

Avril 2011

April 2011

Mission de l'ARCEP aux États-Unis

ARCEP Mission to the United States



Mail volume and delivery-point numbers in the USA			
	2007	2008	2009
Mail volumes (1 n millions)	212 234	202 703	177 058
<i>change in %</i>		-4%	-1,3%
Total delivery points (in millions)	148,0	149,2	150,1
<i>change in %</i>		1%	1%
New delivery points (in millions)	1,8%	1,2%	0,9%
Ratio mail volume/delivery pt. (~average mail)	1 434	1 359	1 179

Source: USPS (Annual Report 2009). Calculations: ARCEP

3. According to USPS, not even its high productivity can offset the widening revenue – expenditure gap

Over the past three years, USPS has run up a series of deficits (cf. below), with losses of over 3.7 billion USD in 2009 as the result of a sharp drop (cf. section II.1) in volumes, especially in 2009 (-9%) which not even unprecedented cost-cutting efforts (-7% that same year) could offset.

USPS appears, however, to be striving to boost productivity through regular staff cuts. Between 2007 and 2009, 60,000 posts were axed or were not refilled⁶. Over the same period, the wage bill fell but more slowly than staff numbers (between 3 and 4%), so the wage bill/workforce ratio is still rising.

Financial situation of USPS			
	2007	2008	2009
Annual losses (in millions of \$)	5 132	2 370	3 714
Total revenue	74 973	74 968	68 116
<i>change in %</i>		0%	-9%
Total expenditure	80 105	77 338	71 830
<i>change in %</i>		-3%	-7%
<i>of wich salaries</i>	41 695	40 633	39 208
		-3%	-4%
Number of employees ("letter carriers")	684 762	663 238	623 128
<i>change in %</i>		-3%	-6%
Ratio salaries/employees (~average salary in \$)	60 890	61 265	62 921
<i>change in %</i>		1%	3%

Source: USPS (Annual Report 2009). Calculations: ARCEP

⁶ Thus, the number of USPS employees has declined steadily over the past few years. In 2009, the operator shed nearly 40,000 staff, i.e. 6% of its personnel, by not replacing retiring employees and axing posts.

Volume de courrier et nombre de points de remises aux E-U			
	2007	2008	2009
Volume de courrier (en millions)	212 234	202 703	177 058
<i>Evolution en %</i>		-4%	-1,3%
Total points de remise (en millions)	148,0	149,2	150,1
<i>Evolution en %</i>		1%	1%
Nouveaux points de remise (en millions)	1,8%	1,2%	0,9%
Ratio vol. courrier./pt de remise (~courrier moyen)	1 434	1 359	1 179

Source : USPS (Annual Report 2009). Calculs : ARCEP

3. La productivité élevée, les recettes et les charges de l'USPS

Sur ces 3 dernières années, l'USPS n'a connu qu'une succession de déficits (cf. tableau ci dessous). Ainsi, les pertes s'élèvent à plus de 3,7 Mds\$ en 2009. Ce phénomène s'explique le recul important (cf. section II.1) des volumes notamment sur 2009 (-9%), que même un effort de réduction des charges sans précédent (-7% cette même année) ne peut compenser.

Pourtant, l'USPS semble entreprendre des efforts de productivité en diminuant régulièrement ses effectifs. Entre 2007 et 2009, 60 000 emplois ont été soit supprimés soit non-remplacés⁶. Dans le même temps, la masse salariale diminue, mais relativement moins vite que les effectifs (entre 3 et 4%), ainsi, le ratio masse salariale/nombre de salariés reste en progression.

Situation financière d'USPS			
	2007	2008	2009
Pertes annuelles en millions de \$	5 132	2 370	3 714
Total revenus	74 973	74 968	68 116
<i>Evolution en %</i>		0%	-9%
Total dépenses	80 105	77 338	71 830
<i>Evolution en %</i>		-3%	-7%
<i>dont salaires</i>	41 695	40 633	39 208
		-3%	-4%
Nombre de salariés ("letter carriers")	684 762	663 238	623 128
<i>Evolution en %</i>		-3%	-6%
Ratio salaire/salariés (salaire moyen en \$)	60 890	61 265	62 921
<i>Evolution en %</i>		1%	3%

Source : USPS (Annual Report 2009). Calculs : ARCEP

⁶ Ainsi, le nombre de salariés d'USPS diminue régulièrement depuis quelques années. En 2009, l'opérateur a perdu près de 40 000 salariés, soit 6% de son personnel, par l'intermédiaire des départs en retraite non-remplacés et des postes supprimés.

4. USPS does have particularly high social-benefit costs

The USPS pay system is especially generous. Under the terms of the 1971 *Postal Regulation Act*, the operator undertook to pay competitive salaries in line with the private sector. In practice, its employees have higher wages than those paid by its competitors or by other administrations.

Financial situation of USPS			
In millions of \$	2007	2008	2009
Total expenditure	80 105	77 338	71 830
<i>change in %</i>		-3 %	-7 %
<i>of wich salaries</i>	41 695	40 633	39 208
<i>in %</i>	52 %	53 %	55 %
<i>of wich social benefits (pensions, health, etc.)</i>	12 491	12 952	13 946
<i>in %</i>	16 %	17 %	19 %
<i>of wich financing retiree health benefits</i>	10 084	7 407	3 390
<i>in %</i>	13 %	10 %	5 %

Source: USPS (Annual Report 2009). Calculs: ARCEP

However, in addition to the salaries of its 600,000 employees, USPS also has to pre-fund its retirees' social benefits ("*retiree health benefits*", cf. Annex 1). Thus, the aggregate cost of salaries, social benefits and pre-funding represents almost 80% of its total costs (cf. Table 4).

Under the terms of the 2006 *Postal Accountability and Enhancement Act* (cf. Annex 1), USPS is obligated to pay part of the insurance premiums of current retirees and to maintain a tied fund for the benefits of future retirees. In 2007 and 2008, this expenditure item represented as much as 10% of total expenditure. It accounted for no more than 5% of expenditure in 2009 only because USPS obtained a temporary suspension of part of these obligations. Just financing future benefits would have amounted to 5.4 billion USD a year, i.e. more than the USPS deficit.

Thus, USPS seems to be hopelessly out of kilter. However, the issue at stake in the current institutional debate is to untangle the respective roles played by volumes, productivity and social benefits in this situation in order to make the right public-policy choices between tariff measures, boosting efficiency, and restoring order to obligations and social benefits

B. Institutional Interaction

The USPS document has all the characteristics of a soundly substantiated economic analysis, but it should also be seen as the vehicle for a sweeping political offensive designed to change an extremely rigid postal environment.

1. An extremely rigid postal environment

Rules recently made more flexible: the 2006 PAEA

The present organization of the American postal market is based on the *Postal Accountability and Enhancement Act (PAEA)*, adopted in 2006, with its tentative attempts to make USPS's regulatory roles more flexible: rates were made subject to a "price cap" instead of specific decisions, but the cap applies

4. Les coûts sociaux de l'entreprise

Il faut noter que le système de rémunération de l'USPS est particulièrement généreux. Suite au *Postal Regulation Act* de 1971, l'opérateur s'était engagé à proposer des salaires compétitifs et comparables au secteur privé. En pratique, ses employés ont des rémunérations supérieures à celles proposées par ses concurrents ou par d'autres administrations.

Situation financière de l'USPS			
En millions de \$	2007	2008	2009
Total dépenses	80 105	77 338	71 830
<i>Evolution en %</i>		-3 %	-7 %
<i>dont salaires</i>	41 695	40 633	39 208
<i>en %</i>	52 %	53 %	55 %
<i>dont prestations sociales (retraites, santé, etc.)</i>	12 491	12 952	13 946
<i>en %</i>	16 %	17 %	19 %
<i>dont financement prestations maladie des retraités</i>	10 084	7 407	3 390
<i>en %</i>	13 %	10 %	5 %

Source: USPS (Annual Report 2009). Calculs: ARCEP

Mais outre les salaires de ses 600 000 salariés, l'USPS doit également préfinancer les prestations sociales de ses retraités (« *retiree health benefits* », cf. annexe). Ainsi, l'agrégat englobant salaires, prestations sociales et préfinancement représente près de 80% de ses coûts totaux (cf. tableau ci-dessus).

Suite au *Postal Accountability and Enhancement Act* de 2006 (cf. annexe), l'USPS est contraint de payer d'une part les primes d'assurances des retraités actuels et d'autre part d'abonder un fond de réserve destiné à payer les prestations des futurs retraités. En 2007 et 2008, cette ligne de dépenses représentait jusqu'à 10% des dépenses totales. Si elle ne représente plus que 5% des dépenses en 2009, c'est parce qu'USPS a obtenu la suspension provisoire d'une partie de ces obligations. Le seul financement des prestations futures aurait représenté 5,4 Mds\$ par an, soit davantage que le déficit enregistré par l'USPS.

L'USPS apparaît donc irrémédiablement déstabilisée. Mais tout l'enjeu du débat institutionnel qui se déroule en ce moment est de démêler les responsabilités respectives des volumes, de la productivité et des charges sociales dans cette situation, pour faire les bons choix de politique publique entre mesures tarifaires, efficacité, remise en ordre des obligations et charges sociales.

B. Le jeu des institutions

Le document de l'USPS présente toutes les caractéristiques d'une analyse économique sérieusement étayée ; mais on doit y voir aussi le support d'une offensive politique de grande ampleur pour faire évoluer un cadre postal très figé.

1. Un cadre postal stable

Les règles du jeu récemment assouplies : le PAEA de 2006

L'organisation actuelle du marché postal américain trouve ses fondements dans le *Postal Accountability and Enhancement Act (PAEA)* adopté en 2006 : cette loi assouplit timidement les règles de régulation de l'USPS : les tarifs sont astreints à un « *price cap* » en lieu et place de décisions ponctuelles, mais le cap

separately to eight product families listed in the Act. Thus, USPS activities are broken down into activities where it has a monopoly (letters, press items, parcels for private customers) and those where it has competition (bulk items, international mail, express items, etc.) In each case, USPS has to submit separate accounting, and cross-subsidization of the competitive sector by the monopoly sector is prohibited. USPS also retains its sole right of delivery (the operator is the only provider authorized to deposit items in American mailboxes) and has a monopoly on certain products (based on the criteria of weight and price).

USPS: a public player with limited autonomy

In American history, the postal service linking all Americans is the visible symbol of federal government throughout the Union, and the **Postmaster General** was a *de jure* member of the federal government. USPS has been an independent federal agency since 1971 (*Postal Regulation Act*), enjoying a monopoly on providing postal services as well as financial autonomy. However, it is also prohibited from pursuing any other business activity.

Today, the postal operator is the third-largest employer in the United States after the Department of Defense and the Wal-Mart retail chain. Even though staff numbers are falling steadily, more than 600,000 people work for USPS, benefiting from life-long job security and wages in line with the highest private-sector levels.

Transparent, debate-led regulation, but with little room for manoeuvre

Since 2006 and the *PAEA* (*cf. below*), the American regulator – the *Postal Regulatory Commission* (*PRC*) – has been expanding its powers beyond rates proper, its core competence since 1970. The *PRC* rules on USPS rate increases which are subject to a price cap (based, *inter alia*, on inflation over the past 12 months) in the case of services for which USPS holds a monopoly. The *PRC* may authorize further increases in exceptional circumstances (such as an unforeseen fuel price hike).

Its function remains very open and quasi-judicial, with every decision giving rise to an open hearing at which the interests of customers, competitors or staff are expressed through testimony and cross-examination. The documents and arguments exchanged are often of a very high standard.

The stakeholder decision-makers: Government and Congress

Postal legislation is extremely detailed, doubtless because USPS is a federal agency whose operations are subject to government authority and because users as well as USPS staff or its competitors play an active part in the regulatory process and do not want to see USPS given greater room for manoeuvre. Thus, Government holds all the reins in a system characterized by:

- USPS's concentration on a single activity (specialization principle);
- very specific quality requirements
- strong external pressure on rates and costs;
- a special government-decreed benefits system.

s'applique séparément à 8 familles de produits listées dans la loi. Les activités de l'*USPS* se trouvent séparées entre celles en position dominante (lettre, presse, colis aux particuliers) et celles en concurrence (envois en nombre, courrier international, express, etc.) Dans chacun des cas, l'*USPS* doit présenter des comptes séparés avec interdiction de subventions croisées du secteur en monopole vers l'autre. L'*USPS* conserve également un droit exclusif sur la distribution (l'opérateur est le seul à pouvoir déposer un objet dans les boîtes aux lettres américaines) et un monopole sur certains produits (basé sur des critères de poids et de prix).

Un acteur public à l'autonomie limitée : l'*USPS*

Dans l'histoire américaine, le service postal reliant tous les américains est le symbole visible du gouvernement fédéral à travers l'Union : le Postmaster General, était membre de droit du Gouvernement fédéral. L'*USPS* est une agence fédérale indépendante depuis 1971 (*Postal Regulation Act*), bénéficiant d'un monopole pour fournir un service postal, financièrement autonome, mais sujette à l'interdiction de toute autre activité.

Aujourd'hui, l'opérateur postal est le 3^e plus grand employeur aux États-Unis après le département de la Défense et l'enseigne de distribution *Wal-Mart*. Plus de 600 000 personnes y travaillent (malgré une baisse constante des effectifs) bénéficiant d'un emploi à vie et d'un salaire aligné sur les niveaux les plus élevés du privé.

Une régulation transparente et contradictoire, mais aux marges de manœuvre limitées

Depuis 2006 et le *PAEA* (*cf infra*), le régulateur américain, *Postal Regulatory Commission (PRC)*, élargit ses compétences au-delà du strict domaine tarifaire, qui demeure toutefois sa compétence centrale depuis 1970. La *PRC* statue sur les hausses tarifaires d'*USPS*, soumis à un *price-cap* (basé sur l'inflation des 12 derniers mois entre autres) sur les services pour lesquels elle est en position dominante. La *PRC* peut accorder des augmentations supplémentaires en cas de circonstances exceptionnelles (hausse inattendue du prix du carburant par exemple).

Son fonctionnement demeure très ouvert et quasi-judiciaire, chaque décision donnant lieu à un examen ouvert et contradictoire au cours duquel les intérêts des clients comme des concurrents ou du personnel s'expriment en déposant des mémoires et en contestant ceux de la partie adverse. Les documents et arguments échangés sont souvent d'une haute qualité.

Acteurs décisionnaires : le Gouvernement et le Congrès

La législation postale est extrêmement détaillée, sans doute parce que l'*USPS* est une agence fédérale dont le fonctionnement relève du pouvoir gouvernemental, et parce que les utilisateurs comme le personnel ou les concurrents, qui participent activement au processus de régulation, ne souhaitent pas voir l'*USPS* bénéficier de marges de manœuvres accrues. C'est donc la sphère gouvernementales qui conserve toutes les clés d'un régime caractérisé par :

- la mono-activité de l'*USPS* (principe de spécialité) ;
- des exigences de qualité très précises ;
- une pression externe sévère sur les tarifs et les coûts ;
- un régime social particulier édicté par voie gouvernementale.

2. The USPS petition: an offensive directed at Congress and the Administration

In this context, the USPS policy document addresses the Government on a very broad range of topics. It advocates:

- requesting a rate increase of almost 5.6%⁷, in the knowledge that the price cap is around 1%⁸. This can be seen as tantamount to dropping the price cap created in 2006. Though this cap is comparatively rigid because it applies separately to each of the eight product families, it is not particularly harsh because it is inflation linked,
- giving USPS the opportunity to diversify its revenue. Unlike La Poste, USPS does not provide financial services proper so has no fall-back growth option. In France, the La Poste Group would be very much in the red without “La Banque Postale”⁹. USPS offers only minor services, such as bill payment at post-office counters, but these services are under attack from e-commerce players as unfair USPS competition. Consequently, the operator could be banned from these operations in future,
- from 2009, the *Postmaster General* pleaded the case for dropping a six-day service before the Senate¹⁰, arguing that axing Saturday delivery would enable USPS to make savings of three billion USD a year, i.e. the difference between the 3.3 billion USD saved (largely staff costs and fuel economies) and loss of revenue totalling 0.3 billion USD. This measure would substantially reduce the USPS deficit and virtually restore its financial equilibrium. Moreover, the GAO has already approved this proposal. USPS wants to eliminate this Saturday round as quickly as possible. It is currently being heard by the PRC and will be heard by Congress when the new session starts.
- greater flexibility as regards managing and closing its nationwide contact points,
- discontinuing the obligation to pre-fund social benefits for future retirees,
- new procedures for calculating its retirement-benefit commitments, in order to put a stop to anomalies that have allegedly cost USPS considerable amounts

3. Proceedings in progress

USPS has requested an advisory opinion from the PRC, thus initiating hearing proceedings before the regulator.

At this hearing, users, staff (in particular, the National Association of Letter Carriers (NALC)), competitors (UPS, FedEx) and service providers (Pitney Bowes) will submit testimonies and will have an opportunity to question or contradict the other parties' testimonies during cross examination. The PRC's Commissioners will facilitate the discussions while remaining completely neutral; the parties themselves will control the proceedings throughout the hearing which could last several weeks.

The PRC will issue its opinion and submit it to the Government and Congress. For its part, Congress too will conduct hearings of its Subcommittee on Federal Workforce, Post Office, and the District of Columbia.

⁷ As an example, postage for first-class mail would rise from 0.44 USD to 0.46 USD, i.e. an increase of 4.5%.

⁸ By virtue of the 2006 PAEA which allows price-cap overrides in exceptional circumstances.

⁹ *La Poste, un service public face à un déficit sans précédent, une mutation nécessaire*, Court of Audit Report, July 2010

¹⁰ *Statement of Postmaster General before the Subcommittee on Federal Financial Management, January 2009*

2. La requête de l'USPS auprès du Congrès et du Gouvernement

Dans ce contexte, le document de cadrage de l'USPS interpelle les pouvoirs publics sur un front très large de sujets en préconisant :

- Une demande d'augmentation de ses tarifs de près de 5,6%⁷, sachant que le price-cap s'établit autour de 1%⁸. Cela peut s'analyser comme l'abandon pur et simple du price cap conçu en 2006. Il est vrai que celui-ci est relativement rigide, puisqu'il s'applique séparément pour chacune des 8 familles de produit ; mais pas spécialement « dur » puisqu'il est indexé sur l'inflation.
- La possibilité pour l'USPS de diversifier ses revenus. A l'inverse de La Poste, USPS ne propose pas de réels services financiers, et ne dispose donc pas d'un relais de croissance potentiel. En France, sans La Banque Postale, les résultats du groupe La Poste seraient fortement déficitaires⁹. De fait, USPS ne propose que des services mineurs tels le paiement de factures aux guichets. Cependant, ces offres sont remises en cause par les acteurs du e-commerce jugeant déloyale la concurrence d'USPS. Ainsi, l'exercice de ces activités pourrait lui être interdit à l'avenir.
- Dès 2009, le *Postmaster General* plaidait pour la suppression du service du samedi devant le Sénat¹⁰. Selon l'opérateur, l'abandon du 6^e jour de distribution lui permettrait une économie nette de 3 Mds\$ par an soit la différence entre les 3,3 Mds\$ épargnés (frais de personnel et gains en carburant essentiellement) et les 0,3 Mds\$ de pertes de revenus. Cette disposition permettrait d'atténuer fortement son déficit et d'approcher l'équilibre. D'ailleurs, la GAO a déjà approuvé cette proposition. L'USPS souhaite supprimer cette tournée au plus vite et elle est actuellement auditionnée par la PRC et le sera à la rentrée par le Congrès.
- Une plus grande flexibilité pour la gestion et la fermeture de ses points de contacts sur le territoire.
- La fin de l'obligation de préfinancer la couverture sociale de ses futurs retraités.
- De nouvelles modalités de calculs de ses engagements de retraites, mettant fin à des anomalies qui lui auraient été préjudiciables pour des montants considérables.

3. La procédure en cours

L'USPS a saisi la PRC en lui demandant de formuler un avis (*advisory opinion*), ce qui a pour effet d'ouvrir une instance contradictoire devant le régulateur.

Durant cette instance, les utilisateurs, le personnel (notamment l'association des facteurs américains NALC), les concurrents (*UPS, FedEx*) et les prestataires de service (*Pitney Bowes*) déposent des mémoires (*testimony*) et ont la possibilité de questionner ou contredire les mémoires des autres parties au cours d'audiences contradictoires (cross examinations). Le collège de la PRC va réguler les échanges en préservant une complète neutralité ; ce sont les parties qui ont la maîtrise de la procédure, au long d'auditions qui peuvent durer plusieurs semaines.

La PRC va émettre son avis à l'attention du Gouvernement et du Congrès ; le Congrès de son côté, procédera lui aussi à des auditions de sa commission chargée « *des agents fédéraux, de l'administration du district fédéral et du service postal* ».

7 A titre d'exemple, le *first-class mail* passerait de 0,44\$ à 0,46\$, soit 4,5% de hausse.

8 En vertu du PAEA de 2006 donnant possibilité de dépasser le price-cap en cas de circonstances exceptionnelles.

9 *La Poste, un service public face à un déficit sans précédent, une mutation nécessaire*, Rapport Cour des comptes, juillet 2010

10 *Statement of postmaster General before the subcommittee on federal financial management*, janvier 2009

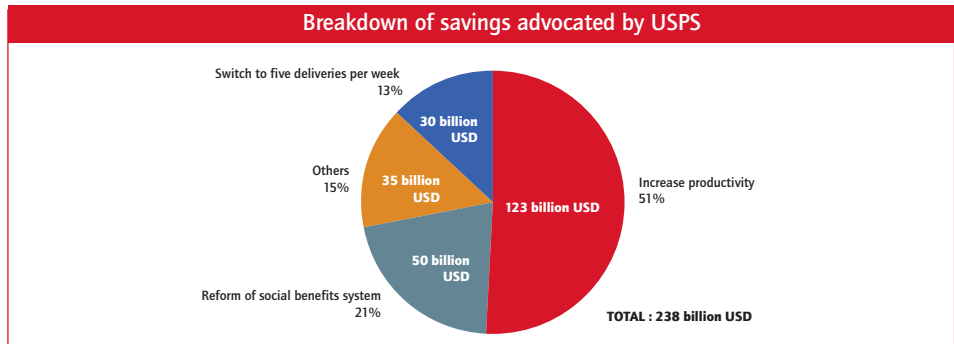
C. Foreseeable outcomes

The decision to launch proceedings on such a wide front not only reflects the objective problems confronting USPS but also probably its strategy of persuading the Government and Congress to alleviate the exorbitant social-benefit burden imposed on it by general legislation.

1. Analysis findings putting USPS back on an even financial keel seems to depend on reform of social contributions

The proposals for putting USPS back on an even financial keel cast a very wide net, opening up several sensitive political issues, as was already pointed out. However, analysis shows that their respective contributions to financial recovery vary: the 10-year forecast for USPS financial requirements with a status quo scenario stands at 238 billion USD, and the various measures advocated would make the following proportional contributions to their gradual reduction (Fig. below):

- boosting productivity by 123 billion USD: in reality, this “productivity” comprises the impact of efficiency gains but also the knock-on effect on costs of processing less traffic,
- ending the obligation to pre-fund the social benefits of future retirees (and implementation of new bases for calculating retirement contributions) to the tune of 50 billion USD,
- savings made by reducing the number of weekly deliveries from the present six to five, to the tune of 30 billion USD,
- finally, a series of measures ranging from increasing rates to introducing part-time work by reorganizing post offices, representing 35 billion USD.



Source: USPS. Calculations: ARCEP

Moreover, although USPS has not been a federal agency since 1971, it transpired that the operator had continued to pay Civil Service Retirement System contributions at the higher public-institution rate, creating a surplus which it estimates at around 75 billion USD. If transferred for pre-funding social benefits, this sum could enable USPS to discharge its commitments. Consequently, reforming social contributions seems to be politically neutral for the federal administration, on the one hand, and financially equitable for USPS and its retirees on the other. This simple change would enable USPS to save 50 billion USD over the next ten years, i.e. 21% of its future financing requirements, without affecting any of the stakeholders.

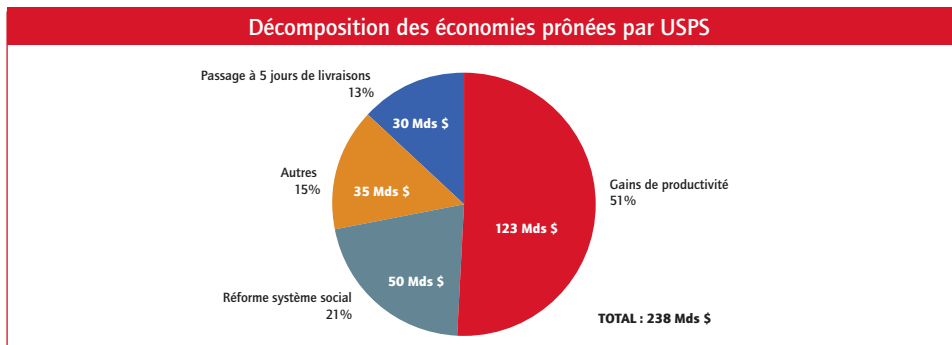
C. Les issues probables

L'ouverture d'un front aussi large répond à la difficulté objective de la situation de l'USPS ; mais elle correspond sans doute aussi à une stratégie pour amener le Gouvernement et le Congrès à alléger des charges sociales exorbitantes du droit commun.

1. Le rétablissement de l'équilibre économique du service et la réforme des prélèvements sociaux

Les propositions de retour à l'équilibre de l'USPS « ratissent très large », ouvrant, comme on l'a vu plus haut, plusieurs thèmes politiquement sensibles. Toutefois, l'analyse montre que leurs contributions respectives au rétablissement financier sont variables : le besoin de financement à 10 ans de l'USPS, par rapport à un scénario d'immobilisme, s'élève à 238 milliards de \$ et les différentes mesures préconisées contribuent à sa résorption dans les proportions suivantes (cf. figure ci-dessous) :

- un surplus de productivité à raison de 123 milliards de \$: la « productivité » en cause comprend en réalité les effets de gains d'efficacité, mais aussi l'effet mécanique sur les coûts de la diminution du trafic à traiter ;
- la fin de l'obligation de préfinancement des prestations sociales dues aux futurs retraités (et mise en place de nouvelles bases de calcul des cotisations retraites) à hauteur de 50 milliard de \$
- l'économie due au passage à 5 distributions hebdomadaires au lieu de 6 actuellement pour 30 milliards de \$
- enfin, une série de mesures variant de la hausse tarifaire à la mise en place du temps partiel en passant par la réorganisation des bureaux de poste pour 35 milliards de \$.



Source : USPS. Calculs : ARCEP

D'autre part, alors que l'USPS n'est plus une agence fédérale depuis 1971, il est apparu que l'opérateur continua de cotiser à la caisse de retraites des fonctionnaires de l'administration fédérale (*Civil Service Retirement System*) au niveau plus élevé des institutions publiques. Cet excédent chiffré par l'USPS à hauteur de 75 Mds de \$ pourrait être transféré au fond de préfinancement des prestations sociales. Ceci permettrait de fait à l'opérateur de clore ses engagements. En conséquence, la réforme des prélèvements sociaux paraît politiquement neutre pour l'administration fédérale d'une part et financièrement équitable pour USPS et ses retraités, d'autre part. Ce simple changement permettrait à l'USPS d'économiser 50 Mds de \$ sur les 10 prochaines années, soit 21% de ses futurs besoins de financement, sans affecter aucune des parties prenantes.

2. Before the PRC, the proposals to reduce USPS obligations immediately unleashed controversy

Discontinuing Saturday delivery (switch to five deliveries a week)

As the PRC hearings showed, this is of course a controversial issue which met with opposition from staff, press publishers and professions where business is mainly conducted on Saturdays (e.g. mail-order DVD rental services).

USPS points out that the operation is definitely worthwhile because, given that there is little activity on Saturdays, axing collection and delivery would have only a minor impact on turnover, compared with the expected cost savings (0.3 billion USD over and against 3 billion USD).

The operator is conducting a communication campaign on this issue (survey, advertising, etc.) in order to reassure the political authorities, professionals and the general public. A June 2009 Gallup poll indicated that citizens would prefer no Saturday delivery to rate hikes or public assistance (66% in favour).

The specialization principle and policy of nationwide presence

These two topics are also controversial. USPS wants to be freer to adapt the management and territorial deployment of its post offices, and even to be able to pursue other activities there, without putting a specific figure on the expected financial gain.

The first topic will mainly be debated in Congress which is just as sensitive as the French to the symbolic dimension of postal presence.

Naturally enough, the second topic elicits a hostile reaction from parcel and express operators (UPS, FedEx) who are powerful lobbies.

3. The PRC directs the debates in its rates decision of 30 September 2010

In a decision dated 30 September 2010¹¹, the PRC denied the request for a rate adjustment that could influence the outcome of the institutional debate. While it recognizes that the sharp decline in volumes constitutes "exceptional circumstances" justifying a higher price cap,¹² it nevertheless refused the application on the grounds that the USPS's financial problems (drying up of cash flow) cannot be directly ascribed to the economic situation. On the contrary, it notes that the risk of payment default derives from the obligation to pre-fund retirees' future social benefits because:

- if there were no such obligation, the impact of declining traffic volumes could have been staggered using existing cash flow;
- in the long run, this system would have caused financial problems for USPS, even without the economic recession.

The significance of this decision seems largely political, PRC holding that it is not the task of rate regulation to depart from its rules in order to postpone the (inevitable) reform of the USPS benefits system. This stand restricts Government and Congress's room for manoeuvre as regards avoiding costly budgetary measures, thus highlighting the PRC's genuine independence.

¹¹ PRC Docket 2010-4: order denying request for exigent rate adjustment due to exceptional circumstances

¹² For its part, the GAO is in favour of a substantial increase. However, it should be noted that this increase would be on top of successive increases which have raised first-class mail postage from 0.34 USD in 2001 to the current 0.47 USD

2. Les propositions d'alléger les obligations du service postal faite à la PRC

L'abandon de la distribution du samedi (passage à 5 distributions hebdomadaires)

C'est naturellement un sujet de controverse, comme le montrent les auditions de la PRC : elle soulève l'opposition du personnel, des éditeurs de presse et de catégories de professionnels dont l'essentiel de l'activité s'effectue le samedi (loueurs de DVD par correspondance).

L'*USPS* établit que l'opération est largement bénéfique car, le samedi étant un jour de faible activité, supprimer levée et distribution n'aurait qu'une incidence mineure sur le chiffre d'affaires, au regard de l'économie de coût attendue (0,3 Mds de \$ sur 3).

L'opérateur mène une campagne de communication sur ce thème (sondage, publicités, etc.) pour rassurer les pouvoirs politiques, les professionnels et le grand-public. Un sondage de l'institut Gallup (juin 2009) indique les citoyens privilégieraient l'abandon de la distribution du samedi plutôt qu'une hausse importante des tarifs ou une aide publique (66 % d'opinions favorables).

Le principe de spécialité et la politique de présence territoriale

Les deux sujets sont également controversés : l'*USPS* demande à pouvoir plus librement adapter le mode de gestion et le déploiement territorial de ses bureaux, voire à pouvoir y exercer d'autres activités, sans chiffrer précisément le gain financier à en attendre.

Le premier débat se portera principalement devant les élus, aussi sensibles que les français à la dimension symbolique de la présence postale.

Le second soulève naturellement l'hostilité des opérateurs de colis et d'express (*UPS*, *FedEx*), qui sont des « lobby » puissants.

3. La décision tarifaire du 30 septembre 2010 de la PRC

Dans une décision du 30 septembre 2010¹¹, la PRC oppose une fin de non recevoir qui pourrait orienter l'issue des débats institutionnels. En effet, si elle relève que les « circonstances exceptionnelles » d'un dépassement du cap sont bien réunies¹² avec la chute brutale des volumes, elle en refuse l'application car, selon elle, les problèmes de financement de l'*USPS* (assèchement de la trésorerie) ne sont pas directement imputables à la conjoncture. Elle note qu'au contraire, le risque de défaut de paiement est imputable aux obligations de préfinancement des prestations sociales futures des retraités car :

- en l'absence de telles obligations, la trésorerie courante aurait permis d'étaler les effets de la baisse de trafic ;
- à terme, ce régime aurait posé des problèmes financiers à l'*USPS* même en l'absence de choc conjoncturel.

La portée de cette décision apparaît largement politique : la PRC, jugeant que la régulation tarifaire n'a pas vocation à déroger à ses règles, l'échéance d'une refonte du régime social de l'*USPS* étant inéluctable. Cette prise de position restreint les marges de manœuvre du Gouvernement et du Congrès pour échapper à des mesures budgétairement coûteuses ; elle manifeste l'indépendance réelle de la PRC.

¹¹ PRC Doket 2010-4 : *order denying request for exigent rate adjustment due to exceptional circumstances.*

¹² De son côté, la Cour des Comptes est favorable à une forte hausse. Toutefois, il faut noter que cette hausse vient s'ajouter aux augmentations successives qui ont porté le timbre du first-class mail de 0,34\$ en 2001 à 0,47\$ aujourd'hui.

Two problems currently confront USPS – falling revenue and high costs. Despite reorganization of its model, staff cuts and renegotiation of its financial constraints, USPS still has substantial deficits. With no real potential for developing alternative growth and few options left for increasing productivity, USPS hopes that external measures will help rebalance its books.

These measures are politically and socially controversial (discontinuing Saturday delivery, diversification, post office closures, sharp rate increases) or involve high budget costs (social-benefit contribution system).

By working simultaneously on all these fronts, USPS is putting pressure on the federal authorities to alleviate its social-benefit costs, without which prospects for its recovery seem poor. It will probably obtain some relief in other areas, but by unexpectedly launching the debate about legally regulated balances, USPS doubtless wanted to add voices from the sector to its own in order to highlight the priority of tackling its benefit-related costs.

L'*USPS* est confronté à une situation doublement problématique entre baisse des revenus et coûts élevés. En dépit d'une réorganisation de son modèle, réduction des effectifs et renégociations des contraintes financières, *USPS* présente toujours d'importants déficits. Ne disposant pas de véritables relais de croissance, voyant s'épuiser le potentiel des gains de productivité, *USPS* espère que des mesures externes l'aideront à rétablir ses comptes.

Celles-ci sont politiquement et socialement controversées (l'abandon du 6^e jour de distribution, la diversification, la fermeture de bureaux, les fortes hausses tarifaires) ou budgétairement coûteuses (le régime de cotisation sociales).

En ouvrant tous ces fronts à la fois, *USPS* pèse sur les autorités fédérales pour obtenir un allègement de ses charges sociales, sans lequel il ne semble guère y avoir de perspectives de rétablissement. Dans les autres domaines, il est probable qu'elle obtiendra certains allègements, mais en ouvrant inopinément le débat sur des équilibres réglés par la loi, l'*USPS* a sans doute voulu additionner les voix du secteur à la sienne pour pointer la priorité de s'attaquer à ses charges sociales.

Annex

The United States postal market

Obligation to pre-fund retiree benefits

The *PAEA* also imposes twofold financing of retiree benefits on USPS. On the one hand, the operator shares in its retirees' contributions (approximately 1.9 billion USD in 2009), and on the other hand, it has to maintain a reserve fund of between 5.4 and 5.8 billion USD a year for ten years (2007 to 2016). This reserve fund must finance 75 to 80 years of social benefits. This measure is an unprecedented one for a federal administration, let alone for a postal operator, and represents a particularly heavy burden on USPS finances. Without it, USPS would have had only moderate deficits, or none at all. In 2009, Congress granted USPS a temporary suspension of its participation in retiree contributions, with the *GAO's* support.

Pre-delivery competition and "work sharing"

The USPS delivery monopoly has resulted in the emergence of competition on all pre-delivery operations. Consequently, mail preparation, pre-sorting or delivery to a USPS post office can be done by external operators in exchange for a discounted rate ("work sharing"). This competition is all the keener because it is apparently more productive than USPS.

USPS and its competitors

At the same time, USPS faces considerable competition from private operators such as UPS, FedEx or DHL in certain markets like express items or international freight. These significant rivals in terms of turnover and workforce are market leaders in some of these business sectors and were less badly hit by the recession than USPS, remaining in the black in 2009 (cf. annual reports).

Annexe

Le marché postal aux Etats-Unis

Obligation de préfinancer les prestations des retraités

Le PAEA impose également à USPS un double financement des prestations sociales de ses retraités. D'une part, l'opérateur participe aux cotisations de ses retraités (~1,9 Mds\$ en 2009) et d'autre part, il doit abonder un fond de réserve à hauteur de 5,4 à 5,8 Mds\$ par an pendant 10 ans (2007 à 2016). Cette réserve doit servir à financer 75 à 80 années de prestations sociales. Cette mesure, inédite pour une administration fédérale et encore plus pour un opérateur postal, est particulièrement pesante sur les comptes d'USPS. Sans cela, ses déficits auraient été modérés, voire nuls. En 2009, USPS a obtenu de la part du Congrès une suspension provisoire de sa participation aux cotisations de ses retraités, avec l'appui de la GAO.

Concurrence en amont et « worksharing »

Le monopole d'USPS sur la distribution a entraîné l'émergence d'une concurrence sur toutes les activités en amont. Ainsi, la préparation du courrier, le pré-tri ou la livraison auprès d'un bureau USPS peuvent être réalisés par des opérateurs extérieurs en échange d'une remise sur le tarif d'affranchissement (« *worksharing* »). Cette concurrence est d'autant plus forte qu'elle semble plus productive qu'USPS.

USPS face à ses concurrents

Dans le même temps, certains marchés tels l'express ou le fret international sont fortement disputés à USPS par des opérateurs privés tels UPS, FedEx ou DHL. Ces derniers possèdent un poids important en termes de CA et de nombre de salariés. Leaders sur certains de ces secteurs d'activité, ces concurrents ont moins été touchés par la crise qu'USPS et sont restés bénéficiaires en 2009 (cf. rapports annuels).

Rédaction
Joël Voisin-Ratelle, Directeur adjoint international ARCEP
et Guillaume Lacroix, Directeur des activités postales
s/c Denis Rapone et Daniel-Georges Courtois, Membres de l'Autorité
avec la participation de François Christophe, Service économique de l'Ambassade de France à Washington DC.

Publication
Joël Voisin-Ratelle, Deputy Director of International Affairs ARCEP
and Guillaume Lacroix, Director of Postal Activities
c/o Denis Rapone and Daniel-Georges Courtois, ARCEP Board members
with assistance from François Christophe, Department of Economic Affairs, French Embassy in Washington DC.

Tel.: + 33 (0)1 40 47 71 69
Fax: + 33 (0)1 40 47 71 89
Email: joel.voisin-ratelle@arcep.fr

Traduction / *Translation by* :
Partie postale : Pamela ISSOTT-BRYSON
Partie télécoms : Gail AMSTRONG

Revue / Reviewed by ARCEP

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
7, Square Max Hymans – 75730 Paris Cedex 15 - France
Tel.: + 33 (0)1 40 47 70 00

Date de parution/*Publication date* : Février 2011 /*February 2011*
DAEI/11-002

Copyright du comité de rédaction / *Copyright editorial committee*

L'ARCEP s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et rectifiera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées.
Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.
Arcep makes every effort to publish accurate and up-to-date information, and will do its utmost to correct any errors that are brought to its attention. It cannot, however, be held responsible for the use or interpretation made of the information contained in this publication.

Réalisation graphique/*Design* : Guy Bariol - www.guybariol.fr

Impression/*Printing* : Sté Sinon... - Sinon@sinon.fr