

Partie
3

Le secteur
postal

Le secteur postal

Partie



1.	Le cadre juridique	73
	A. Le cadre européen	73
	B. Le cadre national	76
2.	L'état de préparation du marché français à l'échéance de 2011	79
	A. Le rappel sur les objectifs de l'ouverture des marchés	79
	B. Les développements de la concurrence	81
3.	Les marchés postaux	87
	A. Le panorama des marchés en 2006	87
	B. Le marché des envois de correspondance	90
	C. Les autres segments de marché	93
	D. Le marché du routage, en amont de la distribution	97
	E. L'investissement et l'emploi	99
4.	Le service universel postal	101
	A. Les orientations de l'Autorité	101
	B. L'offre de service universel	103
	C. La qualité du service universel postal	106
	D. Le contrôle de la qualité du service universel postal	111
5.	L'encadrement pluriannuel des tarifs relevant du service universel postal	113
	A. Le dispositif pluriannuel en vigueur pour les années 2006 à 2008	114
	B. Le point après 2 ans d'application	114
	C. Les perspectives pour l'année 2008	115
6.	Les règles de comptabilisation des coûts de La Poste	117
	A. Cadre réglementaire et contexte	117
	B. La spécification des formats de restitution des comptes réglementaires	118
	C. Les règles de comptabilisation	119
7.	L'action de l'Autorité à l'international	121

CHAPITRE 1

Le cadre juridique

A. Le cadre européen

1. La nouvelle directive postale a fixé à 2011 l'ouverture complète des marchés

Rappel

Les directives postales de 1997 et 2002 ont :

- ◆ institué un service universel postal (distribution quotidienne de lettres, colis et recommandés) ;
- ◆ entrepris une réduction progressive du champ du monopole postal (limité aux lettres d'un poids inférieur à 350 g en 2000, 100 g en 2003, 50 g en 2006) ;
- ◆ édicté quelques principes de base d'une régulation postale : indépendance du régulateur, mise en place d'obligations tarifaires et comptables de l'opérateur historique, mise en œuvre d'autorisations pour les concurrents de l'opérateur historique.

La directive de 2002 envisageait que le marché soit totalement ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2009, sous réserve que les instances européennes, après réalisation d'une étude prospective par la Commission, confirment cette date.

Ainsi, en octobre 2006, la Commission européenne a-t-elle proposé une nouvelle directive fixant au 1^{er} janvier 2009 l'ouverture complète des marchés postaux. Mais, cette date a fait débat. Le compromis auquel sont parvenus les députés européens a finalement repoussé l'échéance au 1^{er} janvier 2011, avec la possibilité pour certains Etats membres de bénéficier d'un délai supplémentaire de deux années. Par ailleurs, à partir du 31 décembre 2010, les Etats membres qui auront totalement ouvert leurs marchés postaux à la concurrence pourront refuser d'accorder des autorisations aux opérateurs détenant encore un monopole dans leur pays d'origine (clause de réciprocité provisoire).

Le marché français bénéficie donc d'un délai supplémentaire pour s'adapter. Le texte comporte par ailleurs une annexe sur les principes de calcul du coût net du service universel.

Les mécanismes institutionnels au niveau européen

En amont de la négociation intergouvernementale, la Commission recueille périodiquement les avis des Etats membres qui siègent au Comité de la directive postale, auquel le ministère délégué à l'Industrie associe l'ARCEP. De son côté, la Commission participe comme observateur aux travaux des ministères et à ceux des régulateurs européens réunis au sein du Comité européen des régulateurs postaux (CERP) de la CEPT. Les travaux du CERP portent sur le régime du courrier international, sur les systèmes comptables en vigueur dans les différents pays, sur les mécanismes de financement du service universel prévus dans la législation des Etats membres, et sur les statistiques postales. L'ARCEP anime le groupe de travail sur les statistiques postales.

L'organisation	Les instances postales	Leur rôle
L'Union européenne	Le Conseil des ministres de l'Union européenne, souvent dans sa formation "industrie, énergie, communications électroniques"	Vote les propositions de directives transmises par la Commission, dans le cadre de la procédure de codécision avec le Parlement européen
	Le Comité de la directive postale	Composé des Etats membres de l'Union, il rend un avis sur les sujets que lui soumet la Commission
La CEPT (Conférence européenne des postes et télécommunications)	Le CERP (Comité européen des régulateurs postaux)	Composé des pays européens (46 pays actuellement), il s'agit essentiellement d'une instance de liaison et de concertation
Le CEN (Comité européen de normalisation)	Le TC331 Comité technique chargé de piloter les travaux européens de normalisation postale	Il rassemble les instituts de normalisation européens (Afnor pour la France). Il élabore et vote les normes européennes. Une vingtaine de normes sont publiées ou en cours d'étude dans le domaine postal, notamment sur les mesures de qualité de service

2. Les nouvelles dispositions européennes

2.1 Sur le service universel

La nouvelle directive reste générale, comme l'étaient les directives précédentes, qui laissaient à chaque Etat le soin de définir les contours précis d'une gamme minimale comprenant des envois postaux, des colis postaux, des recommandés et envois à valeur déclarée.

La définition des normes de qualité de service et des règles d'accessibilité des bureaux demeure également une prérogative nationale. Les normes de qualité du courrier intraeuropéen sont fixées par la Commission européenne.

La nouvelle directive postale permet aux Etats de répartir l'obligation comme ils l'entendent entre un ou plusieurs opérateurs, voire de la subdiviser régionalement ou par composante de service, et elle n'exclut expressément aucun mécanisme de financement du service universel.

2.2 Sur les aspects concurrentiels

La possibilité de subordonner l'offre de services postaux à des régimes de déclaration ou d'autorisation demeure, avec la précision que ces régimes ne doivent pas constituer un obstacle à l'entrée sur le marché : en particulier, la directive proscrit la limitation *ex ante* du nombre des prestataires.

A l'instar de la loi postale française de 2005, la directive pose le principe qu'un certain nombre d'installations ou d'informations détenues par le prestataire du service universel doivent être rendues accessibles à ses concurrents, notamment :

- ◆ les boîtes postales en bureau de poste ;
- ◆ les boîtes aux lettres particulières ;
- ◆ le service de réexpédition des envois ;
- ◆ le référentiel des codes postaux.

Sur ces points, la directive reprend des dispositions nationales déjà existantes dans les législations internes de plusieurs pays européens.

2.3 Sur le financement du service universel

L'ouverture totale des marchés repose sur les résultats d'une "étude prospective" menée par la Commission européenne. L'étude, fondée sur un travail réalisé par le cabinet PWC et associant l'économiste Paul Kleindorfer, conclut que l'objectif fondamental consistant à offrir durablement un service universel de qualité peut être atteint sans qu'il soit nécessaire de maintenir un service réservé.

La directive permet la mise en œuvre de moyens externes de financement dans certaines conditions :

- ◆ si la prestation du service universel représente un coût net pour l'opérateur qui en est chargé ;
- ◆ si ce coût représente une charge financière inéquitable.

Sous ces conditions, un fonds de compensation peut être institué :

- ◆ sur des bases objectives et vérifiables, notamment pour le calcul des contributions ;
- ◆ sous le contrôle de l'autorité nationale ;
- ◆ en tenant compte des avantages que comporte le fait d'être le prestataire du service universel ;
- ◆ en prenant en compte le droit de réaliser un bénéfice raisonnable ;
- ◆ dans le but d'inciter le prestataire de service universel à l'efficacité économique.

3. La Cour de justice de l'Union européenne (CJCE) a précisé les conditions d'ouverture du marché

3.1 L'extension du monopole postal au courrier transfrontalier dans certaines conditions

1 - Arrêt
n° C-162/06 de la CJCE
du 15 novembre 2007.

En novembre 2007, la CJCE a pris une décision portant sur une affaire de violation du monopole sur le courrier transfrontalier sortant en Espagne¹.

Les directives européennes précisent que le courrier transfrontalier a le même régime dérogatoire que le publipostage en ce qui concerne la possibilité de l'inclure dans le monopole postal. La décision éclaire l'interprétation de ces dispositions puisqu'elle fait état de la *"nature exceptionnelle de la possibilité de réserver le courrier transfrontalier sortant"*. Elle édicte que :

"L'article 7 ne permet à l'Etat de réserver [...] que dans la mesure où il établit :

- ◆ *que, à défaut, il serait fait échec à l'accomplissement du service universel ;*
- ◆ *que le monopole est nécessaire pour que ce service puisse être accompli dans des conditions économiquement acceptables."*

Il ressort de la décision que si ces éléments n'ont pas été établis, l'extension du monopole à ces services n'est pas conforme et que les sanctions pour violation dudit monopole peuvent se trouver sans fondement. La décision de la Cour conduit donc les Etats membres à s'assurer que ces conditions sont remplies.

3.2 Les routeurs doivent pouvoir bénéficier des tarifs postaux accordés aux grands clients

2 - Arrêts nos C-287/06
à C-292/06 de la CJCE
du 6 mars 2008.

En mars 2008, la CJCE a précisé que les routeurs devaient pouvoir bénéficier des tarifs postaux accordés aux grands clients².

En effet, statuant sur une requête contre Deutsche Post, la CJCE a rejeté les moyens invoqués par cette dernière en affirmant que l'article 12-5 de la directive 67/97/CE s'oppose à ce que soit refusé aux entreprises regroupant, à titre professionnel et en leur propre nom, les envois postaux de plusieurs expéditeurs le bénéfice des tarifs spéciaux que le prestataire national du service postal universel accorde, dans le domaine de sa licence exclusive, à des clients professionnels pour le dépôt dans ses centres postaux de quantités minimales d'envois pré-triés.

Par rapport aux décisions existantes, celle-ci ajoute la précision que les intermédiaires qui regroupent du courrier de plusieurs émetteurs peuvent le déposer *"en leur propre nom"*.

B. Le cadre national

Le champ de la régulation s'étend aux activités de services postaux qui comprennent la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières. En sont donc exclus : la distribution de publicité non adressée, la course urbaine et le transport express.

Les activités bancaires de La Poste et sa mission d'aménagement du territoire sont hors du champ de la régulation postale.

1. Rappel du cadre législatif

La loi du 20 mai 2005³ a modernisé les règles applicables aux activités postales pour les rendre compatibles avec le cadre juridique européen. Elle porte notamment sur :

- ◆ l'organisation du marché des activités postales ;
- ◆ la mise en place d'une régulation de ce marché, avec la création de l'ARCEP : le législateur a donné à l'Autorité la mission de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal ainsi qu'au financement et à la sauvegarde du service universel ;
- ◆ la refonte du cadre juridique des services financiers de La Poste, avec la création de la Banque postale (hors du champ de la régulation postale) ;
- ◆ la mission d'aménagement du territoire dévolue à l'entreprise La Poste et son financement.

Tout en modernisant le dispositif juridique des activités postales, la loi de régulation des activités postales a également réorganisé les dispositions législatives et réglementaires concernant le secteur postal, pour les répartir en deux grands corps de texte :

- ◆ le code des postes et des communications électroniques qui regroupe les règles applicables aux services postaux en général, ainsi qu'au service universel postal en particulier. C'est lui qui précise les dispositifs de la régulation⁴, et notamment le rôle de l'ARCEP⁵ ;
- ◆ la loi de 1990 relative à La Poste⁶ qui précise les règles de fonctionnement de l'entreprise La Poste (et ne concerne donc pas directement l'action de l'Autorité).

En 2007, un nouveau décret d'application est venu compléter ce cadre⁷. Il a modifié le CPCE⁸ pour ce qui concerne les caractéristiques du service universel ainsi que les droits et obligations de La Poste au titre de ses missions de service public des envois postaux.

2. Les missions du régulateur

La loi sur la régulation des activités postales a donné mission à l'ARCEP de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal :

- ◆ en délivrant les autorisations d'exercer une activité postale ;
- ◆ en émettant des avis rendus publics sur les tarifs et les objectifs de qualité du service universel ;
- ◆ en approuvant les tarifs du secteur réservé.



3 - Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, JO du 21 mai 2005.

4 - Cf. chapitre II du CPCE.

5 - Cf. article L.5-2 du CPCE.

6 - Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, JO du 8 juillet 1990.

7 - Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007, JO du 7 janvier 2007.

8 - Cf. articles R.1 à R.1-1-26° du CPCE.

9 - Un cécogramme est un courrier contenant des documents envoyés ou reçus par des déficients visuels ou par les organisations qui les assistent, et qui bénéficient de ce fait d'une franchise totale ou partielle dans les systèmes postaux de nombreux pays.

3. Des textes d'application restent à adopter

Les textes d'application à venir

Décret sur l'autorisation des services d'envois recommandés administratifs et juridictionnels	Décret prévu par l'article L.3-4 du CPCE
Décret sur l'accès aux boîtes aux lettres particulières	Décret prévu par l'article L.5-10 du CPCE
Arrêtés sur les caractéristiques du service universel	Arrêté sur les objectifs de qualité Arrêté sur la définition des envois en nombre Arrêté sur les envois de cécogrammes ⁹

En premier lieu, l'article L.3-4 du CPCE prévoit l'adoption d'un décret relatif à l'autorisation des services d'envois recommandés administratifs et juridictionnels. Un projet de décret a été soumis à l'ARCEP pour avis en 2006, avis rendu par l'Autorité le 21 novembre 2006¹⁰. A ce jour, le décret n'a pas été adopté.

10 - Avis de l'ARCEP n°06-0458 du 21 novembre 2006.

En second lieu, un projet de décret prévu par l'article L.5-10 du CPCE, relatif aux modalités d'accès aux boîtes aux lettres particulières par les prestataires de services postaux¹¹, a également fait l'objet d'un avis de l'ARCEP le 29 mars 2007¹². L'ARCEP a organisé une consultation publique en novembre 2007¹³ pour envisager des solutions permettant l'accès prévu par l'article L.5-10 du CPCE au vu de la multiplication des mesures de fermeture des immeubles. La synthèse de cette consultation a été publiée par l'Autorité le 14 février 2008¹⁴. Elle a permis de dégager une solution de court terme au problème soulevé et l'Autorité a rappelé l'importance d'adopter un décret d'application.

11 - Cf. partie 1, chapitre 1, E et infra.

12 - Avis de l'ARCEP n°07-0244 du 29 mars 2007.

13 - Cf. partie 1, chapitre 1, E.

14 - Disponible sur www.arcep.fr.

Enfin, trois arrêtés doivent préciser le décret du 5 janvier 2007 sur les caractéristiques du service universel : un arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste au titre de l'offre de service universel, dont le projet a été soumis à l'Autorité pour avis début 2008, un arrêté sur la définition des envois en nombre ainsi qu'un arrêté relatif aux cécogrammes.

4. La jurisprudence nationale

En avril 2007, la société OFM a saisi l'Autorité d'une demande de règlement de différend à l'encontre de La Poste.

15 - Art. L.2-1,2° du CPCE : "Le prestataire détermine les tarifs et les conditions de ces prestations selon des règles objectives et non discriminatoires."

Par sa décision de règlement de différend du 19 juillet 2007, l'Autorité a déclaré recevables les demandes de la société OFM, elle a ensuite partiellement fait droit aux conclusions de la société OFM, en considérant que l'un des articles de l'annexe du contrat technique de préparation comportait des conditions qui n'étaient pas déterminées selon des règles "objectives" et que La Poste devait proposer à la société OFM un article conforme au droit¹⁵. En revanche, elle a rejeté le surplus des conclusions de la société OFM.

16 - Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 26 février 2008.

La société OFM ayant fait appel de cette décision, la Cour d'appel de Paris a rejeté sa demande et confirmé en tout point la décision de l'ARCEP dans son arrêt du 26 février 2008¹⁶, et notamment la compétence de l'ARCEP à régler un litige opposant un opérateur et un routeur.

CHAPITRE 2

L'état de préparation du marché français à l'échéance de 2011

L'année 2007 a été marquée par l'accord de l'Union européenne pour ouvrir totalement les marchés postaux en 2011.

C'est dans cette perspective qu'il est utile d'examiner l'état de préparation du marché français à cette échéance importante, tant sur le plan de la concurrence que sur celui du service universel.

D'une manière générale, on observe que la concurrence se développe lentement et parfois difficilement en Europe. Mais la situation du marché français apparaît plus statique que celle des principaux grands marchés européens.

A. Le rappel sur les objectifs de l'ouverture des marchés

1. Le choix d'ouvrir les marchés postaux à la concurrence

L'efficacité économique est le principal fondement de la politique postale menée depuis 1993 : le "Livre vert" de la Commission européenne faisait le constat d'une qualité et d'une efficacité relativement disparates à travers l'Europe, particulièrement en ce qui concerne les envois transfrontières.

Dans le cas précis de la France, le rapport du sénateur Gérard Larcher de 1997 "Sauver La Poste" établissait d'ailleurs un constat similaire :

- ◆ des missions mal définies, au financement peu transparent ;
- ◆ une tarification sans rapport avec les coûts, donnant des signaux erronés aux acheteurs, et donc source d'inefficacité économique ;
- ◆ l'absence de pression à l'efficacité, dont résultent un retard dans la modernisation des outils de production et une qualité insuffisante.

Pour rendre le service postal européen plus efficace, la Commission européenne a proposé une action résolue des Etats membres pour fixer des obligations de qualité et de disponibilité, et une ouverture progressive des marchés postaux à la concurrence. Cette approche décrite dans le "Livre vert" a été acceptée par le Conseil avec le vote de la directive postale de 1997.

Aux Etats-Unis prévaut une option complètement différente : l'USPS continue de bénéficier d'un monopole et ses tarifs sont très strictement contraints par la *Postal Rate Commission* qui est une émanation du Congrès. L'USPS est une entreprise strictement cantonnée à l'activité régulée, dont les contours correspondent à ceux du monopole. Mais ce modèle n'a pas été retenu en Europe où est prévue l'ouverture complète à la concurrence. Les postes européennes sont d'ailleurs devenues des entreprises diversifiées, dans lesquelles la mission de service public coexiste avec des activités commerciales qui en sont un prolongement naturel (express, transport de presse), voire avec des métiers profondément différents : les services bancaires.

2. L'articulation d'un marché ouvert avec l'obligation de service universel

La décision d'ouvrir les marchés postaux européens repose aussi sur l'analyse que l'offre d'un service postal universel peut être maintenue dans un contexte concurrentiel. Ce point a fait l'objet de nombreuses études et commentaires durant les négociations européennes qui se sont tenues en 2007, notamment sur la question de la péréquation géographique des tarifs. L'étude d'impact qui fonde les décisions européennes s'appuie sur le raisonnement suivant :

1 - Le courrier égrené est le courrier émis par des particuliers, des professionnels mais aussi des grands émetteurs, ne faisant l'objet d'aucune préparation spécifique. Il est déposé dans les boîtes de collecte sur la voie publique ou à proximité des centres de tri, ou bien dans des points de contact de La Poste.

- ◆ une moitié environ du marché postal est "captif" : il s'agit d'un trafic postal dit "égrené"¹, peu affecté par la concurrence, car coûteux à collecter et à traiter industriellement ; l'enjeu de l'opérateur de service universel est donc d'obtenir pour ce trafic des tarifs couvrant les coûts ; ces tarifs peuvent d'ailleurs demeurer péréqués puisque le marché correspondant est peu contesté par la concurrence ; si l'opérateur de service universel équilibre sa tarification, il peut assurer le service dans des conditions économiques d'autant plus satisfaisantes que ce trafic contribue à ses économies d'échelle ;
- ◆ au contraire, la part contestable du marché, le courrier dit "industriel", est exposée à la concurrence. En revanche, l'opérateur de service universel a la faculté de déperéquer les tarifs de ces envois si la situation le justifie ; il est donc en mesure de rivaliser avec ses concurrents qui seront souvent des entreprises spécialisées dans la distribution en milieu dense.

B. Les développements de la concurrence

1. L'émergence de la concurrence en Europe

Aujourd'hui, sur quelques marchés, les opérateurs alternatifs ont émergé ou sont sur le point de le faire. Les pays qui abritent les marchés les plus importants anticipent même les échéances de la politique européenne.

Etat des lieux de la libéralisation totale des marchés postaux dans l'Union européenne (mars 2008)	
Marchés déjà libéralisés	Suède (1993), Finlande (1994), Royaume-Uni (2006), Allemagne (1 ^{er} janvier 2008), Pays-Bas (2008)*
Libéralisation prévue à l'échéance du 31 décembre 2010	Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, France , Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie
Libéralisation fin 2012	Chypre, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque

* Initialement prévue le 1^{er} janvier 2008, la libéralisation totale des services postaux aux Pays-Bas a été reportée suite à un différend opposant l'opérateur postal néerlandais TNT au gouvernement allemand sur la question du salaire minimum imposé outre-Rhin.

Toutefois, le développement de la concurrence ne s'est pas fait sans difficulté.

L'opérateur alternatif le plus ancien, City Mail en Suède, n'a atteint la rentabilité qu'après de nombreuses années de pertes. L'Espagne et les Pays-Bas comptent désormais des opérateurs alternatifs d'envergure significative, qui atteignent un seuil de rentabilité sur le marché de la publicité adressée.

Sur le marché allemand, où le trafic traité par les opérateurs alternatifs atteindrait 1,5 milliard d'objets, l'introduction d'un salaire minimum de branche de 9,80 € semble avoir gelé les projets de développement d'un concurrent (TNT-D) et a provoqué le retrait d'un autre (PIN).

Au Royaume-Uni, les activités de consolidation (routage et regroupement de courrier en amont de la chaîne postale) se développent rapidement, mais le déploiement de réseaux alternatifs apparaît encore limité.

Comparaison de l'état de développement des principaux opérateurs alternatifs européens

Pays	Opérateur	Couverture géographique	Part de marché *	Volumes (en millions)	Chiffre d'affaires annuel (millions d'€)
Suède	City Mail	45%	8%	245	7
Pays-Bas	Sandd	100%	5,6%	320	68
	SelektMail	100%	Obj. 10%	300	80
Allemagne	TNT-D	90%	Obj. 10%	70	200
Espagne	Unipost	70%	10%	500	78

* sur l'ensemble du marché.

2. Le marché français

2.1 Les entreprises autorisées

L'ARCEP a délivré des autorisations à des entreprises qui offrent aujourd'hui des services postaux locaux ou nationaux.

Typologie des autorisations délivrées par l'ARCEP en 2006 et 2007

	Autorisations sur le segment des envois transfrontières*	Autorisations pour la distribution sur une zone locale	Autorisations pour la distribution d'envergure nationale**
2006	6	3	1
2007	4	7	0

* Filiales de postes et une entreprise indépendante.

** Hors La Poste et hors DOM.

Mais, à ce stade, l'observation du marché laisse présager qu'à législation constante, il ne peut émerger en France, d'ici 2011, de concurrents d'envergure similaires au suédois City Mail, au néerlandais Sandd, à l'opérateur allemand TNT, voire à l'espagnol Unipost. La principale entreprise qui avait entrepris de constituer un réseau de distribution alternatif dédié aux envois adressés – Adrexo – a annoncé l'arrêt de son développement en février 2008². Elle poursuit son activité d'envois adressés sur la base de son réseau national de distribution d'imprimés.

2 - Cf. communiqué des résultats financiers du Groupe Spir pour 2007, 20 février 2008, disponible sur www.spir.fr.

Par rapport à la situation dans les autres pays européens, le marché français se caractérise en effet par l'étroitesse du segment ouvert à la concurrence.

En théorie, la part du marché français ouverte à la concurrence n'est pas négligeable. Ainsi, le monopole légal correspond à 6,2 milliards d'€ de chiffre d'affaires sur un marché total dont le périmètre peut être estimé à 15 milliards d'€ dans son acception la plus large (c'est-à-dire y compris l'express domestique et la distribution d'imprimés sans adresse), et à 12 milliards d'€ dans une acception plus étroite (le courrier, les colis à destination du grand public, les périodiques et les envois recommandés).

Mais à cette vision juridique du monopole s'oppose une réalité économique : le segment réellement contestable par des distributeurs concurrents sur le marché de la correspondance ne dépasse guère un milliard d'objets (les envois de correspondance représentent un peu plus de 16 milliards d'objets) puisqu'il se réduit à la partie du courrier :

- ◆ émis en nombre ;
- ◆ non urgent ;
- ◆ distribué dans les seules zones denses ;
- ◆ d'un poids supérieur à 50 g (en moyenne, 16 % des volumes de correspondance excèdent ce poids).

Pour un opérateur alternatif, il faut donc atteindre une part de marché élevée sur le segment contestable – très limité – pour espérer couvrir les seuls coûts opérationnels d'un réseau de distribution. A l'inverse, dans les pays où le segment

ouvert est significativement plus élevé, les opérateurs alternatifs atteignent le point mort avec une part de marché limitée (10 % pour les opérateurs des Pays-Bas, 8 % pour City Mail).

Selon l'hypothèse la plus vraisemblable, les opérateurs alternatifs ne trouvent pas actuellement les trafics qui leur permettent de réaliser les économies d'échelle nécessaires pour concurrencer La Poste. Dans les pays où l'ouverture totale à la concurrence a été anticipée³, ainsi qu'en Espagne, les opérateurs alternatifs disposent d'un espace économique plus important :

3 - Voir supra.

- ◆ via l'ouverture au premier gramme des envois publicitaires dans les pays européens les plus innovants ;
- ◆ via la notion de "services à valeur ajoutée" dans le cas allemand (par exemple le courrier collecté après 17 h, ou collecté et distribué le même jour) ;
- ◆ via l'ouverture du marché de la distribution locale dans le cas espagnol.

2.2 Les obstacles à l'entrée sur le marché

Les opérateurs français ont également trouvé sur leur route des obstacles particuliers, tels que l'accès aux boîtes aux lettres : en effet, en France, de plus en plus d'immeubles urbains installent des systèmes de fermeture de leurs accès.

Rappel de la loi

Le législateur a inscrit dans la loi de régulation postale de 2005 un principe d'égal accès aux boîtes aux lettres entre les opérateurs postaux autorisés et le prestataire du service universel, La Poste. Le décret d'application qui doit définir les modalités de cet accès n'est à ce jour pas paru.

Ce principe d'égal accès a également été inscrit dans le code de la construction et de l'habitation, dont l'article L.111-6-3 réaffirme : *"Pour l'application de l'article L. 5-10 du code des postes et des communications électroniques, les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndicat représenté par le syndic permettent au prestataire du service universel postal et aux opérateurs titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du même code d'accéder, selon des modalités identiques, aux boîtes aux lettres particulières.*

Les porteurs et les vendeurs colporteurs de presse inscrits auprès du Conseil supérieur des messageries de presse, agissant pour le compte d'une entreprise de presse ou d'une société de portage de presse, titulaire de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques, ont accès aux boîtes aux lettres particulières selon les mêmes modalités que les agents chargés de la distribution au domicile agissant pour le compte des opérateurs visés à l'alinéa précédent."

Dès 2004-2005, les opérateurs postaux ont fait état de difficultés pour accéder aux boîtes aux lettres des immeubles résidentiels qui ont opté pour la fermeture permanente de leurs accès. Les nouveaux entrants sur le marché se sont plaints d'une situation discriminatoire par rapport à celle de La Poste qui, elle, a la possibilité d'entrer dans tous les immeubles. Car si l'autorisation de l'ARCEP confère aux opérateurs postaux une caution auprès des syndicats de copropriétés et des

gestionnaires d'immeubles, elle ne résout pas pour autant toutes les difficultés techniques et économiques liées à l'obtention d'un accès aux boîtes aux lettres.

C'est pourquoi l'Autorité a réuni depuis novembre 2006 l'ensemble des acteurs concernés par les problèmes d'accès aux boîtes aux lettres⁴. Outre les opérateurs de distribution directement intéressés (opérateurs postaux autorisés, porteurs de presse, distributeurs de colis), les professions de l'immobilier ont participé aux travaux.

4 - Cf. Rapport d'activité 2006 de l'ARCEP, p. 163.

5 - Consultation publique de l'ARCEP du 30 novembre 2007 relative à l'accès aux boîtes aux lettres installées dans des immeubles équipés d'un système de contrôle d'accès ; voir encadré ci-après.

Elle a lancé, fin 2007, une consultation publique⁵ qui a débouché sur des solutions permettant à court terme l'accès des concurrents de La Poste dans les immeubles équipés d'un système de contrôle d'accès Vigik.

Elle a soulevé aussi des questions ne relevant pas du champ de compétence de l'ARCEP, comme l'accès des services de secours à ces immeubles. A plus long terme, cette consultation devrait permettre aux acteurs concernés de faire évoluer le système en tenant compte de ces contraintes.

Enfin, l'Autorité a rappelé par ailleurs la nécessité d'adopter le décret d'application de l'article L.5-10 qui doit fixer les limites dans lesquelles les opérateurs autorisés peuvent accéder aux boîtes aux lettres pour la distribution d'envois postaux.

Vigik, un exemple de dispositif de contrôle d'accès

Le système Vigik a été développé par La Poste (brevet déposé en 1994). Il s'ajoute au système d'ouverture / fermeture (digicode, interphone, etc.) des immeubles pour permettre à certaines personnes extérieures d'y pénétrer, tout en préservant la sécurité des résidents. Ce n'est donc pas un dispositif de fermeture mais un dispositif d'ouverture contrôlée et sélective.

Concrètement, il permet de filtrer le passage de tiers (des entreprises de distribution ou des prestataires de service type EDF, France Télécom) dans les immeubles grâce à un badge électronique. Ce badge est programmé, sur une durée limitée (une journée), pour permettre au distributeur de franchir le système de contrôle, à la condition qu'il en ait été préalablement autorisé par la copropriété ou le gestionnaire.

Le système Vigik implique donc que le distributeur :

- ◆ soit au préalable identifié par le gestionnaire pour que celui-ci lui octroie une autorisation ;
- ◆ dispose d'un équipement lui permettant de programmer son passage dans l'immeuble.

Or, si des prestataires comme La Poste, EDF ou France Télécom sont clairement identifiés et sont déjà équipés du matériel adéquat, d'autres opérateurs, plus récemment apparus sur le marché, sont confrontés à certaines difficultés : outre le coût de l'achat d'un équipement approprié, ils doivent aussi faire la démarche, souvent longue, de repérer le gestionnaire puis de se signaler auprès de lui pour obtenir l'accès aux entrées du bâtiment. Ce processus induit à chaque fois un coût et un délai d'intervention de la part de l'installateur du système. A cela s'ajoutent les conséquences commerciales et les probables réclamations à gérer.

La consultation publique de l'ARCEP

L'Autorité a organisé, fin novembre 2007, une consultation publique sur l'accès aux boîtes aux lettres installées dans les immeubles équipés d'un système de contrôle d'accès.

Elle a reçu 23 contributions émanant aussi bien d'opérateurs de distribution que de représentants des propriétaires (gestionnaires d'immeubles et organismes d'HLM), ainsi que d'associations de consommateurs et de fabricants et installateurs d'équipements de contrôle.

La synthèse publiée par l'ARCEP fait ressortir la nécessité de concilier :

- ◆ le souci de sécurité et de tranquillité des résidents, qui souhaitent conserver la maîtrise des conditions d'accès aux immeubles d'habitation ;
- ◆ les règles de concurrence entre plusieurs catégories d'opérateurs : par exemple entre les opérateurs postaux qui ne distribuent que des envois postaux, les opérateurs postaux qui distribuent également de la publicité non adressée et d'autres opérateurs qui ne distribuent que de la publicité non adressée ;
- ◆ l'égal accès aux boîtes aux lettres par les opérateurs postaux et les porteurs de presse, dans les conditions prévues par la loi, seul sujet sur lequel l'Autorité est légitime à intervenir.

Concernant les accès Vigik qui *“sont, en pratique, ceux qui soulèvent le plus de difficultés d'accès”*, une solution de court terme permettant l'accès immédiat des opérateurs postaux autorisés a été trouvée. Cette solution leur permet, selon des modalités identiques, c'est-à-dire en partageant le même code d'identification dans le système Vigik, d'accéder aux boîtes aux lettres installées dans les immeubles équipés de ce système.

De plus, la consultation a mis en évidence la nécessité de mettre en place une nouvelle gouvernance du système Vigik s'appuyant sur des règles de fonctionnement équitables et transparentes pour permettre l'émergence de solutions pérennes.

Elle a également souligné qu'il était nécessaire d'en améliorer la flexibilité, notamment en facilitant l'ajout ou la suppression de prestataires.

Enfin, la consultation a permis d'intégrer l'accès aux boîtes aux lettres dans le débat plus global de l'accessibilité aux immeubles. Ce débat dépasse cependant le champ de compétence de l'Autorité.

2.3. La concurrence sur les marchés amont du courrier, la collecte et la concentration des envois

Ce domaine intéresse particulièrement les grands émetteurs, qui confient la préparation de leurs envois à des intermédiaires (les “routeurs”), et des émetteurs de taille plus réduite, à qui ces routeurs proposent de “consolider” leurs envois dans des dépôts plus importants, ouvrant droit à de meilleures conditions.

En France, 200 entreprises sont présentes sur ces marchés. On estime que les routeurs traitent 85 % des envois publicitaires. Mais l'Autorité a pu observer que ces entreprises n'ont pas de pouvoir de marché : les contrats qui les lient à l'opérateur les placent dans une situation proche de celle de leur sous-traitant ou d'un sous-traitant de l'émetteur. Ces conditions ne permettent pas l'émergence d'un véritable contre-pouvoir de l'acheteur.

2.4. L'état de préparation à une concurrence totale

A situation inchangée, le marché français passerait donc sans transition en 2011 d'un quasi-monopole à une situation de concurrence totale. Cette situation ne permet pas au marché de commencer à s'adapter à l'apparition de la concurrence puisqu'elle bloque l'émergence de la concurrence sur le marché de la distribution.

CHAPITRE 3

Les marchés postaux

La loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales prévoit que l'ARCEP mette en place une enquête statistique afin de suivre l'évolution du marché postal dans un contexte de libéralisation progressive du secteur¹.

¹ - Article L.135 du CPCE.

En 2005, l'Autorité a ainsi créé un Observatoire statistique des activités postales. Ce premier Observatoire a présenté un panorama des marchés postaux en 2004.

Dans sa troisième édition, publiée fin 2007, l'Observatoire a présenté les chiffres des marchés postaux en 2006. Il est complété, à l'occasion de la publication du rapport annuel, par les données provisoires de 2007 pour le marché des correspondances.

Les activités postales

L'article L.1 du CPCE définit les services postaux comme *“la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières”*. Un envoi postal comporte obligatoirement une adresse et peut être une correspondance, un catalogue, un journal, un imprimé ou un colis.

Les activités postales au sens de l'Observatoire sont plus étendues : elles se définissent comme toutes les activités de levée, tri, transport et distribution permettant à un envoi d'arriver chez son destinataire final. Les activités postales couvrent ainsi tous les envois de correspondance, de catalogues, de presse et de publicité adressée ou non, quelles que soient leurs modalités d'acheminement.

A. Le panorama des marchés en 2006

1. Les volumes

Les envois de correspondance domestique et la publicité non adressée sont les deux plus gros flux d'envois en termes de volume. Soutenu par la croissance à deux chiffres du e-commerce, le marché du colis “léger” – c'est-à-dire de moins de 30 kg – qui ne représente que 2 % du volume des envois, est l'un des marchés les plus dynamiques des activités postales. En 2006, près de 700 millions de colis ont été distribués en France.

La distribution de presse payante aux abonnés se positionne en troisième position avec 2,7 milliards de journaux et de magazines distribués par voie postale ou par portage. Elle représente une part de l'ordre de 13,5 % des objets adressés distribués en France.

L'export représente plus de 2 % des envois adressés distribués en France avec près de 500 millions d'objets adressés exportés en 2006.

Activités postales et marchés connexes de distribution (revenus en millions d'e hors taxes)

Objets adressés	2005	2006	Evolution
Distribués en France			
Envois de correspondance	8 470	8 435	-0,4 %
Lettres et colis remis contre signature	1 302	1 382	6,1 %
Colis	3 464	3 698	-
dont colis "ordinaire"	1 464	1 598	9,1 %
dont express colis légers*	2 000	2 100	-
Distribution postale de la presse aux abonnés**	492	484	-1,7 %
Total des objets adressés distribués en France	13 728	13 999	2,0 %
Distribués à l'export			
Envois de correspondance	500	418	-16,4 %
Colis "ordinaire"	74	85	14,6 %
Presse	31	29	-6,2 %
Total export	605	532	-12,1 %
Objets non adressés			
Total publicité non adressée	630	658	4,5 %

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

L'import est inclus dans l'ensemble des envois de correspondance, objets remis contre signature, colis, presse et publicité non adressée.

*Estimations, trafic domestique et import.

** Ne comprend pas les revenus associés au portage de presse.

Activités postales et marchés connexes de distribution (volumes des envois en millions)

Objets adressés	2005	2006	Evolution
Distribués en France			
Envois de correspondance	16 806	16 540	-1,6 %
Lettres et colis remis contre signature	276	279	1,1 %
Colis	638	665	-
dont colis "ordinaire"	358	365	2,0 %
dont express colis légers*	280	300	-
Distribution de la presse aux abonnés**	2 789	2 710	-2,8 %
Total des objets adressés distribués en France	20 509	20 194	-1,5 %
Distribués à l'export			
Envois de correspondance	523	480	-8,1 %
Colis "ordinaire"	7	8	18,0 %
Presse	28	27	-2,8 %
Total export	558	516	-7,5 %
Objets non adressés			
Total publicité non adressée	18 570	18 568	0,0 %

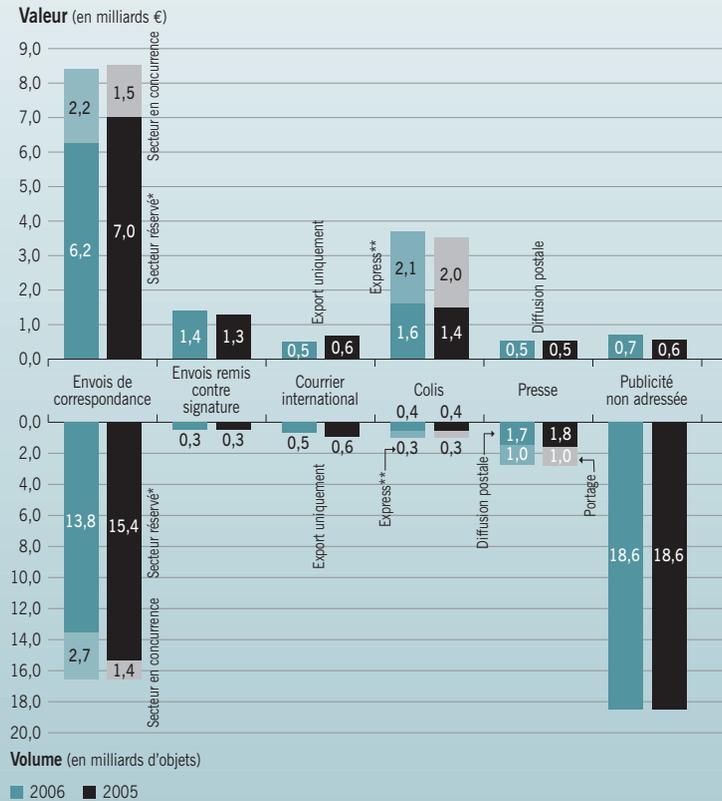
Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2004, 2005 et 2006.

L'import est inclus dans l'ensemble des envois de correspondance, objets remis contre signature, colis, presse et publicité non adressée.

*Estimations, trafic domestique et import.

** Comprend le portage de presse.

Total du marché en valeur 2006-2005



Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

*En 2006, le monopole postal correspond aux envois de correspondance \leq à 50g et dont le prix est \leq à 2,5 fois le tarif de base.

**Estimations.

Total du marché en volume 2006-2005

2. Plus de 14,5 milliards d'€ de revenus en 2006

Le revenu des opérateurs pour la distribution d'objets adressés en France et à l'export dépasse les 14,5 milliards d'€ en 2006. Le marché des envois de correspondance génère les revenus les plus importants (8,4 milliards d'€), soit plus de la moitié de l'ensemble des revenus.

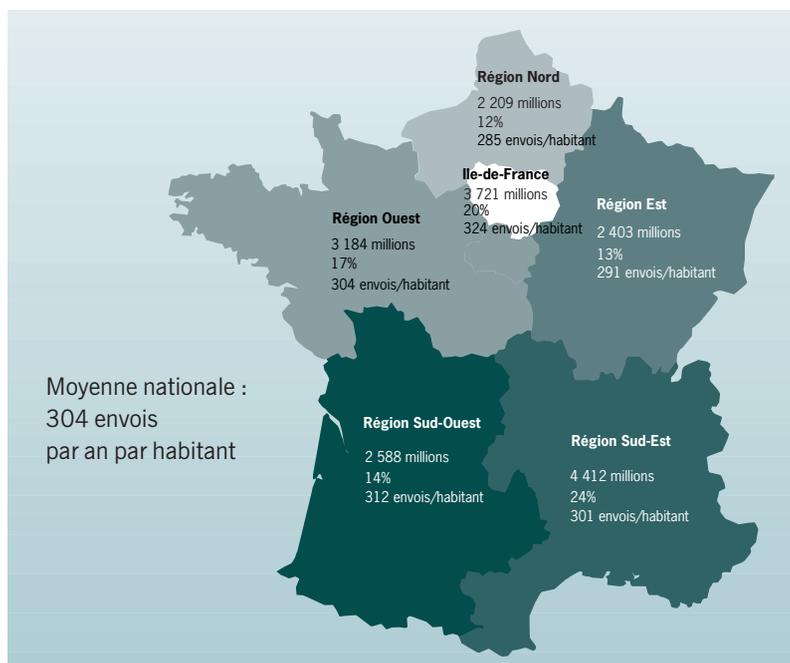
Les revenus du marché du colis – colis "ordinaire" et express confondus – représentent près de 24 % de l'ensemble des revenus pour seulement 2 % des volumes en 2006. Leur croissance annuelle en revenus est la plus forte, comparée à celle des autres produits.

Alors qu'elle représente près de la moitié des envois, la publicité non adressée ne génère que 4 % de l'ensemble des revenus. La distribution de prospectus est en effet un service à moindre valeur ajoutée. Sa distribution ne nécessitant ni collecte, ni tournées quotidiennes, elle n'est d'ailleurs pas considérée comme un envoi postal. Les revenus de la publicité non adressée ont augmenté de 4,5 % entre 2005 et 2006 alors que les volumes sont restés stables.

En revenus, l'export représente près de 4 % des revenus générés par la distribution d'objets adressés.

3. La répartition géographique des flux de distribution en 2006

Distribution des envois de correspondance, lettres remises contre signature et presse



Ramenée à la population, l'Ile-de-France est la région dans laquelle les habitants ont reçu le plus de courrier en 2006. Un Francilien reçoit en moyenne 324 envois par an, soit près de 7 % de plus que la moyenne métropolitaine (de l'ordre de 304 envois par an par habitant). La région Sud-Ouest, où un habitant reçoit en moyenne 312 envois par an, se place également au-dessus de la moyenne métropolitaine.

Avec 304 envois par habitant, la région Ouest se situe dans la moyenne. Le nombre d'envois par habitant distribués dans les autres régions – Sud-Est, Est et Nord-Est – est inférieur à la moyenne, avec respectivement 301, 291 et 285 envois par habitant.

B. Le marché des envois de correspondance

1. Le marché de la distribution des envois de correspondance en France

1.1 Les volumes et les revenus en hausse en 2007

Revenus

Millions d'e HT	2005	2006	2007p	Evolution 2006-2007
Envois de correspondance, hors publicité adressée	6 732	6 788	6 928	2,1 %
Publicité adressée	1 738	1 647	1 629	-1,1 %
Total des envois de correspondance	8 470	8 435	8 556	1,4 %

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005, 2006 et avancée 2007.

Volumes

Millions d'e HT	2005	2006	2007p	Evolution 2006-2007
Envois de correspondance, hors publicité adressée	11 950	11 668	11 831	1,4 %
Publicité adressée	4 856	4 871	4 797	-1,5 %
Total des envois de correspondance	16 806	16 540	16 628	0,5 %

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005, 2006 et avancée 2007.

Note : selon la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997, l'envoi de correspondance est une communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminé et remis à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur son conditionnement. Cet envoi postal ne dépasse pas 2 kg. Les livres, catalogues, journaux ou périodiques ne font pas partie des envois de correspondance. Le *publipostage* (publicité adressée ou marketing direct) est un envoi de correspondance.

En 2007, les envois de correspondance distribués en France ont augmenté tant en valeur (1,4 %) qu'en volume (0,5 %). Ces croissances inversent la tendance à la baisse observée entre 2005 et 2006 (-0,4 % en valeur et -1,6 % en volume). Les volumes d'envois liés aux élections présidentielle et législatives ont notamment soutenu le trafic.

Les revenus des envois de correspondance hors publicité adressée ont augmenté de 2,1 % en 2007 pour une hausse de 1,4 % des volumes. L'évolution des revenus s'explique notamment par la hausse des tarifs des produits égrenés relevant du secteur réservé appliquée par La Poste le 1^{er} octobre 2006. En particulier, le prix du timbre pour les envois de moins de 20 g a augmenté de 1,89 % (de 0,53 € à 0,54 €).

Les revenus de la publicité adressée baissent de 1,1 % et les volumes de 1,5 % en 2007. La baisse des revenus est moins forte qu'en 2006 (-5,2 %) – alors même que les volumes diminuent – du fait de la hausse, le 1^{er} janvier 2007, du prix des produits "Tem'post MD7" (+ 2,43 %) et "Postimpact TS3" (+ 2,7 %), approuvée par l'Autorité².

La part des revenus de la publicité adressée dans les envois de correspondance poursuit sa baisse (-0,5 point par rapport à 2006), observée depuis 2004. Cette tendance s'explique à la fois par la baisse du revenu de la publicité adressée et par la hausse du revenu des envois de correspondance hors publicité adressée depuis trois ans.

En revanche, l'évolution de la part des volumes de publicité adressée entre 2006 et 2007 s'inverse. Alors qu'elle augmentait depuis 2004, elle baisse de 0,6 point pour atteindre 28,9 % des envois de correspondance distribués en France en 2007.

2 - Décision de l'ARCEP n°06-0690 du 18 juillet 2006.

Part de la publicité adressée dans les envois de correspondance (revenu et volume)



Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005, 2006 et avancée 2007.

1.2 Le secteur réservé et le secteur en concurrence en 2006 et en 2005

En 2006, le secteur réservé à La Poste – c'est-à-dire les envois de 50 g au plus – représente 83,5 % des envois de correspondance distribués en France. Il concentrait 92 % du total des envois de correspondance en 2005, lorsque le monopole postal se limitait aux envois inférieurs à 100 g.

Les revenus du secteur réservé représentent 73,5 % des revenus des envois de correspondance distribués en France en 2006, contre près de 83 % l'année précédente.

Répartition des envois de correspondance en 2006 (domestique et import)

	Volume		Revenu	
	2005	2006	2005	2006
Secteur réservé	91,8%	83,5%	82,8%	73,5%
Secteur en concurrence	8,2%	16,5%	17,2%	26,5%
Total envois de correspondance	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

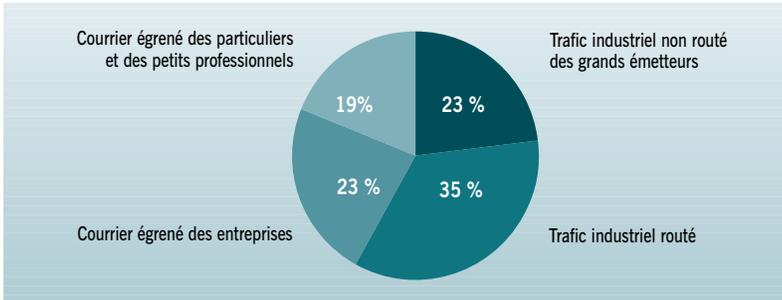
1.3 Le trafic industriel et le trafic égrené en 2006 et en 2005

3 - Le courrier égrené est le courrier émis par des particuliers, des professionnels mais aussi des grands émetteurs, ne faisant l'objet d'aucune préparation spécifique. Il est déposé dans les boîtes de collecte sur la voie publique ou à proximité des centres de tri, ou bien dans des points de contact de La Poste.

En 2006, près de 58 % des envois de correspondance distribués en France correspondaient au trafic industriel – c'est-à-dire à des envois supérieurs à 400 plis, de même nature et déposés par un même expéditeur – provenant directement de grands émetteurs ou des centres de tri des routeurs.

La part du courrier industriel baisse d'un point par rapport à 2005 au profit des envois de correspondance envoyés de façon égrenée³.

Répartition des envois de correspondance en volume en 2006 (domestique et import)



Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

Au total, 81 % des envois de correspondance proviennent des entreprises en 2006. Cette part est stable par rapport à 2005.

Les deux tiers des envois de courrier sont à destination des particuliers, le tiers restant à destination des entreprises. Les envois de particulier à particulier ne représentent que 3 % des échanges de courrier⁴.

4 - Le Courrier en chiffres – Données 2006, Groupe La Poste, p. 4.

2. Les envois de correspondance à l'export en 2007

Revenus

Millions d'e HT	2005	2006	2007p	Evolution 2006-2007
Envois de correspondance	500	418	438	4,7%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

Volumes

Millions	2005	2006	2007p	Evolution 2006-2007
Envois de correspondance	523	462	473	2,4%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

Le marché des envois de correspondance export est, contrairement au marché domestique, totalement ouvert à la concurrence. Ce segment représente un peu moins de 3 % du volume des envois de correspondance totaux pour quelque 5 % du revenu. Après une baisse importante du revenu et du volume en 2006 (respectivement -16,3 % et -11,6 %), le marché de la correspondance export repart à la hausse avec, en particulier, une croissance de 4,7 % des revenus.

C. Les autres segments de marché

1. Les colis

Le marché du colis dit "léger", c'est-à-dire de moins de 30 kg, représente en 2006 près de 700 millions de colis distribués en France pour des revenus estimés à environ 3,7 milliards d'€.

Deux segments composent ce marché : le marché du colis "ordinaire" et le marché de l'express colis "légers". La distinction principale entre ces deux

5 - Rapport annuel 2006, La Poste, p. 11.

6 - La Poste, qui opère sur ce marché via sa division ColiPoste, indique dans son rapport d'activité 2006 que 75 % des colis étaient des produits suivis en 2006 contre 60 % en 2005. Ce type d'envoi permet à l'expéditeur et au destinataire de suivre via Internet l'acheminement du colis, de son envoi à sa remise. Le 1^{er} mars 2006, les colis "Colieco" proposés au guichet par La Poste ont par ailleurs été supprimés de sa gamme de produits ; subsistent les "Colissimo", des colis plus chers mais dont le délai est garanti.

7 - Chiffres annuels 2006 de la Fédération des entreprises de vente à distance (FEVAD), édition 2007.

segments se fait essentiellement sur le délai d'acheminement, supérieur à un jour pour le colis "ordinaire" (J+2 à J+5) et égal ou inférieur à un jour pour l'express (J+1). En outre, le segment du colis "ordinaire" concerne majoritairement les échanges entreprises-consommateurs ou entre particuliers, l'express répondant plutôt aux besoins interentreprises. Les moyens mis en œuvre pour satisfaire des délais courts d'acheminement et une logistique adaptée se traduisent par des tarifs plus élevés pour l'express.

La frontière entre ces deux modes de livraison tend cependant à disparaître, les produits proposés par les opérateurs de ces deux marchés étant de plus en plus convergents.

1.1 Le colis "ordinaire"

En 2006, le marché du colis "ordinaire" demeure le plus important en termes de volume avec 365 millions de colis distribués en France, soit 2 % de plus qu'en 2005. Même si l'activité marque un ralentissement en 2006 (la croissance annuelle du volume était de +3,8 % entre 2004 et 2005), elle reste l'une des plus dynamiques parmi les activités postales. Elle est soutenue par la croissance à deux chiffres du e-commerce avec, notamment, une augmentation de 8,2 % des flux de colis entre particuliers⁵.

Les revenus générés par la distribution de colis sont en forte augmentation avec une croissance annuelle de 9,1 % de 2005 à 2006, alors qu'elle était de 4,9 % entre 2004 et 2005. Cette augmentation s'explique par la montée en gamme des produits achetés par les expéditeurs⁶.

En 2006, 240 millions de colis proviennent de la vente à distance (VAD)⁷, c'est-à-dire des acteurs historiques de la vente par correspondance mais aussi des *pure players* (plateformes commerçantes opérant uniquement sur le Net). Le marché de la VAD est ainsi à l'origine de près de 66 % du volume de colis "ordinaires" distribués en France.

Revenus

Millions d'e HT	2004	2005	2006	Evolution 2005-2006
Colis ordinaires	1 396	1 464	1 598	9,1%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

Volumes

Millions	2004	2005	2006	Evolution 2005-2006
Colis ordinaires	345	358	365	2,0%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

1.2 L'express colis "légers"

En 2006, quelque 300 millions de colis – dont 230 millions pour le marché domestique et 70 millions pour le marché de l'import – ont été distribués en express en France, sur un marché estimé à plus de 2 milliards d'€. Au total, le marché de l'express colis "légers" est estimé à plus de 3 milliards d'€ en 2006.

Taux de croissance de l'express colis légers*

	Revenu		Volume	
	2005	2006	2005	2006
SESP Express national	3,8 %	3,2 %	5,5 %	6,8 %
SESP Express import	22,2 %	13,4 %	15,2 %	18,9 %
SESP Express export	-0,5 %	5,6 %	4,8 %	5,3 %

* En glissement annuel et données brutes.

Source : Enquête messagerie n° 313, mars 2007, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.

L'express colis "légers" national – c'est-à-dire envoyé et distribué en France – est en hausse, davantage en nombre d'envois traités (+6,8 %) qu'en chiffres d'affaires (+3,2%), du fait de la diminution du prix unitaire moyen de l'envoi de 3,6 % (6,96€)⁸, selon l'enquête messagerie du ministère des Transports.

L'express international continue à croître en 2006, les importations étant plus dynamiques que les activités export. Entre 2005 et 2006, les envois de colis express en provenance de l'étranger ont ainsi augmenté de 18,9 % pour les volumes et de 13,4 % pour les revenus. La croissance des volumes s'est accélérée de 3,7 points par rapport à celle observée entre 2004 et 2005. En revanche, la croissance des revenus s'est ralentie de 8,8 points. L'enquête SESP explique ces évolutions par la baisse du prix unitaire de 8 % (10,83 €).

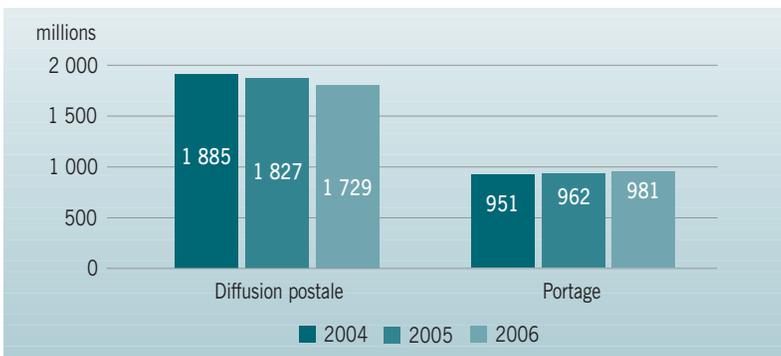
Le chiffre d'affaires export est en hausse sensible après une période de décroissance entre 2004 et 2005. Les volumes ne s'accroissent que d'un demi-point par rapport à la période précédente, le prix unitaire moyen de l'envoi augmentant de 1,1 % (36,21 €).

2. La distribution de la presse aux abonnés

La baisse de la diffusion de la presse par abonnement, diffusée par voie postale ou par portage⁹, s'accélère en 2006 avec une diminution des volumes de 2,8 %¹⁰ (contre 1,7 % en 2005). Elle s'inscrit dans un contexte plus général de baisse des volumes de la presse payante.

Le segment du portage atteint 981 millions d'envois et gagne du terrain (+2,0 % en un an). En revanche, la distribution par le circuit postal enregistre un recul sensible (1 729 millions d'envois, soit -5,4 % contre -3,1 % de 2004 à 2005).

Distribution de la presse en volume (hors diffusion en kiosque)



Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

8 - Enquête messageries, n° 313, mars 2007, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer. L'enquête SESP (ministère des Transports) est réalisée en partenariat avec TLF, la Fédération des entreprises de transport et logistique de France, et sur la base de données fournies par les réseaux eux-mêmes.

9 - Contrairement à la distribution par voie postale où une adresse est apposée sur le journal et où le facteur le distribue comme un courrier adressé, le portage de presse est réalisé à partir d'une liste de destinataires et d'une pile de journaux indifférenciés. Aussi le portage de presse n'est-il pas une activité postale au sens de la directive n° 97/67/CE du 15 décembre 1997 qui suppose de distribuer des objets adressés.

10 - Dans son 17^e observatoire de la presse, l'OJD indique que la diffusion de la presse payante grand public en France a baissé de 2,26 %, soit 0,6 point de moins que les chiffres de l'Observatoire. Ce décalage s'explique par la différence entre le périmètre d'observation de l'OJD et celui de La Poste.

11 - La Poste étant devenue exploitant autonome au 1^{er} janvier 1991, un protocole d'accord signé le 25 mars 1992 entre l'opérateur, la Fédération nationale de la presse française et le ministère des Postes et Télécommunications, a prévu que la presse acquitterait 33 % du coût du transport postal de ses publications, le solde étant partagé entre l'Etat (37 %) et La Poste (30 %). Selon ce protocole, l'Etat a donc versé à La Poste une subvention, fixée à 950 millions de francs en 1991 (145 millions d'€), portée à 1 930 millions de francs en 1993 (294 millions d'€), à 290 millions d'€ en 1997 et à 242 millions d'€ en 2005.

La baisse des volumes de presse distribués par voie postale, en particulier pour La Poste, s'accompagne d'une diminution des revenus associés de 1,1 % malgré une hausse des tarifs de distribution de presse en 2006 comprise entre 1,25 % pour la presse économique (J+7) et 5 % pour la presse urgente (J et J+1).

Les accords "Paul", accords pluriannuels Etat-Presses-Poste, ont fixé la contribution de l'Etat au coût du transport postal de la presse à 242 millions d'€¹¹ par an pour la période couvrant 2005 à 2008. Cette contribution correspond à la rémunération contractuelle versée par l'Etat à La Poste en contrepartie de l'avantage tarifaire accordé aux organismes de presse.

Revenus

Millions d'e HT	2004	2005	2006	Evolution 2005-2006
Chiffre d'affaires "presse"	468	492	484	-1,6%
Contribution de l'Etat	290	242	242	0,0%
Total	758	734	726	-1,1%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

En 2007, le chiffre d'affaires de la diffusion postale devrait s'élever à 470 millions d'€, selon La Poste.

3. La publicité non adressée

Revenus

Millions d'e HT	2004	2005	2006	Evolution 2005-2006
Publicité non adressée	593	630	658	4,5%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

Volumes

Millions	2004	2005	2006	Evolution 2005-2006
Publicité non adressée	18 590	18 570	18 568	0,0%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2005 et 2006.

12 - Ces données se fondent sur les informations transmises à l'ARCEP par La Poste (Médiapost) et par Adrexo (Adrexo et Kicible) ainsi que sur des estimations (pour environ 10 % des volumes et des revenus des marchés).

En volume, la publicité non adressée, technique de marketing direct également désignée sous le nom d'imprimés sans adresse (ISA), est stable en 2006. Le nombre d'objets ne progresse d'ailleurs que de façon très marginale depuis 2004. En revanche, les revenus des opérateurs ont fortement augmenté avec une croissance de 4,5 % en 2006¹².

Les opérateurs ont en effet répercuté l'augmentation des coûts de distribution des ISA sur les prix de leurs prestations. Cette augmentation est due en partie à l'entrée en vigueur d'une écotaxe depuis le 1^{er} janvier 2005 et à la mise en application d'une nouvelle convention collective le 1^{er} juillet 2005.

D. Le marché du routage, en amont de la distribution

Situé en amont de la distribution, le routage rassemble toutes les activités de préparation de courrier en grand nombre avant sa remise à un opérateur de service postal pour sa distribution finale. Les routeurs exercent traditionnellement trois grandes opérations : le conditionnement, le tri et l'affranchissement.

Près de 200¹³ entreprises présentant des profils très différents se partagent ce marché.

Les routeurs traitent essentiellement du courrier de marketing direct (publicité adressée), du courrier de gestion (factures, relevés de comptes et autres documents liés au fonctionnement des contrats) et des abonnements de presse. De manière plus marginale, ils exercent une activité de routage des colis envoyés en nombre ou de la publicité non adressée.

Si certains d'entre eux sont spécialisés dans le traitement d'une seule catégorie de courrier, ils tendent cependant à diversifier leur trafic à la recherche de nouveaux centres de profits et afin de limiter la saisonnalité de leurs envois.

13 - Plus de 700 sociétés figurent dans le répertoire Sirene mais le Selced, le Syndicat des entreprises de logistique et de communication écrite directe, fait état de seulement 200 sociétés actives dans le secteur du routage.

1. Un marché de plus de 7 milliards d'objets

Plus de 7 milliards d'objets ont été routés en France en 2006. Parmi eux, 3,8 milliards concernent le marketing direct et 1,9 milliard les courriers d'envoi de gestion. Ces deux catégories d'objets routés constituent plus de 80 % du marché du routage en volume, et leur nombre progresse fortement en 2006 (+9 %). La presse représente quant à elle 1,3 milliard d'objets routés en 2006. Les routeurs traitent également une part des colis et de la publicité non adressée.

Le routage représente en volume plus de 38 % des envois de correspondance, de colis "ordinaires" et de presse distribués en France.

Répartition des envois de correspondance routés entre courrier de gestion et de marketing direct

Volume

En millions	2005	2006	Evolution
Total	5 275	5 751	9,0%
dont courrier de gestion	1 516	1 926	27,0 %
dont courrier de marketing direct	3 759	3 825	1,8 %

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006.

2. Le routage de marketing direct

Le trafic traité par les routeurs de marketing direct progresse de 1,8 % en 2006 pour atteindre 3,8 milliards d'envois. Cette augmentation est ainsi légèrement supérieure à celle de l'ensemble du marché de la publicité adressée (+0,3 %). La part du routage dans les envois de courrier de marketing direct est désormais de l'ordre de 80 %.

14 - Etude relative à l'activité de routage en France, Basic, 2007. Etude effectuée pour le compte de l'ARCEP en 2007.

Les envois routés de courrier de marketing direct proviennent à 40 %¹⁴ des groupes de vente par correspondance (via les routeurs intégrés aux groupes ou les routeurs externes), à 14 % des entreprises de presse et de communication, à 13 % de l'industrie, à 10 % des services et à 8 % des banques et assurances.

3. Le routage de courrier de gestion

En 2006, plus de 1,9 milliard d'envois de courrier de gestion a été traité par les prestataires d'édition, soit 27 % de plus qu'en 2005. Ce volume correspond à un tiers environ de l'ensemble du courrier de gestion, les deux tiers restants étant directement déposés par les émetteurs chez les distributeurs postaux. Cette forte progression s'explique par un transfert massif des envois de courrier de gestion vers le tarif "Tem'post gestion" qui nécessite des travaux de préparation plus importants et, par voie de conséquence, le passage par les plateformes des routeurs.

La tendance générale des volumes de courrier de gestion, qu'il soit routé ou non, est cependant orientée à la baisse, les grands émetteurs traditionnels (banque, énergie), rejoints par les émetteurs spécialisés dans les nouvelles technologies ou les nouveaux services de communications électroniques, travaillant à la numérisation du flot d'informations à destination de leurs clients et abonnés.

Les revenus tirés du routage de courrier de gestion sont estimés à quelque 270 millions d'€ en 2006. L'essentiel du chiffre d'affaires provient des prestations d'édition (81 %), c'est-à-dire d'impression personnalisée de l'envoi.

4. Le routage de presse

Le marché du routage de presse est estimé à quelque 1,3 milliard d'exemplaires en 2006, soit 76 % de la presse payante diffusée par voie postale.

Les volumes de presse routés se réduisent par rapport à 2005, conformément à la baisse du trafic de presse diffusée par voie postale.

Note : le routage de presse s'entend ici comme qualifiant les activités des routeurs spécialisés, prestataires de services des éditeurs. Le routage exercé en interne par l'imprimeur-éditeur avant l'acheminement des journaux ou magazines chez le distributeur postal et leur distribution par portage ou par les réseaux de vente au numéro, n'est pas pris en compte dans cette analyse.

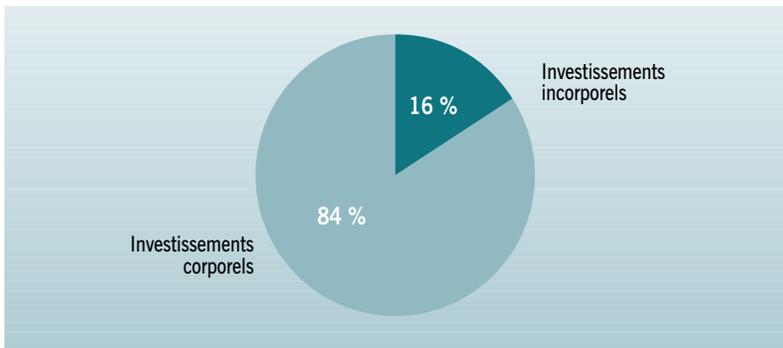
E. L'investissement et l'emploi

N.B. : les investissements et l'emploi comptabilisés ici sont ceux des seuls opérateurs autorisés au 31 décembre 2006 et couvrent uniquement les activités postales au sens strict, c'est-à-dire hors express, publicité non adressée et routage. Les investissements et emploi des filiales de ces opérateurs ne sont pas comptabilisés.

1. Les investissements des opérateurs autorisés

Près de 391 millions d'€ ont été investis en 2006 par les opérateurs autorisés par l'ARCEP. Il s'agit d'investissements corporels à près de 84 %. Ils correspondent essentiellement à des investissements en infrastructure, en l'occurrence, en équipement, en machines de tri, etc. Les 16 % restants sont des investissements incorporels qui portent sur des services tels que l'informatisation des systèmes d'information des opérateurs.

Investissements liés aux activités postales des opérateurs autorisés



Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006.

Des investissements pour la distribution : les cas de La Poste et d'Adrexo

Les investissements de La Poste maison mère s'inscrivent dans ceux du groupe La Poste qui a publié des investissements records de 1,1 milliard d'e hors acquisitions en 2006.

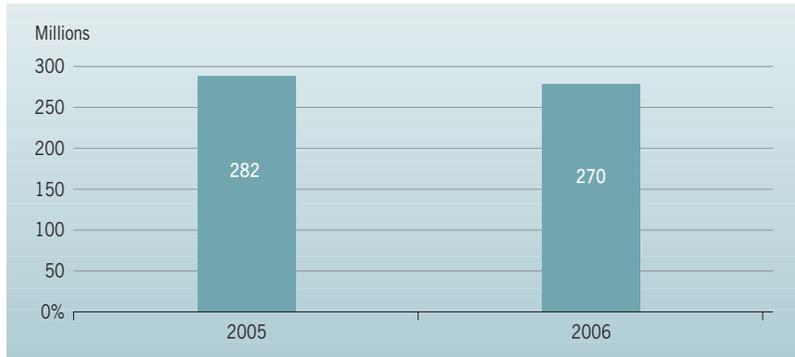
Le groupe français a lancé en 2004 un plan de modernisation de son appareil de production, baptisé Cap Qualité courrier, soutenu notamment par sa filiale Poste Immo. Ce plan prévoit un investissement total de 3,4 milliards d'e sur la période 2004-2012. Fin 2006, quatre plateformes industrielles Courrier de nouvelle génération étaient opérationnelles et vingt autres en cours de déploiement.

Les investissements des opérateurs alternatifs portent en grande partie sur le déploiement des réseaux de distribution et sur la modernisation des plateformes de tri. En 2006, Adrexo a ainsi déployé son réseau de distribution dans le département des Hauts-de-Seine (92).

2. L'emploi des opérateurs autorisés

En 2006, 270 000 emplois sont liés aux activités des opérateurs postaux (-4,1% par rapport à 2005).

Emplois liés aux activités postales des opérateurs autorisés



Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles.

Note : champ constant pour les deux années : opérateurs autorisés au 31 décembre 2006.

N.B. : le nombre d'emplois correspond au nombre de personnes physiques employées pour les prestations postales des opérateurs autorisés, hors filiales. Dès lors, sont exclus de ce champ non seulement les salariés de la Banque postale, filiale du groupe La Poste, mais aussi ceux des services financiers employés par La Poste maison mère mais dont l'activité n'est pas liée aux prestations postales. En revanche, les salariés, en particulier les guichetiers, dont l'activité est consacrée au moins pour partie aux prestations postales sont comptabilisés ici pleinement.

CHAPITRE 4

Le service universel postal

Le service universel postal tient une place importante dans la vie économique et sociale du pays. En effet, il représente près de 19 milliards d'envois postaux, depuis les lettres ou colis expédiés par les particuliers jusqu'aux envois par les entreprises de factures ou de publicités à des centaines de milliers de destinataires.

Veiller à la qualité et la pérennité du service universel postal représente donc un enjeu important pour l'ensemble de la population.

En France, la loi¹ a désigné La Poste comme le prestataire du service universel postal.

A. Les orientations de l'Autorité

1. Le service universel en France

En France, le service universel postal correspond à un ensemble d'obligations pour La Poste². Elles visent à garantir la prestation à tous les utilisateurs d'un nombre déterminé de services pour tous, et l'Autorité en contrôle le financement.

Les caractéristiques du service universel postal ont été précisées par le décret du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal³. Il inclut notamment les services (nationaux et transfrontaliers) suivants :

- ◆ envois de correspondance pesant moins de 2 kg (envois égrenés ou en nombre et envois recommandés avec ou sans avis de réception) ;
- ◆ envois de journaux et imprimés périodiques pesant moins de 2 kg ;
- ◆ envois de catalogues et autres imprimés pesant moins de 2 kg ;
- ◆ envois de colis postaux pesant moins de 20 kg ;
- ◆ envois à valeur déclarée jusqu'à un certain montant.

Le secteur réservé ("monopole") de La Poste, circonscrit aux envois de correspondance de moins de 50 g et dont le prix est inférieur à deux fois et demi le tarif de base (soit 1,375€ au 1^{er} mars 2008), est donc inscrit dans le champ du service universel.

1 - Article L.2 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

2 - Article L.2 du CPCE : "La Poste est le prestataire du service universel."

3 - Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques, JO du 7 janvier 2007.

- 4 - Voir *infra*. L'ARCEP s'assure que La Poste assume bien ses missions de service universel, en particulier en termes de qualité de service⁴, et veille aux conditions de leur financement. A ce titre, elle contrôle les tarifs du service universel de La Poste, en définissant notamment l'encadrement pluriannuel des tarifs de l'opérateur historique⁵.
- 5 - Voir *infra*.

2. La notion de qualité du service universel

Dans la plupart des pays européens, la qualité du service universel postal est le plus souvent mesurée par des indicateurs de délais d'acheminement. Toutefois, les attentes des utilisateurs sur la qualité peuvent aller au-delà et concerner d'autres aspects des services postaux.

Les attentes des utilisateurs de services postaux varient en effet selon les prestations qu'ils utilisent et les usages qu'ils en font. Les besoins associés à l'envoi d'une lettre recommandée pour une démarche administrative ne sont, par exemple, pas les mêmes que ceux associés à l'envoi d'une carte postale. La qualité du service universel revêt donc de multiples dimensions.

Pour chacun des produits relevant du service universel, la qualité du service peut ainsi être interprétée selon plusieurs types d'indicateurs tels que :

- ◆ le respect des délais d'acheminement prévus ;
- ◆ les taux de délais, de perte ou de détérioration ;
- ◆ les indicateurs de suivi de la collecte et de la distribution ;
- ◆ le suivi des réclamations, etc.

Dans ce contexte, le contrôle et l'amélioration de la qualité du service universel reposent sur :

- ◆ la transparence du niveau de qualité atteint ; elle permet aux usagers de comparer ce niveau avec celui de la concurrence (lorsqu'elle existe), de réagir à des variations de cette qualité, et d'apprécier sur des bases objectives son caractère suffisant ou insuffisant ;
- ◆ le contrôle de la qualité de service à travers la fixation d'objectifs et leur suivi ; il doit permettre de donner des indications lorsque le niveau fourni par La Poste n'est pas satisfaisant.

3. La politique de l'Autorité en matière de service universel postal

Dans le cadre de sa double mission de contrôle du service universel postal, l'Autorité doit :

- ◆ veiller à ce que les prestations offertes au titre du service universel soient conformes aux dispositions réglementaires sur les principes du service universel ;
- ◆ s'assurer que la qualité des services est conforme aux objectifs fixés par le ministre⁶.

Elle veille ainsi à ce que l'offre de service universel soit clairement portée à la connaissance des usagers et leur soit accessible. A cet effet, l'Autorité :

6 - Aucun objectif n'a été fixé par le ministre pour l'année 2007. Pour plus de précisions, voir D.

- ◆ a rendu un avis sur la liste des prestations constituant le service universel postal⁷;
- ◆ s'est prononcée sur les tarifs des colis postaux, estimant que ces tarifs ne seraient pas "abordables" pour les usagers si La Poste ne mettait pas en œuvre une prestation spécifique pour les petits objets, à des tarifs proches de la grille en vigueur pour les lettres.

7 - Voir infra.

Elle s'est également attachée à ce que la qualité du service universel postal soit mesurée, et que les résultats de ces mesures soient régulièrement publiés. Dans ce domaine, l'Autorité a lancé une consultation publique pour recueillir l'avis des utilisateurs sur l'information qu'il convient de publier en matière de qualité des services postaux⁸.

8 - Voir infra.

Par ailleurs, l'Autorité veille naturellement à ce que l'évolution des tarifs postaux s'inscrive bien dans la trajectoire décidée en 2006, pour les années 2006 à 2008⁹.

9 - Cf. partie 3, chapitre 5.

B. L'offre de service universel

1. La "conformité" du catalogue du service universel postal

Les dispositions réglementaires¹⁰ prévoient que l'ensemble des produits et des prestations relevant du service universel soit listé dans un "catalogue" publié par La Poste¹¹. Ils doivent satisfaire un certain nombre d'obligations, parmi lesquelles :

10 - Art. R.1.1.10 du CPCE.

11 - Disponible sur le site Internet de La Poste : www.laposte.fr.

- ◆ inclure l'offre de services d'envois postaux prévue à l'article R.1 du CPCE ;
- ◆ être disponibles et accessibles sur tout le territoire ;
- ◆ la levée et la distribution des envois postaux relevant du service universel ont lieu tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles ;
- ◆ un tarif unique est appliqué pour le courrier égrené aux envois vers la métropole (et pour la première tranche de poids des envois égrenés en provenance et à destination des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon) ;
- ◆ les prestations qui relèvent du service universel sont soumises à des objectifs de qualité de service. Leur qualité est évaluée par La Poste qui porte le résultat de ces mesures à la connaissance des utilisateurs et de l'Autorité ;
- ◆ les réclamations sont traitées gratuitement pour l'utilisateur dans une limite n'excédant pas deux mois.

L'Autorité a rendu, en 2007, un avis¹² favorable concernant la conformité du catalogue du service universel postal de La Poste, comme le stipulait le décret du 5 janvier 2007¹³.

12 - Avis de l'ARCEP n°07-0377 du 26 avril 2007.

13 - Art. 2 du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007.

1.1 Le catalogue du service universel doit fournir une information claire et lisible

Les informations contenues dans le catalogue du service universel intéressent principalement les utilisateurs, particuliers et professionnels, qui expédient du courrier égrené. Les textes opèrent à ce titre une distinction claire entre le service universel des envois en nombre et le service universel des envois égrenés.

En effet, les utilisateurs de courrier égrené peuvent engager des dépenses postales importantes au regard de leur budget sans disposer pour autant de toutes les informations utiles à leur décision. L'Autorité a donc rendu son avis en s'assurant que le catalogue était conforme avec les dispositions relatives aux obligations du service universel postal.

L'Autorité a notamment insisté sur l'importance de la lisibilité et de la transparence de l'offre de service universel de La Poste pour les utilisateurs de produits égrenés. Elle a notamment souligné que plusieurs informations étaient manquantes ou peu compréhensibles. En particulier :

- ◆ les délais d'acheminement des cécogrammes, des envois internationaux et des envois réexpédiés ;
- ◆ les destinations associées aux appellations DOM et COM¹⁴;
- ◆ les conditions dans lesquelles les colis "encombrants", "non stables", "sous forme de rouleaux", "non emballés ou mal emballés" sont soumis à un supplément tarifaire.

14 - Département d'outre-mer (DOM) et collectivités d'outre-mer (COM).

1.2 Les prestations associées utilisant un produit du service universel

L'avis traite également des situations – de plus en plus fréquentes – où La Poste commercialise des prestations associées utilisant un produit du service universel auquel est joint un ensemble de prestations complémentaires telles que fourniture d'un emballage, assurance intégrée et suivi. Il s'agit par exemple du "Colissimo Emballage" qui utilise la prestation "Colissimo Guichet".

Ces prestations associées sont adossées aux mentions "Lettre prioritaire" (le Prêt-à-Poster, par exemple), "Lettre recommandée" (le Prêt-à-Recommander, par exemple) ou "Colissimo" (le "Colissimo Emballage"). Ces prestations relèvent clairement du service universel. A ce titre, elles sont soumises à des objectifs de qualité de service.

Il est par conséquent très difficile pour un utilisateur non averti d'effectuer une distinction entre les prestations listées ci-dessus, qui sont hors du catalogue du service universel, et les composantes du service universel qu'elles utilisent.

Dans un souci de transparence pour les utilisateurs, l'Autorité estime donc que La Poste devrait clairement distinguer dans cette liste :

- ◆ les prestations complètement autonomes des prestations offertes par La Poste au titre du service universel ;
- ◆ les offres commerciales qui utilisent un produit relevant du service universel postal.

Une telle distinction serait plus facilement compréhensible pour les utilisateurs si le catalogue du service universel prévoyait une section séparée, comme c'était le cas dans les versions précédentes.

Plus généralement, l'Autorité estime que lorsque deux offres fournissent des prestations proches mais que l'une relève du service universel et l'autre non, la communication commerciale de La Poste devrait effectuer une distinction claire en veillant notamment à ce que l'utilisation d'une même marque ne puisse être source de confusion.

1.3 La liste des produits du catalogue du service universel au regard de l'article R.1 du CPCE

L'Autorité a précisé dans son avis¹⁵ que l'ensemble des produits et services listés dans l'article R.1 du CPCE est représenté dans l'offre du catalogue du service universel de La Poste, à l'exception des colis postaux recommandés internationaux jusqu'à 20 kg.

15 - Avis de l'ARCEP
n° 07-0377
du 26 avril 2007.

Elle a toutefois estimé que la prestation "Colissimo International" pouvait se substituer au Colis international recommandé si la possibilité de souscrire à l'option "avis de réception" qui figure dans le document "Colis – Tarifs au départ de France métropolitaine" était ajoutée au catalogue du service universel.

1.4 Le suivi des évolutions du catalogue du service universel

L'Autorité a estimé¹⁶ que la gamme "Colissimo Emballage" devrait relever du service universel.

16 - Avis de l'ARCEP
n° 07-0377
du 26 avril 2007.

En effet, compte tenu des demandes croissantes de prestations fiabilisées d'envoi de colis égrenés émanant des utilisateurs particuliers ou professionnels, la question de l'importance de cette prestation par rapport à la prestation "Colissimo Guichet" (pour laquelle l'utilisateur doit lui-même emballer son envoi) est clairement posée. Le service universel, en tant qu'offre de base, devrait donc comprendre une telle prestation dans l'intérêt des utilisateurs.

L'Autorité s'assurera que les propositions d'évolution du catalogue du service universel formulées par La Poste seront bien conformes :

- ◆ aux principes posés en matière de service universel postal par les textes ;
- ◆ aux attentes des utilisateurs.

2. Le cas particulier de l'envoi de petits objets au tarif lettre

En 2007, l'ARCEP a reçu plusieurs plaintes d'usagers et a été saisie par la Commission européenne.

En effet, pour l'envoi de petits objets, des clients n'ont pas pu bénéficier du tarif "lettre" classique et ont été orientés vers des prestations incluant une prestation associée du type "Poste-Livre" ou vers le tarif colis à travers la gamme "Colissimo".

Or un envoi de 100 à 250 g au tarif lettre coûte environ 1,30€ – voire 0,84€ au tarif "écopli" (lettre économique) – contre 5,10€ au minimum pour un "Colissimo".

Ce transfert de gamme est en partie lié à la suppression de l'offre "Coliéco" (colis économique, sans suivi ni signature), opérée par La Poste en mars 2006, qui se traduit par un report vers le produit "Colissimo" dans un contexte de croissance du trafic des colis.

En octobre 2007, La Poste a ainsi introduit dans ses conditions générales de vente l'interdiction d'insérer des objets dans les envois au tarif "lettre", modifiant *de facto* les conditions d'usage d'offres qui relèvent du service universel.

L'Autorité a alors rappelé le droit applicable dans sa lettre d'information de septembre-octobre 2007 adoptant la conclusion suivante : *"Si le client estime que la prestation lettre satisfait ses besoins, tout en respectant les condi-*

tions de format, de poids et de tarif, ainsi que les obligations en matière de conditionnement, La Poste ne peut lui interdire son envoi au tarif lettre. Toutefois, si La Poste estime qu'un envoi est susceptible de perturber le fonctionnement du service et que cela influe sur les coûts, elle doit pouvoir fournir des explications et les porter à la connaissance des clients."

A titre de comparaison, les conditions proposées apparaissent nettement plus favorables dans les autres pays européens. En effet, les petits objets tels que les CD et les DVD sont expédiés au tarif "lettre", globalement moins élevé qu'en France.

	50-100 g	100-250 g
Tarif "Colissimo" en France	5,30€ suivi des envois et indemnisation	
"Lettre max" en France	3,15 €	4,15 €
Tarif "lettre"	France	2,18 €
	Allemagne	1,45 €
	Royaume-Uni	0,93 €
	Italie	2 c

Par ailleurs, l'Autorité a constaté que La Poste ne met pas d'obstacle à l'insertion d'objets plats tels que les cartes à puce bancaires ou de Sécurité sociale, cartes de stationnement à Paris, porte-clés, CD ou encore DVD, pour les émetteurs de courrier en nombre.

En outre, la majorité des objets de type CD, DVD et livres sont d'un poids supérieur à 50 g et les envois correspondants sont triés sur des machines dites "trieuses d'objets plats" pour lesquelles l'insertion de tels objets ne pose pas de problème ; pour celles qui traitent les lettres de petit format ("trieuses de petits formats"), l'insertion d'objets rigides ne pose problème que dans des cas particuliers.

L'Autorité a donc adopté une position pragmatique sur l'offre commerciale de La Poste. Elle estime ainsi que le niveau et l'évolution des tarifs des colis du service universel ne se conçoivent que sous réserve de l'existence d'une offre complémentaire à un tarif équivalent ou proche du tarif "lettre", pour des envois d'un format standard adapté au dépôt et à la remise en boîtes aux lettres, et permettant son usage pour une variété suffisante d'objets dont la valeur ne justifie pas le recours au "Colissimo"¹⁷.

C. La qualité du service universel postal

L'Autorité attache une grande importance à la transparence de la qualité du service universel postal. En effet, l'information sur le niveau de qualité de service permet aux utilisateurs de sélectionner les produits à leur disposition en connaissances avérées, et incite également La Poste à fournir des prestations conformes à leurs attentes.

Aux termes du code des postes et communications électroniques¹⁸, l'ARCEP s'assure que La Poste – le prestataire du service universel désigné par la loi – procède périodiquement à des mesures de qualité de service qu'elle porte à la connaissance du régulateur et du public.

17 - Avis de l'ARCEP n° 08-0002 du 5 février 2008 sur le dossier tarifaire de La Poste du 13 décembre 2007 relatif aux produits nationaux du colis relevant du service universel.

18 - Art. R.1.1.8. du CPCE.

1. Les informations publiées par La Poste

Avant 2006, il n'y avait pas ou peu d'informations disponibles sur la qualité du service universel. La Poste ne communiquait que ponctuellement quelques chiffres dans des documents ne traitant pas spécifiquement du service universel.

Suite à des travaux menés avec l'Autorité, un certain nombre d'informations sur la qualité des prestations relevant du service universel sont désormais rendues publiques depuis 2006 par l'opérateur historique dans le cadre d'un "tableau de bord du service universel"¹⁹. Il regroupe une liste d'indicateurs incluant des informations sur les principales prestations du service universel vendues à l'unité ou en nombre, ainsi que des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles sont traitées.

L'Autorité s'assure que ces informations sont disponibles, claires et fiables, et qu'elles répondent aux besoins des utilisateurs.

Depuis 2006, l'ARCEP a mené des travaux pour vérifier la fiabilité des mesures publiées, notamment en ce qui concerne les délais d'acheminement de la lettre prioritaire. Elle poursuivra l'audit des systèmes de mesure dans l'avenir.

1.1 Les délais d'acheminement

Depuis 2006, des informations concernant les délais d'acheminement sont publiées²⁰ par La Poste. Le champ des informations rendues publiques s'est enrichi au fil de ces trois années.

Evolution du champ de la mesure des délais d'acheminement rendus publics

Types d'envois	2006	2007	2008
% de Lettres prioritaires égrenées délivrées en J+1	X	X	X
% de Lettres prioritaires égrenées délivrées au-delà de J+2	X	X	X
% de Courrier transfrontières import et export délivré en J+3	X	X	X
% de Courrier transfrontières import et export délivré en J+5	X	X	X
% de Colissimo Guichet délivrés en J+2	X	X	X
% de Colissimo Guichet délivrés en J+3	X	X	X
% de Colissimo Guichet délivrés en J+4		X	X
% de presse quotidienne urgente délivrée en J+1			X
% de presse magazine urgente délivrée en J+1			X
% de presse non urgente distribuée en J+4			X
% de presse économique distribuée en J+7			X
% de courrier industriel Tem'post G2 délivré en J+2			X
% de courrier industriel Tem'post G4 délivré en J+4			X
% de courrier industriel Tem'post MD4 délivré en J+4			X
% de courrier industriel Tem'post MD7 délivré en J+7			X

En 2008, des informations concernant les heures limites de dépôt ont été ajoutées. L'heure limite de dépôt a en effet un impact direct sur le délai d'acheminement. Par exemple, dans le cas d'une qualité de service en J+1, une lettre postée un mardi à 17 heures ne sera pas remise le même jour selon que la collecte est à 16 heures ou à 18 heures :

¹⁹ - Ce document est téléchargeable sur le site Internet de La Poste : www.laposte.fr.

²⁰ - Les informations sont publiées pour l'année N-1. Ainsi, les données de 2004 ont été publiées en 2005.

- ◆ dans le premier cas, elle ne sera relevée et traitée que le lendemain (mercredi) et sera donc remise le surlendemain (jeudi). Toutefois, elle aura bien été distribuée un jour après sa collecte (mercredi) et sera alors comptabilisée malgré tout parmi les courriers traités en J+1.
- ◆ dans le deuxième cas, elle sera relevée le jour même (mardi) et sera donc distribuée le lendemain (mercredi).

La qualité de l'information sur les heures limites de dépôt est donc essentielle pour le consommateur.

Par ailleurs, on ne peut évaluer la qualité de service et son évolution sans tenir compte des heures limites de dépôt en vigueur.

A défaut de disposer d'une mesure de l'heure limite de dépôt appliquée au trafic postal ou de son évolution, l'ARCEP a demandé à La Poste de rendre publique la répartition de son parc de boîtes aux lettres (les "boîtes jaunes") au regard des différentes heures limites de dépôt (pour 2007 : avant 13 h et avant 16 h).

Evolution des informations sur la collecte ou le retrait d'envois postaux publiées par La Poste entre 2007 et 2008

Commodité de la collecte ou du retrait d'envois postaux	2007	2008
Population à moins de 10 km du point de contact le plus proche au niveau national	X	X
Bureaux de poste équipés d'un accès handicapés	X	X
Nombre de points de collecte dont la levée est effectuée avant 13 h		X
Nombre de points de collecte dont la levée est effectuée avant 16 h		X

1.2 Les réclamations

La publication du nombre des réclamations et de la façon dont elles ont été traitées permet de renseigner le consommateur sur les produits du service universel qui ont fait l'objet de plaintes et sur l'efficacité du système de traitement des réclamations. Les réclamations doivent également permettre au prestataire du service universel d'identifier certains dysfonctionnements et d'y remédier.

Par ailleurs, un système de réclamations sert à régler les litiges et les insatisfactions. C'est pour évaluer la capacité du système à répondre à cet objectif qu'un indicateur de satisfaction des usagers vis-à-vis de la prise en charge de leur réclamation a été ajouté en 2008.

Evolution des types d'informations pris en compte pour évaluer l'efficacité du traitement des réclamations depuis 2006

Réclamations (informations publiées depuis 2006)	Courrier	Colis	Lettre recommandée	Bureaux de poste
Nombre de réclamations	2006	2006	2007	2006
Réclamations par rapport au flux total	2006	2006		
% de réponses données dans un délai de 21 jours	2006	2006		
% de réponses données dans un délai de 30 jours	2006			
% de réclamations donnant lieu à indemnisation	2006	2006		
% de satisfaction vis-à-vis de la prise en charge des réclamations			2008	

2. La consultation publique de l'ARCEP concernant la qualité du service universel postal

Afin de sélectionner les informations qu'il serait utile de publier dans le "tableau de bord du service universel" de La Poste, l'Autorité a lancé, en juin 2007, une consultation publique²¹.

Douze réponses ont été reçues par l'ARCEP à cette occasion. Cinq d'entre elles provenaient d'associations de consommateurs, les autres de professionnels, dont La Poste.

2.1 La publication de nouveaux indicateurs

Les propositions résultant de la consultation publique de l'Autorité ont permis d'identifier de nouveaux indicateurs à publier. Ils concernent notamment :

- ◆ les délais d'acheminement de la presse urgente ;
- ◆ les délais et la fiabilité des envois recommandés ;
- ◆ la satisfaction vis-à-vis de la collecte et de la distribution ;
- ◆ la fiabilité des "Colissimo Guichet" relevant du service universel.

Sur la base de ces résultats, de nouveaux outils de mesure ont pu être mis en place, permettant ainsi d'envisager la publication de nouveaux indicateurs de qualité de service du service universel postal dès 2009.

Nouveaux indicateurs de qualité du service universel postal publiés à partir de 2009

Indicateurs	Publications prévues en 2009	Publications envisagées après 2009
% de Colissimo Guichet délivrés en J+7	X	
Délais d'acheminement des lettres recommandées	X	
% de délais aberrants pour les envois recommandés	X	
Délais d'acheminement des avis de réception	X	
Délais d'acheminement des lettres intrarégionales		X
Indicateur relatif à la satisfaction vis-à-vis de l'accessibilité		X
% de satisfaction vis-à-vis du service de distribution		X
Actions entreprises pour améliorer la qualité sur la base des informations des réclamations		X

²¹ - Consultation publique de l'ARCEP du 13 juin 2007 sur les informations relatives à la qualité du service universel postal, disponible sur www.arcep.fr.

2.2 Plus de transparence sur la qualité des recommandés et des colis

Il est notamment ressorti des réponses des acteurs à la consultation publique de l'Autorité une forte attente d'informations sur les envois recommandés et les colis. Les utilisateurs de services postaux s'interrogent sur les délais d'acheminement et le risque de perte de ce type d'envois.

L'évolution prévue du tableau de bord, qui consiste à publier le taux de distribution en J+7 des envois recommandés et des colis, répond en grande partie aux préoccupations des utilisateurs des services postaux. En effet, les objets non distribués au-delà d'un certain seuil sont perdus ou excessivement en retard. Il est alors possible d'en déduire que le service prévu n'a pas été rendu correctement.

Il existe également une attente d'informations en ce qui concerne la durée d'acheminement des avis de réception pour les recommandés qui est souvent jugée trop longue au regard du prix du service. Les utilisateurs ont en effet le sentiment d'acheter une prestation "haut de gamme", ce qui induit une demande de rapidité des délais d'acheminement. L'Autorité estime que la publication des délais d'acheminement des avis de réception qui est prévue à partir de 2009, apportera la transparence nécessaire sur ce point.

2.3 Une demande pour des informations locales

Dans leur réponse à la consultation publique, les utilisateurs ont également fait savoir qu'ils souhaiteraient la publication d'informations locales parce qu'elles ont une signification concrète pour eux.

Ainsi, par exemple, les délais d'acheminement publiés par La Poste sont effectivement une moyenne de situations locales différentes. La Poste le reconnaît d'ailleurs dans sa réponse à la consultation. Cette information ne permet aux utilisateurs d'être "quasi sûrs" que la prestation prévue sera réalisée que si le taux de réussite est supérieur à 95 %. Les utilisateurs souhaiteraient donc savoir quelle est la probabilité que leur envoi arrive dans les délais annoncés en fonction notamment de la zone d'arrivée du destinataire.

D'ailleurs, plusieurs pays mettent en évidence ces disparités en utilisant différents types d'indicateurs (par zones d'arrivée comme au Royaume-Uni ou par flux comme en Irlande).

S'il ne semble pas possible d'harmoniser les niveaux de qualité, comme l'affirme La Poste, en revanche, le service universel doit, par définition, être assuré sans discrimination entre les usagers, car il *"concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale"*²².

22 - Art. L.1 du CPCE.

Il convient donc d'arbitrer entre les contraintes économiques de l'opérateur postal et de possibles écarts de qualité qui pourraient être socialement inacceptables. C'est précisément dans cet esprit que l'Autorité cherchera dans un premier temps à comprendre la dispersion des résultats de qualité ainsi que leur volatilité pour, éventuellement dans un second temps, travailler avec La Poste sur d'autres indicateurs ou des indicateurs plus fins.

En 2008, l'Autorité poursuivra les discussions avec La Poste sur la publication des indicateurs identifiés pour fournir une information fiable et utile aux utilisateurs.

D. Le contrôle de la qualité du service universel postal

1. Le cadre juridique des objectifs de qualité de service assignés à La Poste

La loi du 20 mai 2005 a instauré un nouveau cadre de régulation de la qualité de service qui remplace le mécanisme antérieur des contrats de plan entre La Poste et l'Etat. Désormais *“le ministre chargé des postes, après avoir mis le prestataire du service universel en mesure de présenter ses observations et avoir recueilli les avis de l'Autorité de Régulation des Communications électroniques et des Postes et de la Commission supérieure du service public des postes et communications électroniques, arrête des objectifs de qualité applicables aux prestations du service universel qu'il détermine (...)”*²³.

23 - Art. R.1-1-8 du CPCE.

Pour l'année 2007, aucun objectif de qualité du service universel postal n'a été fixé par le ministre. L'Autorité n'a donc pas été en mesure de vérifier si les résultats de qualité de service de La Poste étaient conformes aux objectifs réglementaires.

Pour 2008, le ministre a transmis à l'ARCEP et à la CSSPPCE pour avis un projet d'arrêté fixant les objectifs. L'avis de l'Autorité a été rendu le 11 mars²⁴.

24 - L'avis de l'ARCEP sera disponible après la publication de l'arrêté du ministre au JO.

2. La position de l'Autorité sur la nature des objectifs de qualité qu'il convient d'arrêter à l'opérateur en charge du service universel postal

Sur la base des renseignements qu'elle a recueillis, l'Autorité estime que les objectifs de qualité de service devraient satisfaire les principes suivants :

- ◆ *être centrés sur les besoins du grand public* : ils doivent déterminer la qualité des prestations utilisées par le grand public qui ne dispose pas de pouvoir de négociation auprès de La Poste ;
- ◆ *être porteurs d'une information pertinente* : ils doivent permettre aux utilisateurs d'anticiper correctement la qualité de service à laquelle ils peuvent s'attendre ;
- ◆ *être fixés à un niveau ambitieux et réaliste* : ils doivent prendre en compte les possibilités d'amélioration des performances du prestataire du service universel ;
- ◆ *être stables à atteindre à moyen terme* : ils doivent donner un signal précis sur ce qui est attendu de La Poste en régime permanent ;
- ◆ *porter sur les prestations pour lesquelles la qualité n'est pas satisfaisante* : lorsque la qualité du service rendu correspond aux besoins, et qu'existe une bonne information publique sur le niveau de cette qualité, la fixation d'objectifs n'apparaît alors pas nécessaire.

L'Autorité estime qu'une analyse approfondie devra être rapidement menée pour déterminer les niveaux de qualité de référence devant être garantis aux utilisateurs en moyenne période. Elle devra être menée en analysant les déterminants de la qualité de service de La Poste mais aussi les coûts de cette qualité (notamment l'impact géographique).

Cette position a été transmise au ministre chargé des postes ; le détail en sera rendu public au moment de la publication de l'arrêté.

CHAPITRE 5

L'encadrement pluriannuel des tarifs relevant du service universel postal

L'encadrement tarifaire pluriannuel

La loi¹ a confié à l'ARCEP la responsabilité de réguler les tarifs du service universel postal.

L'encadrement pluriannuel des tarifs (ou *price cap*) est un contrat entre le régulateur (l'ARCEP) et l'entreprise régulée (La Poste). Il encadre les modifications de tarifs de tout ou partie des produits du secteur sur lequel porte la régulation (le secteur postal), en vue de maintenir constant le taux de marge de l'entreprise, grâce à un effort de productivité de sa part, sur une période déterminée (trois ans).

Dans le cas présent, l'encadrement tarifaire porte sur les évolutions des prix des produits postaux inclus dans le champ du service universel. En France, le prestataire du service universel postal est La Poste.

L'encadrement pluriannuel des tarifs s'inscrit dans la pratique courante des régulateurs européens, visant à permettre à l'opérateur une évolution des prix proche de l'inflation tout en prévoyant un mécanisme d'ajustement.

En 2006, il avait été décidé que La Poste pourrait augmenter les tarifs du service universel dans la limite d'une enveloppe globale de 2,1% chaque année en 2006, 2007 et 2008.

A titre d'exemple, le prix du timbre² est passé de 0,54 € à 0,55 € au 1^{er} mars 2008.

*1 - Loi n° 2005-516
du 20 mai 2005 relative
à la régulation des activités
postales.*

*2 - Tarif applicable à la
lettre de moins de 20 g.*

3 - Décision de l'ARCEP
n° 06-0576 du 1^{er} juin 2006.

4 - La valeur retenue pour l'évolution des charges repose sur deux calculs qui convergent vers le même résultat. Le premier résulte des prévisions faites par La Poste sur le périmètre du service universel. Le second repose sur une simulation de la déformation de la structure des charges 2004 de l'établissement public et est effectué par l'Autorité. Les deux calculs aboutissent au même résultat et font apparaître, en moyenne sur la période 2006-2008, une augmentation des charges en coûts complets de 1,65 % par an.

5 - L'évolution du volume a été approximée par celle du courrier. La Poste anticipe une diminution du volume du courrier et estime que cette baisse pourrait s'établir à -0,65 % par an. Cette tendance des trafics s'explique par l'apparition de nouveaux modes de communications dématérialisés qui se sont substitués aux envois postaux et par la rationalisation des envois de la part des grands émetteurs. Toutefois, rien ne permet aujourd'hui d'évaluer avec une assurance raisonnable l'ampleur, ni même le sens, des variations de court terme. C'est pourquoi l'Autorité a préféré l'approche historique et retenu comme valeur l'estimation de la moyenne mobile de l'évolution constatée sur la période 2003-2005, c'est-à-dire l'hypothèse d'une évolution annuelle moyenne du volume d'activité de -0,35 % sur les trois années de l'encadrement tarifaire.

6 - Avis de l'ARCEP
n° 07-0131 du 13 février 2007.

7 - Décision de l'ARCEP
n° 06-0576 du 1^{er} juin 2006.

A. Le dispositif pluriannuel en vigueur pour les années 2006 à 2008

A l'issue de travaux préparatoires menés avec La Poste au premier semestre de 2006, l'Autorité a fixé le plafond de l'évolution des tarifs postaux pour la période allant du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008 à 2,1 % par an³, tenant ainsi compte de l'évolution prévisible du marché postal français, de l'inflation attendue et des gains de productivité escomptés par La Poste. A l'origine, la progression de l'indice des prix à la consommation a été évaluée à 1,8 % par an et les hypothèses retenues par l'Autorité pour fixer la valeur de l'augmentation des tarifs ont conduit à estimer, d'une part, une évolution des charges de La Poste de 1,65 % par an⁴, d'autre part, une évolution du volume de -0,35 % par an⁵.

Compte tenu de la rigidité des charges à court terme, il est apparu indispensable que le risque portant sur l'estimation des volumes soit partagé équitablement entre l'opérateur et les utilisateurs. Ainsi, un dispositif d'ajustement prévoit qu'en cas de baisse des volumes supérieure à la tendance estimée pour une année donnée, la contrainte tarifaire soit relâchée pour permettre à La Poste d'ajuster ses recettes. Inversement, si l'évolution observée est plus favorable, l'encadrement doit être resserré, de sorte que le gain d'efficacité acquis mécaniquement bénéficie au consommateur. Il est apparu également nécessaire de procéder à une actualisation annuelle du taux d'inflation, pour approcher plus précisément l'évolution effective de l'indice des prix à la consommation : la valeur retenue pour établir l'objectif de l'encadrement tarifaire des deuxième (2007) et troisième (2008) années est celle de la prévision du projet de loi de finances initiale, connue à l'automne précédant l'année d'application, ce qui permet à La Poste d'établir assez tôt ses prévisions d'évolution des tarifs.

B. Le point après deux ans d'application

1. L'évolution des prix

Pour l'année 2006, elle est évaluée à 1,38 % : cette évolution moyenne résulte de hausses intervenues en 2005 et de celles intervenues en 2006.

Pour l'année 2007, elle est évaluée à 2,41 % : elle résulte des augmentations de 2006, qui ont eu un effet report de 2,38 % en 2007 et, pour le solde, de l'évolution de l'offre du colis domestique métropolitain et intra-DOM au 1^{er} mars 2007⁶.

2. Le plafond de prix

Le plafond de prix applicable sur une année déterminée est ajusté conformément aux dispositions prévues dans l'annexe de la décision de l'ARCEP du 1^{er} juin 2006⁷, en fonction des évolutions de volume de l'année précédente et du taux d'inflation prévu par la loi de finances.

Pour l'année 2007, l'évolution des volumes en 2006 est évaluée à -1,38 %. Il s'agit d'une évolution en volume économique, obtenue par la différence entre l'évolution du chiffre d'affaires et celle des prix. Cette évolution des volumes a conduit à un ajustement du plafond de prix de +0,24 %. Aucune correction liée à l'inflation n'a été opérée.

Sur les deux premières années, les prix ont donc augmenté de l'ordre de 1,9 % en moyenne par an contre un plafond d'un peu plus de 2,2 % en moyenne par an, la différence ouvrant une faculté de report.

C. Les perspectives pour l'année 2008

Les mouvements tarifaires arrêtés par La Poste en 2007, notamment sur la "Lettre", l'"Ecopli", la "Lettre en Nombre", la "Lettre Recommandée" et la "Valeur Déclarée"⁸, ainsi que sur le "Colissimo" et le "Colissimo Recommandé"⁹, entraîneront une hausse des tarifs du service universel qui ne devrait pas excéder 1,44 % en 2008.

S'agissant du plafond de prix pour l'année 2008, hors reports, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit une inflation de 1,60 % (au lieu de la prévision à 1,8 %) et les évolutions de volume en 2007 apparaissent en ligne avec les prévisions. Le plafond de prix pour 2008 serait dès lors abaissé de 0,20 % à 1,9 % pour tenir compte du seul effet "inflation".

Sur l'ensemble de la période 2006-2008, la consommation de l'encadrement pluriannuel des tarifs par La Poste devrait être sensiblement inférieure à l'objectif initialement fixé.

⁸ - Décision de l'ARCEP n° 07-1098 du 6 décembre 2007.

⁹ - Décision de l'ARCEP n° 08-0002 du 5 février 2008.

CHAPITRE 6

Les règles de comptabilisation des coûts de La Poste

L'Autorité est chargée de mettre en œuvre les principes de séparation et de transparence des comptes de La Poste, en particulier pour garantir les conditions de financement du service universel. A cette fin, elle doit donc disposer d'une information comptable suffisante et adaptée.

A. Cadre réglementaire et contexte

Le cadre réglementaire européen et national impose à l'opérateur historique une obligation de séparation comptable, c'est-à-dire l'obligation de présenter dans son système de comptabilité réglementaire des comptes séparés dans les champs du secteur réservé et du secteur concurrentiel, isolant dans ce dernier les activités qui relèvent du service universel¹. Les textes confèrent à l'Autorité des compétences pour préciser les règles de comptabilisation et établir les spécifications des systèmes de comptabilisation, c'est-à-dire le format des restitutions des comptes réglementaires².

Dans ce cadre, l'Autorité a arrêté en 2007 dans une décision³ les formats de restitution des comptes réglementaires que La Poste est tenue de lui transmettre et a mené une consultation publique sur un projet de décision portant sur les règles de comptabilisation à employer par l'opérateur historique pour la production de ses comptes réglementaires. A l'issue de cette consultation, l'ARCEP a adopté, début 2008, une deuxième décision⁴.

Ces deux décisions sont le résultat des travaux engagés depuis la fin de l'année 2005 sur les caractéristiques du système de comptabilité réglementaire de La Poste. Il convient de souligner que le groupe La Poste est constitué par l'établissement public La Poste et par un ensemble de filiales en France et à l'étranger exerçant des activités qui ne sont pas incluses dans le périmètre du service universel postal. Par exemple, l'express et la majorité des activités de colis sont

1 - Art. 14 de la directive postale 97/67/CE modifiée et art. R.1-1-14 du CPCE.

2 - Art. L.5-2, 6° du CPCE.

3 - Décision de l'ARCEP n°07-0443 du 15 mai 2007.

4 - Décision de l'ARCEP n°08-0165 du 12 février 2008.

exercés hors du périmètre du service universel. En revanche, la majorité de l'activité courrier est incluse dans le champ du service universel. Compte tenu de cette organisation actuelle des activités, le système de comptabilité réglementaire s'inscrit dans le périmètre comptable de l'établissement public puisque ce dernier pilote entièrement les activités de service universel.

B. La spécification des formats de restitution des comptes réglementaires

5 - *Décision de l'ARCEP n°07-0443 du 15 mai 2007.*

Dans sa décision du 15 mai 2007⁵ – qui faisait suite à un travail préliminaire effectué avec La Poste sur les caractéristiques du système comptable existant et à une consultation publique menée au printemps 2007 –, l'Autorité a déterminé le format des restitutions des comptes réglementaires en tenant compte à la fois de ce qu'exige la mise en œuvre efficace des missions et des capacités du système de comptabilité de La Poste. Cette décision spécifie trois catégories de restitutions : des synthèses, une information économique et les coûts des principaux services postaux.

1. Les restitutions de synthèses

Elles portent sur les grandes masses de chiffres d'affaires et de coûts de l'établissement public La Poste :

- ◆ une première restitution explicite la répartition des chiffres d'affaires et des coûts de l'établissement public entre le secteur réservé, le secteur non réservé du service universel et les autres activités. Elle permet à l'Autorité de vérifier que les activités du monopole postal ne sont pas financées par les autres activités, à l'exception de celles qui relèvent du service universel ;
- ◆ une deuxième restitution explicite la répartition du chiffre d'affaires et des coûts de l'établissement public entre les activités "courrier", "colis" et "autres". Grâce à cette restitution, l'Autorité peut apprécier les transferts éventuels entre le service universel et le reste des activités exercées par l'établissement public et situer en termes de revenus, de coûts et de marge les prestations relevant du service universel postal au sein des métiers auxquels elles se rattachent.

2. Les restitutions de l'information économique

Ces restitutions des comptes réglementaires décomposent l'information économique du service universel.

Une première restitution classe ainsi les charges de l'établissement public par nature de charges (les charges de personnel, les charges de fonctionnement, les dotations aux amortissements et aux provisions...).

Une seconde décompose la répartition des charges par processus de production (collecte, transport, tri-transit...) en explicitant la formation des coûts et la contribution au résultat des familles de produits postaux (lettre ordinaire et produits assimilés, Ecopli, marketing direct...).

Cette dernière, en faisant apparaître le poids économique des processus industriels et l'effet des règles d'allocation sur les coûts alloués aux grandes catégories

de produits, permet notamment à l'Autorité d'apprécier les effets d'évolution des règles d'allocation.

3. La restitution des coûts des principaux services postaux

Elle fournit une décomposition des coûts des principaux services postaux au regard des grandes étapes du processus de production postal. En produisant un compte d'exploitation pour chacun des principaux produits commerciaux, elle participe au contrôle du degré d'orientation des tarifs vers les coûts.

A l'exception de cette dernière restitution, les comptes réglementaires sont vérifiés par un organisme indépendant⁶, qui établit une déclaration de conformité.

6 - Cf. art. L.5-2, 6° du CPCE.

C. Les règles de comptabilisation

1. L'analyse par l'ARCEP du système de comptabilité de La Poste

La Poste a mis en place un système de comptabilisation des coûts qui produit des comptes analytiques depuis l'exercice comptable 2000 selon une méthode et un format qui ont été approuvés par les ministres chargés des finances, de l'économie et des postes en 2001, conformément aux textes législatifs alors en vigueur⁷.

L'Autorité s'est dès lors attachée à vérifier les principes et les hypothèses qui sous-tendent la construction de la comptabilité analytique de La Poste car le système de comptabilité réglementaire de l'opérateur se confond avec le système de comptabilité analytique de l'établissement public. En effet, les charges qui alimentent la comptabilité réglementaire de La Poste sont celles de la comptabilité analytique, sans qu'aucun retraitement ne soit appliqué. De même, les règles d'allocation utilisées sont identiques.

7 - Décret n° 2001-122 du 8 février 2001 modifiant le cahier des charges de La Poste, JO du 10 février 2001.

Dans la mesure où l'Autorité a besoin de déterminer les coûts engagés pour chacune des prestations du service universel, il fallait en effet s'assurer que le système de comptabilité réglementaire de La Poste respecte le principe de séparation comptable et soit capable d'attribuer l'ensemble des charges sur chacune des prestations postales selon des règles de comptabilisation reflétant au mieux leur consommation réelle. Les analyses menées par l'Autorité ont porté, d'une part, sur l'architecture générale du système de comptabilité réglementaire, et, d'autre part, sur les règles d'allocation et ce, sur chacun des processus suivants : "collecte-concentration", "transport", "tri-transit" et "distribution (travaux intérieurs et travaux extérieurs)". Au terme de ses analyses, l'Autorité a précisé⁸ qu'elle ne remettait pas en question l'architecture générale de la comptabilité dont la construction repose essentiellement sur le découpage de l'activité de La Poste par processus et par produit. Ce découpage paraît à la fois fondé au regard de l'organisation de La Poste et pertinent au regard de l'économie du secteur.

8 - Décision de l'ARCEP n°08-0165 du 12 février 2008.

2. Les règles d'allocation des coûts

Concernant les règles d'allocation des coûts, l'Autorité a demandé⁹ à La Poste de modifier la règle d'allocation qui répartit les coûts fixes des tournées sur les

9 - Décision de l'ARCEP n°08-0165 du 12 février 2008.

envois postaux selon le degré d'urgence avec lequel ils sont distribués (J+1, J+3 ou J+7). La nouvelle règle fixée par la décision s'appuie sur un raisonnement prenant en compte la référence concurrentielle du secteur postal (qui est celle d'un opérateur qui entre sur le marché en offrant d'abord des produits en J+7, puis en J+3 et enfin en J+1) et qui redistribue les économies d'envergure également (en valeur relative) entre les trois produits J+1, J+3 et J+7. Ce changement de règle d'allocation a pour conséquence de diminuer le coût supporté par les produits urgents (délai de distribution en J+1) et augmente celui supporté par les produits non urgents (les produits J+3 et J+7).

L'Autorité a également demandé à La Poste de mettre en œuvre des travaux supplémentaires sur les facteurs de coûts que sont le poids et le format sur l'ensemble des processus avec une priorité accordée à la distribution.

L'allocation des coûts de la distribution postale a été l'un des sujets majeurs de cette décision car la distribution est un outil mutualisé par lequel transite la quasi-totalité des envois postaux ; elle représente une part élevée (28 %) du coût total, et son allocation aux différentes catégories d'envois repose sur des conventions qui auront un effet important sur la répartition des charges entre les gammes de produits, notamment à raison du délai de distribution des envois (urgence).

Les conclusions de l'Autorité ont tenu compte de l'organisation actuelle de La Poste et se sont appuyées sur la présentation faite par La Poste de son système de comptabilisation à travers le document intitulé *Le système de comptabilité réglementaire de La Poste*¹⁰.

10 - Ce document, qui rend compte de la construction de l'architecture générale de la comptabilité analytique et de l'ensemble des règles d'allocation des coûts de La Poste, est protégé par le secret des affaires.

CHAPITRE 7

L'action de l'Autorité à l'international

Dans le secteur postal, au niveau international, l'Autorité peut être associée aux travaux de l'UPU depuis 2005, date à laquelle elle a été missionnée pour réguler le secteur postal français.

Institution intergouvernementale comptant 191 membres, l'Union postale universelle (UPU)¹ est une agence spécialisée des Nations unies créée en 1874. Elle a pour mission de promouvoir la coopération internationale technique pour favoriser le développement de services postaux universels de qualité, performants et accessibles à tous de manière permanente en tout point du territoire mondial.

Joëlle Toledano, membre du Collège de l'ARCEP, anime le groupe de travail "économie postale" dont les travaux répondent au double objectif suivant : améliorer la connaissance des facteurs influençant l'évolution des trafics et des marchés postaux dans les pays en développement et émergents, et évaluer la contribution du secteur postal au développement économique et social des pays.

En 2007, le groupe a établi le bilan de son cycle de travaux en vu du Congrès de l'UPU², la plus haute assemblée de l'institution, qui se tiendra à Genève en 2008. Les travaux du groupe de projet ont permis de souligner les différences considérables entre les modèles d'économie postale des pays industrialisés et ceux des pays en développement, ainsi que les différences existant au sein même des pays en développement. Il en ressort que les réformes sectorielles menées dans les pays industrialisés ne peuvent pas être simplement transposées vers de nombreux pays en développement.

Il a ainsi été démontré que la relation entre le revenu et le trafic par habitant n'était pas statistiquement vérifiée pour les pays à bas revenu. Toutefois, le lien existe pour les pays en développement à revenu intermédiaire. D'autres facteurs importants, tels que la couverture offerte par le réseau, le mode de distribution choisi, le taux d'analphabétisme ou l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, contribuent à une meilleure explication de la variation des trafics entre pays en développement. Au regard des études économiques menées, les nouvelles technologies de l'information et de la

1 - Le site Internet de l'UPU : www.upu.int.

2 - Les congrès de l'UPU se réunissent tous les quatre ans et visent à aider les pays membres à élaborer de nouveaux produits et services, et à les intégrer dans le réseau postal international. La France y est représentée par le ministre délégué à l'Industrie.

communication, comme la téléphonie mobile ou Internet, apparaissent plutôt comme des compléments que des substituts à la poste et aux lettres dans les pays en développement.

Les travaux menés ont mis en évidence les effets négatifs d'une absence de cadre réglementaire ou d'un cadre réglementaire non respecté sur le développement des marchés postaux, indépendamment de la nature publique ou privée des opérateurs, à travers l'exemple sud-américain. Des recherches entreprises pour mieux connaître l'impact économique et social des réseaux postaux ont également révélé que le réseau postal, une fois inclus parmi les facteurs d'influence de la croissance, a un effet au moins aussi important que les autres infrastructures (télécommunications, énergie, routes). Le réseau postal s'avère ainsi le réseau de distribution physique structuré disposant de la couverture géographique la plus forte comparé à celle d'autres réseaux physiques (financiers, électricité, eau, etc.).

Par ailleurs, le groupe a constaté les limites du modèle quasi exclusif de distribution en boîtes postales payantes en Afrique subsaharienne. Il a été démontré que le choix de ce modèle de distribution par la plupart des opérateurs d'Afrique subsaharienne a fortement contribué à la baisse de leur trafic postal au cours du temps, après avoir développé un modèle d'estimation économétrique permettant de contrôler les impacts d'autres facteurs. La distribution à charge du destinataire freine considérablement le développement du segment des envois de correspondance des entreprises vers les particuliers, dénommé B2C, alors que celui-ci représente le segment d'avenir de la poste aux lettres.

Les futurs travaux dans le domaine de l'économie postale pourraient s'orienter autour des trois axes stratégiques définis dans la nouvelle *Stratégie postale de Genève* : le développement, l'interconnexion et la gouvernance.