

# La lettre

de l'Autorité

LETTRE D'INFORMATION BIMESTRIELLE DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES

## A l'écoute



L'ARCEP disposera de la plénitude de ses pouvoirs en matière de régulation postale en novembre prochain, six mois après la promulgation de la loi du 20 mai 2005 au Journal

officiel. Mais d'ici là, nous ne resterons pas inactifs !

Déjà, nous nous sommes organisés en créant un nouveau service composé de deux unités : l'une chargée des autorisations et du service universel, l'autre du contrôle tarifaire et comptable. Nous sommes en ordre de marche.

Nous suivons de très près la mise en place des décrets d'application et notamment celui qui va organiser le service universel postal et celui qui doit préciser les modalités d'application du régime d'autorisations sur le marché des envois de correspondance.

Par ailleurs, conscient de l'importance du secteur postal pour l'économie tout entière et pour la vie de nos concitoyens, l'ARCEP, comme elle a l'habitude de le faire dans le domaine des télécommunications, va, pour parfaire ses connaissances de ce secteur, multiplier les échanges avec les différents acteurs du marché. Les 10èmes « Entretiens de l'Autorité », qui se dérouleront le 6 octobre à l'Université Paris-Dauphine, porteront cette année sur ce domaine économique et seront l'occasion de nous mettre à l'écoute de ses acteurs. Les enjeux de la régulation constitueront bien entendu l'un des principaux thèmes du colloque, mais nous tâcherons également de cerner les évolutions et les perspectives du secteur.

Ce sera aussi l'occasion pour nous de mieux connaître les expériences des régulateurs postaux européens qui viendront nous éclairer par leurs témoignages. Ces échanges nous seront précieux, tout comme ceux que nous entretenons déjà avec nos homologues au sein du Comité européen des régulateurs postaux.

C'est donc dans le respect des principes de transparence et de concertation que l'Autorité aborde la nouvelle mission que le législateur lui a confiée.

Paul Champsaur

# La régulation du secteur postal se met en place

La loi du 20 mai 2005 a transposé en droit français les dispositions européennes en matière de services postaux. Elle a confié la régulation du secteur à un régulateur indépendant, l'ARCEP.

L'apparition, puis l'intensification, de la concurrence liée à l'arrivée en Europe, dans les années 1980, des intégrateurs spécialistes du courrier express (DHL, UPS, ...) a favorisé l'activité jurisprudentielle. C'est dans ce contexte que le débat sur le dossier postal au niveau communautaire s'est engagé. L'objectif était de définir un cadre européen stable préservant durablement les missions de service public – on ne parlait pas encore de service universel – assurées par les postes nationales, afin d'éviter que le droit postal communautaire se construise au gré des contentieux.

Un processus de redéfinition des missions et des conditions d'intervention des opérateurs postaux historiques s'est alors engagé dans les Etats membres et au niveau européen. A partir de 1990, le rythme des transformations s'est accéléré, avec une évolution généralisée du statut des postes, soit sous la forme d'organismes de droit public (Royaume-Uni, France, Belgique, Luxembourg, Italie, Danemark), soit sous la forme de sociétés de droit privé mais à capitaux publics (Irlande, Portugal, Suède,

Finlande Allemagne), soit encore sous la forme d'une société partiellement privatisée (Pays-Bas).

## Lancement de la politique postale européenne

Au niveau européen, la Commission a publié, en juin 1992, son Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux qui a marqué le lancement de la politique postale communautaire. Ce document d'orientations et de propositions se donnait comme objectifs majeurs la pérennité et l'amélioration du service universel, avec l'élargissement du champ de la concurrence et l'amélioration des conditions d'acheminement du courrier transfrontalier, jugées insatisfaisantes. En 1994, le Conseil des ministres européens a fixé dans une résolution les objectifs devant présider à l'élaboration de la réglementation communautaire, en même temps qu'il invitait la Commission à élaborer une directive. Il faudra cependant près de trois ans et un compromis franco-allemand à la fin de l'année 1996 pour en rendre possible l'adoption.

suite p. 2

## Dans ce numéro

### DOSSIER : LA RÉGULATION DU SECTEUR POSTAL

- La régulation se met en place en France
- Interviews : Guillaume Girard-Reydet (Adrexo) / Gunnar Gräf (DHL Global Mail France) / Jean-Paul Bailly (La Poste)
- Le secteur postal français
- Le dispositif européen
- La régulation postale en Belgique

### et au Portugal

- Jurisprudence postale

### ANALYSE DES MARCHÉS

- Le marché de gros de la diffusion audiovisuelle

### ACTUALITES

- Les outils de la définition des marchés pertinents
- La paire de cuivre

- L'illimité, nouveau mode de communication
- Les services de capacités : répliquabilité des offres
- Wimax : l'Autorité propose de nouvelles règles

### L'AGENDA DU COLLEGE

- p. 20

## Les textes fondateurs

Deux textes peuvent être considérés comme fondateurs de la régulation européenne du secteur postal. La directive européenne de 1997, dite « directive postale cadre », pose le principe d'un service universel postal défini selon des règles communes : garantie de prestations minimales, contraintes sur les modalités d'organisation du prestataire et fixation d'objectifs de qualité de service. Les caractéristiques minimales à garantir par chaque État membre sur son territoire sont précisées dans l'article 3.

C'est ainsi que doivent être fournis des services postaux de qualité déterminée, de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Une levée et une distribution à domicile doivent être assurées au moins cinq jours par semaine. L'offre doit comprendre au minimum les prestations suivantes : la levée, le tri, le transport et la distribution pour les envois postaux jusqu'à 2 kg et pour les colis postaux jusqu'à 10 kg (20 kg pour les colis internationaux entrants). Enfin elle doit comporter des services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

## Grande latitude pour le contenu du service universel

Dans ce cadre, une grande latitude est permise, notamment sur le contenu exact du service universel, raison pour laquelle on observe aujourd'hui une grande diversité dans l'application de ces principes. La directive de 1997 marque également le début de l'ouverture à la concurrence puisqu'elle définit un secteur susceptible d'être réservé au prestataire du

service universel (monopole), selon une limite poids-prix des envois de correspondance, c'est-à-dire le courrier adressé, expédié par les ménages et les entreprises. Le secteur réservé constitue donc un sous-ensemble des prestations (la levée, le transport, le tri et la distribution) offertes au titre du service universel. A partir de ce schéma central (conservation du service universel dans un contexte d'ouverture à la concurrence), la directive a fixé des principes généraux.

Certains concernent le prestataire du service universel, comme la définition des principes tarifaires applicables au service

universel (« prix orientés sur les coûts »), la transparence et la séparation comptables, la mise en place de normes de qualité de service, le traitement des réclamations. D'autres intéressent l'organisation du secteur postal, à savoir, l'harmonisation des normes techniques, la désignation d'une autorité réglementaire indépendante, ainsi que la possibilité d'établir un fonds de compensation du service universel et de développer un système d'autorisations ou de licences des services non réservés.

## Les étapes de la libéralisation

La directive européenne du 10 juin 2002 précise les étapes de la libéralisation du secteur postal : depuis le 1er janvier 2003, le secteur susceptible d'être réservé est limité aux envois de correspondance jusqu'à 100g. Le 1er janvier 2006, ce seuil sera abaissé à 50g. La date envisagée de 2009 pour une ouverture totale à la concurrence devra être confirmée, sur la base d'études d'impacts, par la Commission avant fin 2006. Cette directive prévoit aussi la possibilité, pour le prestataire du service universel, de proposer aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois provenant de plusieurs émetteurs, des tarifs « spéciaux » qui « *tiennent compte des coûts évités par rapport aux services traditionnels comprenant la totalité des prestations proposées concernant la levée, le transport, le tri et la distribution des correspondances individuelles* » (art. 1, 2°).

Enfin, beaucoup plus explicite en cela que la directive cadre, elle interdit les subventions croisées entre secteur réservé et secteur concurrentiel, sauf si une telle subvention s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées au domaine concurrentiel.

## Transposition a minima

Les principales obligations contenues dans la directive postale de 1997 ont été transposées dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Mais cette transposition, opérée a minima s'est révélée insuffisante. Tout d'abord, la réglementation française ne respectait pas les obligations résultant des textes européens, en particulier la séparation fonctionnelle entre l'autorité réglementaire nationale et l'opérateur postal (le ministre chargé des postes avait été désigné comme l'autorité réglementaire nationale alors qu'il exerce la tutelle de La Poste et, à ce titre, participe à la définition de ses orientations stratégiques et nomme ses principaux administrateurs). Par ailleurs, l'ouverture progressive à la concurrence du secteur, en fonction de

l'abaissement de la limite poids-prix du monopole fixé par la directive modifiée de 2002, n'était pas respectée dans notre pays. Aussi le choix a-t-il été fait de moderniser le dispositif juridique dans le cadre d'une loi spécifique au secteur postal.

## Concilier service universel et concurrence

La régulation des activités postales vise à concilier l'existence et la viabilité du service universel avec l'introduction graduelle de la concurrence sur le marché des envois de correspondance. Dans ce cadre, la loi du 20 mai 2005 est articulée autour de deux axes majeurs : l'organisation du marché et la mise en place d'une régulation confiée à l'ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, dénomination nouvelle de l'ART dont les compétences sont élargies au secteur postal). La loi traite par ailleurs de sujets qui ne sont pas de la compétence de l'ARCEP, notamment de la mission d'aménagement du territoire, de la mise à niveau du régime de responsabilité civile, de la refonte du cadre juridique des services financiers de La Poste par la création d'une filiale ayant le statut d'établissement de crédit, etc.

## Le secteur réservé

La loi prévoit qu'un décret fixera les caractéristiques de l'offre de service universel. Le contenu exact des prestations offertes au titre de ce dernier relèvera d'un choix gouvernemental, avec une marge de manœuvre sur leur nature et leurs caractéristiques. Ce décret devrait préciser les prestations retenues dans chaque catégorie de produits, le niveau de qualité des offres génériques au grand public, l'accessibilité (densité du réseau des bureaux, couverture en boîtes aux lettres de dépôt, jours et heures de distribution, ...), les indicateurs de la qualité de service.

Le secteur réservé au prestataire du service universel postal, suivant les étapes de libéralisation prévues par la directive de juin 2002, comprend les envois de correspondance nationaux et transfrontaliers entrants de 100g au plus et d'un prix inférieur à trois fois le tarif de base, ce dernier correspondant au tarif d'affranchissement d'une lettre de 20 g, soit 0,53 €. Ces seuils passeront à 50g au plus et 2,5 fois le tarif de base à partir du 1er janvier 2006. La possibilité de créer un fonds de compensation du service universel permettra d'assurer sa viabilité dans l'hypothèse où un monopole restreint ou disparu ne permettrait plus de le financer.



## Un régime d'autorisations

Pour les concurrents de La Poste, la loi instaure un régime d'autorisations qui crée un cadre de droits et d'obligations. Un décret précisera les modalités d'application de ce système. Sur la base des lignes directrices posées par la directive de 1997, il est vraisemblable que les autorisations contiendront, pour l'essentiel, des éléments relatifs au respect de la confidentialité des envois et des garanties pour les utilisateurs (protection des données à caractère personnel, procédure de traitement des plaintes, mesure de la qualité de service...). Les concurrents de La Poste devront respecter le monopole postal et avoir accès à certains moyens détenus par le prestataire de service universel. Ils devront en outre communiquer des informations sur leur activité.

Il n'a pas paru opportun d'étendre ce système au-delà des activités d'envoi de correspondance proprement dites, en particulier à la livraison de colis et à la distribution de la publicité non adressée. Le champ des autorisations est donc limité à la distribution d'envois de correspondance.

## L'accès aux boîtes à lettres

Les titulaires d'une autorisation devront pouvoir accéder à certaines installations de La Poste ou à des informations détenues par elle, jugées indispensables à l'exercice des activités postales. Les concurrents de La Poste auront ainsi accès aux boîtes postales installées dans les bureaux de poste pour les clients qui ont opté pour ce mode particulier de distribution. Ils pourront utiliser le répertoire des codes postaux assorti de la correspondance entre ces codes et l'information géographique sur les voies et adresses (ces informations ont été établies par La Poste qui en est propriétaire) et obtenir les informations collectées par La Poste sur les changements d'adresse du destinataire. Enfin, ils pourront recourir à un service de réexpédition en cas de changement d'adresse – ce type de prestation ne peut pas être pris en charge par un opérateur autorisé lorsque la nouvelle adresse du destinataire se situe hors de la zone géographique qu'il couvre.

S'agissant de l'accès aux boîtes à lettres des destinataires, la loi, tout en renvoyant à un décret le soin d'en définir les conditions d'application, prévoit un droit de libre accès pour le prestataire du service universel et les opérateurs titulaires d'une autorisation, mais aussi pour les entreprises de portage de presse dans des conditions identiques.

## La mission de régulation

Le ministre chargé des postes prépare et met en œuvre la réglementation applicable

aux services postaux. C'est à ce titre qu'il définit, notamment, les obligations de service universel. L'ancienne Autorité de Régulation des Télécommunications voit ses compétences élargies au secteur postal et devient l'ARCEP, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes. Les dispositions relatives à la régulation forment un cadre qui entrera en vigueur six mois après la promulgation de la loi (en novembre 2005), ce délai étant nécessaire à l'adoption des dispositions réglementaires prévues, notamment les décrets sur le service universel et sur les modalités d'application du système d'autorisations.

La régulation postale s'exercera à travers le contrôle de l'offre de service universel, qui passe par la vérification de l'adéquation aux principes généraux du service universel et du respect des objectifs de qualité de service, et par la délivrance des autorisations. Ce pouvoir autonome confié à l'ARCEP est strictement encadré. Les autorisations sont délivrées pour une durée de dix ans, renouvelable, et ne sont pas cessibles. Elles sont assorties d'obligations (qui seront définies par décret) concernant les caractéristiques de l'offre autorisée, le territoire où elle peut être fournie (certains opérateurs pourront n'exercer leur activité que sur une zone géographique limitée), les procédures de traitement des réclamations en cas de perte, vol ou non respect des normes de qualité. Certaines obligations sont également imposées au titulaire pour permettre l'exercice du contrôle de son activité postale par l'autorité de régulation. Enfin, l'autorisation ouvre la possibilité de sanctions administratives dissuasives telles que la suspension ou le retrait (total ou partiel), par exemple en cas de violation du monopole postal.

## Le contrôle tarifaire

Le régulateur doit aussi veiller au contrôle du financement équitable du service universel, qui s'exerce par le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel. L'ARCEP a pour mission de fixer les règles de comptabilité analytique permettant de vérifier le respect des obligations de La Poste en cette matière. Le contrôle tarifaire -approbation

tarifaire pour les prestations du secteur réservé, procédures d'encadrement pluriannuel des tarifs pour les prestations du service universel concurrentiel- permet, quant à lui, d'examiner la conformité de chaque tarif aux principes du service universel (prix unique sur tout le territoire pour les produits sous monopole, orientation vers les coûts, caractère abordable, ...). Dans le cas particulier des tarifs de transport de presse, une procédure spéciale d'homologation laisse la décision au ministre, après avis du régulateur.

## Les pouvoirs du régulateur

L'ARCEP dispose d'un pouvoir de sanctions qui ne peut s'exercer qu'en raison de manquements à des obligations relatives à l'exercice de l'activité postale dans le champ du service universel. De ce fait, seul le prestataire de service universel et les opérateurs autorisés peuvent y être soumis : les sanctions pécuniaires sont communes à tous, alors que les titulaires d'une autorisation sont, de plus, passibles de sanctions administratives (comme une suspension voire un retrait d'autorisation). Ce pouvoir ne s'exerce qu'après une mise en demeure restée infructueuse.

Le régulateur sera saisi des différends nés des contrats dérogeant aux conditions du service universel et des litiges relatifs aux conventions d'accès aux moyens indispensables à l'exercice des activités postales. Dans les deux cas, l'Autorité devra s'assurer que les conditions techniques et tarifaires ne sont pas discriminatoires, et se prononcer dans un délai de quatre mois. S'agissant des conflits qui opposeraient La Poste et des concurrents n'ayant pas de liens opérationnels avec elle, par exemple sur des problèmes de comportement commercial ou pratiques anticoncurrentielles, il n'y aurait pas lieu de déroger aux règles de compétences de droit commun (Conseil de la Concurrence). Enfin, l'ARCEP peut mener des enquêtes auprès du prestataire du service universel et des opérateurs titulaires d'une autorisation. D'une manière générale, l'ARCEP dispose de moyens d'investigation larges en vue d'instruire correctement une question, sans avoir nécessairement pour perspective immédiate une sanction. ■

Contact: [remy.lebrun@arcep.fr](mailto:remy.lebrun@arcep.fr)

## Secteur postal : les textes de référence

**Directive 97/67/CE** du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service.

**Directive 2002/39/CE** du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002, modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté.