résultat serait une position du GREP sur une méthode d'allocation des coûts communs neutre du point de vue de la concurrence.

Résultat final (2): position du GREP sur une méthode d'allocation des coûts communs neutre du point de vue de la concurrence.

II. Coûts nets de l'OSU – TVA: avantage ou fardeau?

¹ La numérotation des résultats attendus ne prédétermine pas l'ordre dans lequel ceux-ci seront produits.

- Contexte: la fourniture du service universel (SU) doit être assurée de la manière la plus rentable qui soit et le financement des coûts nets, le cas échéant, devrait être neutre du point de vue de la concurrence (idée de la «moindre distorsion de marché»). Par conséquent, il est nécessaire de calculer la charge financière «injuste» que fait peser l'obligation de service universel en tenant également compte des avantages, et notamment de l'éventuel avantage résultant de l'exemption de TVA pour la compensation de cette charge. Cette exemption constituant l'une des principales distorsions de marché restantes, il semble important, à condition que cela soit techniquement possible, d'évaluer son impact net (avantage/désavantage), dans la perspective du calcul des coûts nets.
- Cadre juridique: application de l'annexe 1 de la directive relative aux services postaux et de l'arrêt de la Cour de justice en date du 23/04/09.
- Axe prioritaire: l'exonération de la TVA est considérée comme une barrière majeure à l'entrée et elle est citée par la plupart des parties intéressées comme un important facteur de distorsion. En l'absence d'une solution législative pour la TVA, il conviendra de mesurer l'étendue de la distorsion de concurrence et de l'incorporer dans la méthode de calcul des coûts nets, pour autant que cela soit réalisable. Si tel n'est pas le cas, une alternative devra être proposée.
- **Résultat visé (3): avis du GREP sur le calcul des coûts nets du service universel, y compris la question de la TVA en tant qu'avantage ou surcoût.**

Ce volet du programme de travail prendra pour point de départ la définition du service universel qui figure dans la directive postale (exigence minimale) et sera traité en deux étapes:

Étape n°1 – calcul des coûts nets et détermination de la charge financière avec, comme résultat intermédiaire, un rapport du GREP sur le calcul des coûts nets ;

Étape n°2 – possibilité de prendre en compte la distorsion induite par la TVA dans le calcul des coûts nets des OSU avec, comme résultat final, un avis du GREP sur le traitement à réserver à la TVA dans le calcul des coûts nets des OSU.

Ce travail n'a pas pour finalité de régler la question de la TVA mais de considérer son lien avec le calcul du coût net des OSU et ses incidences sur la concurrence sur le marché postal (comment éviter que le financement des coûts nets du SU soit utilisé de manière déloyale, en faisant preuve de suffisamment de souplesse pour qu'il soit tenu compte des contextes nationaux).

III. Satisfaction des consommateurs et surveillance du fonctionnement du marché

1. Qualité de service et satisfaction des consommateurs

- Le GREP assurera une surveillance continue des effets de la libéralisation des marchés postaux au moyen d'indicateurs appropriés, et notamment par une évaluation comparative de la qualité des services postaux et de ses évolutions dans le temps, tout en examinant les procédures de réclamation des consommateurs, afin de garantir leur protection, ainsi que le prévoit la directive.
- **Livrable possible (4): rapport du GREP sur la qualité de service et sur la satisfaction des consommateurs**

2. Evolutions du marché et effets de la régulation

Axe prioritaire: rapport sur la méthode et les indicateurs employés (y compris l'examen des contextes de départ, afin de déterminer le «niveau de référence» ou la situation par défaut) pour évaluer les évolutions du marché après son ouverture totale, dans l'optique d'une analyse comparative des effets de la régulation sur le développement de la concurrence.

Résultat possible (5): **rapport du GREP sur les méthodes et les indicateurs destinés à évaluer les effets de la régulation sur le fonctionnement du marché.**

Ce volet du programme de travail vise à mettre en place une méthodologie *a minima* qui soit fiable et cohérente et permette de recueillir les données nécessaires à une évaluation comparative, à l'échelle européenne, des évolutions du marché liées aux mesures de régulation. Pour ceux des Etats membres dont le marché intérieur ne sera totalement libéralisé qu'ultérieurement, il est utile de connaître les critères de collecte des ces informations pour pouvoir mettre au point des procédures et des systèmes en conséquence avant l'ouverture totale de leur marché.

IV. Aspects transfrontaliers (produits et tarifs/frais terminaux)

- Contexte: la CE souhaite obtenir des éléments d'information sur les pratiques transfrontalières en vue de favoriser le développement du marché intérieur. L'intensification des communications électroniques a eu deux effets opposés sur l'offre et la demande en matière de services postaux: (i) *la substitution par l'électronique*, le plus souvent due à la régression des volumes d'envois de courrier, et (ii) *le commerce électronique*, qui entraîne une augmentation de la demande en ce qui concerne l'expédition et la réception de colis, et qui revêt une importance toute particulière au niveau du marché intérieur. Les écarts qui existent entre les prix pratiqués dans les différents pays d'Europe ainsi qu'entre les tarifs intérieurs et transfrontaliers à l'intérieur de ces pays ne peuvent pas s'expliquer uniquement par des différences de coûts.
- Cadre juridique: application des articles 13 et 14 de la directive relative aux services postaux dans la fourniture des services de distribution transfrontaliers, avec une insistance particulière sur les envois/colis OK
- Axe prioritaire: partant des principes énoncés au titre du livrable n°1, veiller à l'établissement d'une tarification basée sur les coûts pour les envois de la poste aux lettres et les colis transfrontaliers.
- Livrable (6): **rapport interne du GREP à la Commission, concernant les éléments de coût de la distribution des produits transfrontaliers.**

Ce volet du programme de travail pourrait servir de point de départ à la Commission pour la constitution d'une base de données sur les éléments de coût et sur les tarifs appliqués à la distribution des produits transfrontaliers et donc pour l'obtention des informations nécessaires à l'analyse des différences entre tarifs internationaux et tarifs nationaux (intégrant une analyse par un organisme indépendant, les opinions des acteurs du marché, etc.). A cet effet, le GREP aidera la Commission à identifier les données sur les coûts qui lui seront utiles pour disposer d'un aperçu complet de la situation.

V. Régulation de l'accès aux marchés

1. Conditions d'accès des groupeurs et routage

- Contexte: l'accès au réseau postal et à ses infrastructures peut être considéré sous différents angles. Le travail se concentrera donc sur deux aspects (voir ci-dessous). D'une manière générale, l'accès obligatoire est l'un des principaux outils de régulation pour garantir l'existence de règles du jeu équitables, indispensable à la mise en place de conditions propices au développement d'un marché ouvert à la concurrence dans un contexte de libéralisation totale. La question du traitement discriminatoire des routeurs a été soulevée par bon nombre de nouveaux entrants comme étant l'un des obstacles majeurs à l'accès au marché et, à ce jour, elle a déjà été examinée au niveau de l'UE (c.f. décision *Vedat Deniz* de la CJUE) et aux niveaux nationaux (Belgique, France, Allemagne). Cependant, aucune approche commune n'a été définie. Dans la perspective de l'ouverture complète du marché, il devient essentiel d'examiner le régime de traitement des routeurs par rapport à celui qui est réservé aux gros expéditeurs et de concevoir une politique de régulation rationnelle et non-discriminatoire concernant les pratiques (potentiellement) abusives.
- Cadre juridique: application de l'article 11a et du cinquième alinéa de l'article 12 de la directive relative aux services postaux sur les conditions non-discriminatoires d'accès au réseau postal et à ses infrastructures.
- Axe prioritaire: traiter la question du traitement présumé discriminatoire des gros expéditeurs, des routeurs et des entrants s'appuyant sur un accès de gros. En vertu des principes énoncés au titre des livrables 1 et 2, veiller à garantir à tous les acteurs du marché des conditions non-discriminatoires d'accès aux infrastructures, et examiner les éléments couverts par l'article 11.
- Livrable (7): avis du GREP sur le traitement non-discriminatoire des routeurs, des expéditeurs d'envois en nombre et des concurrents s'appuyant sur un accès en gros.

En ce qui concerne l'accès aux infrastructures, il s'agira d'examiner plus particulièrement les deux aspects suivants:

- 1^{er} aspect – Non-discrimination entre expéditeurs et routeurs (situation actuelle en Europe, par exemple avec le cas de la France) (Livrable 7a);
- 2^{ème} aspect – Meilleures pratiques en ce qui concerne les aspects techniques et tarifaires de l'accès aux éléments énumérés à l'article 11a de la directive 2008/6/CE (Livrable 7b).

Ce programme sera évalué fin 2011, sur la base des progrès réalisés sur les différents dossiers traités, afin de faire en sorte que les livrables de ce programme de travail soient obtenus en temps utile.