

Faciliter la modernisation des activités postales

1. Développer la connaissance de la conjoncture et des marchés

1.1. Le marché du courrier en France

a) Les envois de correspondance distribués en France

Une baisse des volumes et des revenus

L'ensemble des envois de correspondance, qui représente plus de 80% du volume total d'objets adressés (envois de correspondance, colis, envois remis contre signature, presse, export), diminue de manière sensible en 2009 : avec 15,3 milliards d'objets distribués en France, le volume total recule de 5,1%. En revenu, la baisse est comparable : le revenu total s'élève à 7,9 milliards d'euros, en repli de 5,2%.

Le volume de publicité adressée (4,4 milliards d'objets distribués) est le plus affecté avec une baisse de près de 8% par rapport à 2008, alors qu'elle était inférieure à 2% en 2007 et 2008. Le revenu généré par la publicité adressée baisse quant à lui de 11%, contre un revenu stable les deux années précédentes. Cette forte décroissance peut s'expliquer en partie par un changement de gamme des produits achetés par les clients des opérateurs postaux.

Les envois de correspondance hors publicité adressée sont en baisse d'environ 4%, en revenu comme en volume.

Revenus (en millions d'€ HT)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Publicité adressée	1 738	1 647	1 657	1 662	1 486	-10,6%
Envois de correspondance, hors publicité adressée	6 732	6 788	6 924	6 719	6 456	-3,9%
Total des envois de correspondance	8 470	8 435	8 581	8 382	7 942	-5,2%

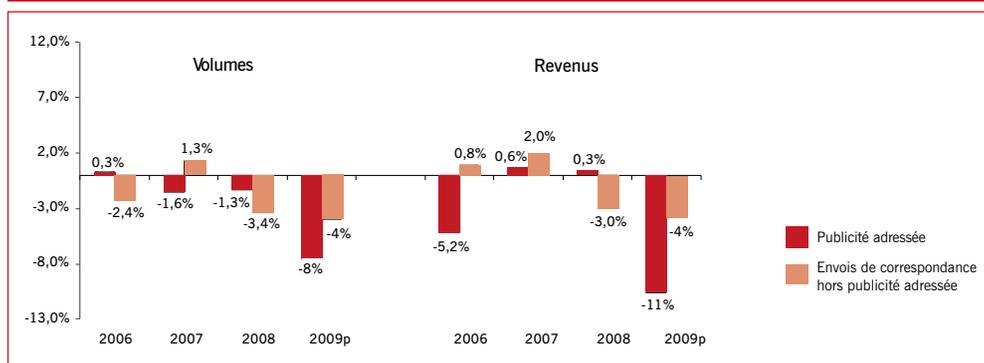
Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Publicité adressée	4 856	4 871	4 795	4 732	4 372	-7,6%
Envois de correspondance, hors publicité adressée	11 950	11 668	11 821	11 422	10 959	-4,0%
Total des envois de correspondance	16 806	16 540	16 616	16 154	15 332	-5,1%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Evolution des revenus et volumes d'envois de correspondance domestiques



Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Le secteur réservé et le secteur en concurrence

Le secteur encore sous monopole (envois de correspondance de moins de 50g) représente près des trois quarts des flux d'envois de correspondance, soit 12,7 milliards d'objets, et 83% des recettes (5,9 milliards d'euros). Les flux physiques diminuent un peu plus fortement que les revenus, la hausse des tarifs des envois de correspondance de moins de 20g au 2 mars 2009 (+1,8%) permettant de compenser une partie de la baisse du trafic (-5,8% alors que le revenu diminue de 4,7%).

Le secteur non réservé subit quant à lui une diminution moindre de ses flux. Ils représentent 2,7 milliards d'objets adressés en France, soit un reflux de près de 2% par rapport à 2008. En revanche, le revenu afférent diminue fortement (-7% environ). La part de marché des opérateurs alternatifs sur ce segment reste négligeable.

Revenus (en millions d'€ HT)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Secteur réservé	7 013	6 201	6 269	6 170	5 879	-4,7%
Secteur en concurrence	1 457	2 234	2 312	2 211	2 063	-6,7%
Total envois de correspondance	8 470	8 435	8 581	8 382	7 942	-5,2%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)

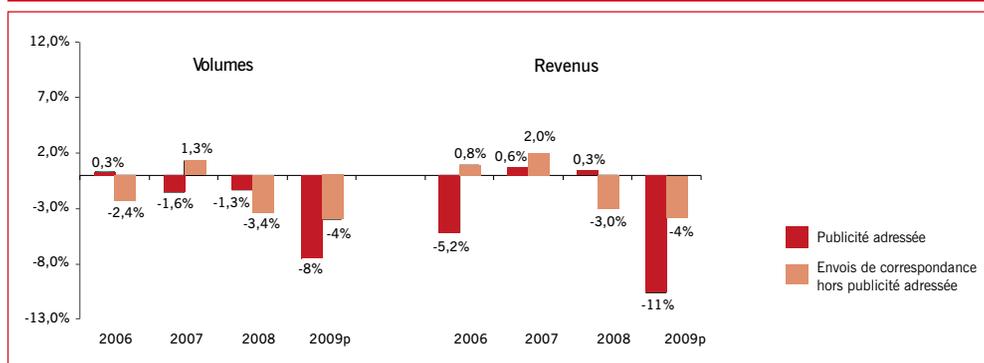
	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Secteur réservé	15 429	13 804	13 789	13 470	12 693	-5,8%
Secteur en concurrence	1 377	2 736	2 827	2 684	2 639	-1,7%
Total envois de correspondance	16 806	16 540	16 616	16 154	15 332	-5,1%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

b) Le courrier envoyé hors de France

Les flux d'export diminuent également, passant de 465 millions d'objets en 2008 à 452 millions d'objets en 2009 (-2,8% sur un an). En revanche, pour la première fois depuis 2005, le revenu associé progresse de 2,3% sur un an. Cet accroissement peut s'expliquer pour partie par une augmentation tarifaire du trafic export au premier trimestre de 2009. Elle concerne tous les envois transfrontaliers au départ de la métropole et de l'outre-mer. Environ les trois quarts des flux d'export sont à destination de l'Union européenne et un quart est destiné au reste du monde.

Evolution des revenus et volumes d'envois de correspondance domestiques



Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Le secteur réservé et le secteur en concurrence

Le secteur encore sous monopole (envois de correspondance de moins de 50g) représente près des trois quarts des flux d'envois de correspondance, soit 12,7 milliards d'objets, et 83% des recettes (5,9 milliards d'euros). Les flux physiques diminuent un peu plus fortement que les revenus, la hausse des tarifs des envois de correspondance de moins de 20g au 2 mars 2009 (+1,8%) permettant de compenser une partie de la baisse du trafic (-5,8% alors que le revenu diminue de 4,7%).

Le secteur non réservé subit quant à lui une diminution moindre de ses flux. Ils représentent 2,7 milliards d'objets adressés en France, soit un reflux de près de 2% par rapport à 2008. En revanche, le revenu afférent diminue fortement (-7% environ). La part de marché des opérateurs alternatifs sur ce segment reste négligeable.

Revenus (en millions d'€ HT)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Secteur réservé	7 013	6 201	6 269	6 170	5 879	-4,7%
Secteur en concurrence	1 457	2 234	2 312	2 211	2 063	-6,7%
Total envois de correspondance	8 470	8 435	8 581	8 382	7 942	-5,2%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Secteur réservé	15 429	13 804	13 789	13 470	12 693	-5,8%
Secteur en concurrence	1 377	2 736	2 827	2 684	2 639	-1,7%
Total envois de correspondance	16 806	16 540	16 616	16 154	15 332	-5,1%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

b) Le courrier envoyé hors de France

Les flux d'export diminuent également, passant de 465 millions d'objets en 2008 à 452 millions d'objets en 2009 (-2,8% sur un an). En revanche, pour la première fois depuis 2005, le revenu associé progresse de 2,3% sur un an. Cet accroissement peut s'expliquer pour partie par une augmentation tarifaire du trafic export au premier trimestre de 2009. Elle concerne tous les envois transfrontaliers au départ de la métropole et de l'outre-mer. Environ les trois quarts des flux d'export sont à destination de l'Union européenne et un quart est destiné au reste du monde.

Revenus (en millions d'€ HT)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Total envois de correspondance	496	419	398	388	397	2,3%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Total envois de correspondance	523	475	462	465	452	-2,8%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

1.2. La veille internationale

Les systèmes postaux des pays développés ont tous été éprouvés par la crise économique des années 2008 et 2009. Il est particulièrement utile d'étudier les analyses qu'en font tant les pouvoirs publics que les opérateurs, et les stratégies qu'ils développent en réponse. Trois événements méritent d'être mentionnés.

a) L'impact de la crise aux Etats-Unis sur l'équilibre financier de l'USPS¹

Fin 2008, des baisses de trafic de l'ordre 15% ont conduit le *Postmaster General* à demander au Congrès d'étudier l'allègement des obligations de l'USPS (passage de six à cinq distributions hebdomadaires). En effet, l'USPS juge que si le choc conjoncturel est fort, avec une perte attendue de 10 milliards d'objets en 2010 - soit la moitié du marché français – il accentue une pente structurelle qui a déjà fait perdre au marché américain 17% de ses volumes par rapport à son point haut de 2006.

Le GAO², équivalent américain de la Cour des comptes, rendra un rapport sur ce sujet en 2010 et la Postal Rate Commission, récemment dotée de pouvoirs plus importants sur le secteur postal, anime d'ores et déjà un débat public sur la nécessité d'un nouveau cadre de gestion pour l'USPS. Celui-ci demande à pouvoir étendre ses activités à des domaines annexes de l'acheminement postal pour mieux amortir ses coûts, en soulignant qu'il a déjà allégé ceux-ci de 6 milliards de dollars en deux ans, et qu'il compense la baisse du nombre d'envoi par boîte aux lettres (1 500 à 1 200) par une augmentation du nombre d'immeubles desservis par chaque tournée (de 340 à plus de 400).

b) Le retard de l'ouverture du marché allemand

La mise en place, fin 2008, par le gouvernement d'un salaire minimum de branche supérieur aux niveaux payés par les concurrents de Deutsche Telekom (l'opérateur historique) avait précipité la déconfiture de l'opérateur alternatif PIN, et conduit l'opérateur postal hollandais TNT à menacer de geler ses projets de déploiement en Allemagne.

Fin janvier 2010, la cour fédérale administrative allemande a cependant annulé tous les actes du gouvernement tendant à rendre obligatoire l'accord interprofessionnel créant un salaire minimal dans la branche, en raison d'un vice de procédure.

En ce qui concerne la TVA, le Parlement allemand a adopté une refonte du régime de TVA des opérateurs postaux qui limite, à compter du 1^{er} juillet 2010, l'exemption totale de TVA aux seuls envois égrenés, mais en l'appliquant à l'ensemble des opérateurs répondant aux obligations du service universel. Cette dernière disposition revient à limiter l'exonération aux opérateurs présents sur l'ensemble du territoire, soit, à ce jour, à Deutsche Post.

1 - The United States Postal Service
2 - Pour Government Accountability Office

De manière générale, si les volumes convoyés par les concurrents de Deutsche Post demeurent significatifs, la structuration du marché autour d'entreprises de portée nationale prend un retard important.

c) La remise en cause des stratégies d'opérateurs intégrés

L'opérateur allemand Deutsche Post et l'opérateur hollandais TNT avaient dégagé de fortes marges grâce aux performances de leurs activités sur leurs marchés domestiques (qu'ils ont réinvesties dans le secteur de l'express international) et également commencé à se développer sur les autres marchés européens du courrier.

Mais la conjoncture a dégradé leurs résultats dans l'express et gelé leurs projets européens. Ces entreprises ont dû par ailleurs remettre sur le métier les perspectives d'évolution de leur activité postale sur leur marché domestique. La Poste hollandaise (TNT) a misé résolument sur les réductions de coût, notant que ses concurrents opéraient avec un coût horaire de 8 € tandis que le sien se monte à 23 €. Elle a conclu des accords sociaux de gel salarial et d'augmentation du temps de travail. Elle se dit ouverte à un partenariat pour ses activités domestiques. Elle a également envisagé la scission de ses activités express et de courrier.

La Poste allemande multiplie les tentatives d'innovation de nouveaux produits et recherche également les moyens d'alléger ses coûts par un recours croissant à l'externalisation.

1.3. La veille institutionnelle et la coopération

a) Le rapport du cabinet WIK-Consult³

Commandé par la Commission européenne à la suite de sa conférence stratégique de juin 2008, ce rapport répertorie les pratiques des Etats membres en matière de régulation. En effet, la Commission s'est fixée comme priorité une mise en œuvre effective du nouveau dispositif, au-delà de la seule transposition formelle des directives.

Cette étude portant sur « *le rôle des régulateurs dans un environnement concurrentiel* » propose notamment un inventaire des « *bonnes pratiques* » pour satisfaire trois des principaux objectifs de la directive identifiés par le consultant :

- assurer la fourniture du service universel ;
- ouvrir tout le marché à la concurrence ;
- protéger les utilisateurs.

L'ARCEP est présentée comme un exemple en matière de transparence, eu égard aux différentes consultations publiques qu'elle a menées auprès des opérateurs et des utilisateurs en tant que régulateur indépendant et impartial. L'Autorité est également citée en exemple pour le contrôle de la comptabilité de l'opérateur historique ainsi que pour les actions concernant l'accès aux infrastructures postales pour promouvoir la concurrence.

L'étude examine en outre les modalités de coopération entre les autorités de régulation nationales. Elle conclut à l'utilité d'une coordination renforcée entre les autorités de régulation et suggère la création d'une entité spécifique dans la mesure où les enceintes existantes associent indifféremment autorités indépendantes et ministères, et ne sont pas exclusivement dédiées aux problématiques de régulation. Ce « groupe des régulateurs européens des services postaux » aurait pour mission principale de :

- conseiller la Commission européenne sur les évolutions souhaitables ;
- faciliter la consultation, la coordination et la coopération entre régulateurs.

L'ARCEP suit cette question avec attention.

³ - Le rapport du cabinet WIK-Consult, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik_regulators.pdf

b) Les travaux de la CEPT

Des échanges au niveau européen prennent également place au sein du Comité européen de la réglementation postale de la CEPT (le CERP) qui regroupe les autorités de tutelles du secteur postal (ministères et régulateurs indépendants, quand ils existent) des 48 pays de l'Europe géographique.

En 2009, l'Autorité a suggéré au CERP d'entamer des travaux sur la question de la qualité de la distribution. Ce sujet a été plusieurs fois signalé à l'Autorité par les consommateurs ou leurs représentants comme générant des insatisfactions. Mais les problèmes liés à la distribution sont de natures diverses, ce qui rend leur suivi statistique difficile. De plus, il n'existe pas de méthodologie normalisée ou reconnue pour mesurer la qualité des différents aspects de la distribution. L'Autorité s'est rapprochée de ses homologues européens pour recenser avec eux les « *bonnes pratiques* » existant en Europe et éventuellement définir quels pourraient être les outils d'un suivi efficace de la qualité de la distribution.

Le Comité européen de normalisation (CEN) doit par ailleurs évaluer la faisabilité de normes ou documents techniques sur ces sujets.

c) Les échanges bilatéraux

Le travail de coopération prend également la forme d'échanges bilatéraux avec des régulateurs étrangers. Ainsi, en 2009, deux rencontres ont eu lieu avec la Bundesnetzagentur (Allemagne), l'une à Bonn et l'autre à Paris. Ces réunions ont permis d'échanger des informations sur les pratiques des deux régulateurs (délivrance d'autorisations ou de licences, suivi du service universel, statistiques et études de marché, comptabilité analytique, *price cap*). Les analyses sur des dossiers communs ont pu être confrontées (TVA, normalisation). Enfin, des informations sur les évolutions des marchés postaux dans les deux pays ont pu être échangées.

2. Assurer le financement et la qualité du service universel postal

Le service universel est important pour le fonctionnement de l'économie et de la société. Il est exposé à la concurrence d'autres canaux de communications et certains secteurs économiques en sont étroitement dépendants : la vente à distance, la presse, le monde des procédures administratives et juridictionnelles.

La mission de l'Autorité s'exerce principalement sur les questions des tarifs et de la qualité de service.

2.1. Les tarifs postaux

L'ARCEP a fait depuis 2006 le choix de réguler les tarifs postaux du service universel par la voie d'un encadrement pluriannuel. Cette possibilité ouverte par le code des postes et des communications électroniques présente deux avantages :

- elle donne de la visibilité à La Poste, lui permettant de faire des prévisions budgétaires sur la base des marges de manœuvres tarifaires qui lui sont données (ce qui est plus facile qu'avec une homologation tarifaire au cas par cas) ;
- elle facilite la définition de la stratégie tarifaire de La Poste : dans le cadre des marges imparties par le *price cap*, La Poste peut faire évoluer ses tarifs pour construire un ensemble cohérent en donnant des signaux économiques pertinents parce que reflétant les coûts.

Une formule dite « IPC + 0,3 » a été définie. Elle a pu être ajustée en fonction de l'inflation (l'indice des prix à la consommation pris en compte est celui du projet de loi de finances initial), mais également en fonction de l'évolution des volumes postaux, afin de rendre un peu de marge à l'opérateur en cas de surestimation de la dynamique des marchés. Cette formule a donné des résultats positifs de 2006 à 2008.

Les faits économiques ont montré l'intérêt d'un dispositif suffisamment flexible puisque le terme du premier encadrement tarifaire (fin 2008) a coïncidé avec une dégradation accélérée de l'environnement du marché postal en France, en écho aux difficultés rencontrées sur tous les autres marchés postaux des pays industrialisés. Toutefois, La Poste n'a pas épuisé ses possibilités de hausse de tarifs.

Paramètres de l'encadrement pluriannuel pour les années 2009 à 2011

En 2008, l'Autorité a défini avec La Poste les caractéristiques de l'encadrement tarifaire courant sur la période 2009 à 2011. Il reprend les principes du dispositif précédent.

Il repose sur des anticipations inflationnistes de 2 % par an, et une décroissance des volumes estimée à -1,3 % par an (évolution pondérée par les prix). Ce dernier point est apparu comme un point clé des évolutions tarifaires, compte tenu de la baisse des trafics que connaissent les autres pays européens. S'y est ajoutée une hypothèse de croissance des charges de La Poste limitée à + 0,9 % par an nécessitant de cette dernière une maîtrise de ses dépenses.

L'ajustement du plafond tarifaire en fonction des volumes est maintenu, avec le même correctif que précédemment ; s'ajoute la possibilité de corriger des écarts importants entre l'inflation prévue et l'inflation constatée (écart supérieur à 25%).

Sur ces bases, l'encadrement permet une hausse globale des produits de 2,3 % en moyenne annuelle sur la période.

Une « sous-contrainte », limitée à 2% en moyenne annuelle, s'applique sur les produits égrenés affranchis par machine à affranchir. En effet, l'Autorité a observé que les hausses successives opérées sur les produits égrenés avaient pour effet de gonfler les marges dégagées sur ces produits, principalement utilisés par la clientèle des PME.

Dans sa décision du 18 novembre 2008⁴, l'Autorité a rappelé les principales caractéristiques que le système d'encadrement tarifaire doit comporter afin de conduire La Poste vers la maîtrise de ses coûts :

« Il doit permettre le maintien de la marge de l'opérateur, sous la condition qu'il réalise les gains d'efficacité prévus et garantir qu'une partie de ces gains bénéficie aux utilisateurs »

« Il doit être incitatif pour l'opérateur, en permettant que les gains d'efficacité qu'il réalise au delà du niveau strictement nécessaire au respect de la contrainte d'encadrement lui reviennent intégralement »

En outre, l'Autorité a précisé que le système d'encadrement tarifaire devait autoriser la prise en compte de la réalité des marchés et des évolutions de l'inflation :

« Il doit tenir compte de l'évolution du contexte des marchés du courrier, caractérisé par une diminution des volumes d'envois adressés »

« Il doit appréhender le risque que représente cette évolution sur l'équation économique de l'opérateur, en le répartissant équitablement entre l'opérateur et les usagers »

« Il doit tenir compte de l'évolution générale des prix afin de favoriser la meilleure fixation des tarifs ».

Par rapport à l'encadrement 2006-2008, le dispositif des années 2009 à 2011 est ainsi caractérisé :

- il renforce les mécanismes d'ajustement qui portent désormais également sur l'inflation, et sont déclenchés à la demande de l'Autorité ou de La Poste :
 - en cas d'écart important de l'inflation observée par rapport à la prévision du projet de loi de finance (plus de 25%), la contrainte tarifaire est ajustée, mais l'ajustement est limité à 50% de l'écart constaté ;

⁴ - Décision n°2008-1286 du 18 novembre 2008.

- en cas de baisse des volumes supérieure à la tendance estimée pour une année donnée, la contrainte tarifaire est relâchée pour permettre à La Poste d'ajuster ses recettes ; en sens inverse, si l'évolution observée est plus favorable, l'encadrement tarifaire est resserré et le gain d'efficacité acquis mécaniquement bénéficie au consommateur ; dans ces deux cas, l'ajustement est limité à 70 % de l'écart constaté ;
- il crée une norme particulière (limitée à l'IPC) pour les envois de correspondance affranchis mécaniquement : en effet, procéder à des hausses identiques sur ces produits et ceux qui sont affranchis par voie de timbre poste crée une dynamique de hausse supérieure sur ces produits au détriment de la logique économique et de la clientèle des PME, utilisateurs de ce type de service.

Dans le courant de 2010, l'Autorité et La Poste feront le bilan de l'année 2009. Emergent aujourd'hui les données suivantes : par rapport aux hypothèses d'inflation de 2% prises initialement, celle-ci a été estimée à 0,4% dans la loi de finances pour 2009 et sera sans doute proche de zéro. Les volumes baissent selon La Poste à un rythme annuel de l'ordre 5%. Enfin, l'opérateur a procédé à des hausses tarifaires en mars 2009 représentant environ 1,3% de hausse.

2.2. Le dispositif de supervision de la qualité de service

Une décision⁵ cadre de l'Autorité prise en 2008 avait fixé, en concertation avec La Poste, le contenu de l'information restituée chaque année à l'ARCEP sur la mission de service universel, à l'exclusion de la qualité de service qui fait l'objet d'une procédure particulière⁶. C'est le ministre qui établit des objectifs de qualité par arrêté. L'Autorité veille ensuite à leur respect et réalise chaque année une étude de qualité dont elle publie les résultats.

Dans ce cadre, l'ARCEP avait fait réaliser :

- en 2006, un audit de la mesure de la qualité de service du courrier prioritaire ;
- en 2007, un audit de la mesure de la qualité de service des colis postaux, du service universel et du dispositif d'enregistrement des réclamations des usagers ;
- en 2009, une étude sur la mesure de la qualité de service des envois recommandés, laquelle donne actuellement lieu à des travaux avec La Poste.

Par ailleurs, un dispositif cadre d'information de l'ARCEP sur la qualité de service a été arrêté en mai 2009⁷, après plusieurs mois de travail avec les services de La Poste.

L'information produite annuellement portera sur :

- les niveaux de qualité des principales prestations postales ;
- les données temporelles ou territoriales qui permettent d'expliquer ces niveaux et leur variation : en effet, il est dans la nature du service universel de garantir que la qualité présente une certaine homogénéité d'une période à l'autre de l'année et n'enregistre pas d'écarts trop importants d'une région à l'autre.

Elle comprendra donc les résultats annuels de qualité de service aux niveaux national et communautaire correspondant aux objectifs fixés par l'arrêté ministériel du 22 juillet 2008.

Elle comprendra également le taux de distribution en J + 1 par régions, ainsi que le taux de J + 1 national observé pour le mois où la qualité est la meilleure et la plus faible. Enfin, l'Autorité veille à ce que les méthodologies de mesure utilisées par La Poste répondent bien à ses obligations en la matière.

L'Autorité fixe par ailleurs un certain nombre de paramètres de calcul que La Poste devra utiliser dans les mesures de qualité. En effet, les normes européennes de mesure de la qualité renvoient à l'échelon national le soin d'adapter la méthodologie au contexte géographique national, ou aux caractéristiques du trafic.

5 - Décision n°2008-0180 du 19 février 2008.

6 - Article L5-2 4° du CPCE.

7 - Décision n° 2009-0367 du 7 mai 2009.

Enfin, l'ARCEP et La Poste ont poursuivi l'enrichissement du tableau de bord du service universel⁸, qui restitue les mesures effectuées par La Poste quant aux délais d'acheminement, à l'accessibilité des services (accessibilité géographique et heures limites de dépôt) et au traitement des réclamations.

Les indicateurs du service universel postal en 2009

A la demande de l'Autorité, La Poste publie chaque année depuis 2006 des informations concernant la qualité des prestations du service universel⁹ dans un tableau de bord du service universel¹⁰.

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 connaisseurs avertis, et incite également La Poste à fournir des prestations conformes aux attentes des consommateurs.

La pertinence des indicateurs retenus et les évolutions souhaitables sont discutées régulièrement avec les représentants des consommateurs dans le cadre du comité des consommateurs postaux. *In fine*, la nature des informations publiées dans le tableau de bord du service universel est évolutive et adaptée aux besoins des utilisateurs. Les indicateurs sont retenus sous réserve qu'une mesure fiable puisse être réalisée à un coût raisonnable.

La liste des indicateurs publiés dans le tableau de bord du service universel s'élargit année après année et couvre désormais la plupart des besoins principaux d'information des utilisateurs.

Les délais d'acheminement du courrier					
	2005	2006	2007	2008	2009
% de lettres prioritaires égrenées délivrées en J+1	79,1	81,2	82,5	83,9	84,7
% de lettres prioritaires égrenées délivrées au-delà de J+2	4,6	3,8	3,8	3,2	3,2
% de courrier transfrontière import délivré en J+3	95	95,9	95,5	97	95,7
% de courrier transfrontière export délivré en J+3	93	94	94,8	95,4	94,4
% de courrier transfrontière import délivré en J+5	99,1	99,3	99,1	99,5	99,3
% de courrier transfrontière export délivré en J+5	98,5	98,7	98,8	99	98,7

Source : ARCEP.

Les délais d'acheminement des lettres prioritaires s'améliorent progressivement pour atteindre un niveau proche de 85 % en 2009. Ce niveau reste néanmoins inférieur à celui de la plupart des autres grandes postes européennes, cette différence pouvant pour partie par des considérations géographiques.

Ce niveau de qualité, bien qu'en amélioration, n'est pas porteur d'une information pertinente pour les consommateurs. En effet, le pourcentage annuel national du J + 1 est une moyenne qui fait la synthèse de situations locales différentes. L'Autorité estime que les niveaux de qualité de service de référence doivent se situer au minimum à un taux 90 % de réussite pour donner une information pertinente au consommateur.

Les délais d'acheminement et la fiabilité des Colissimo					
	2005	2006	2007	2008	2009
% de Colissimo Guichet délivrés en J+2	83,8	84,1	85,8	85	87,7
% de Colissimo Guichet délivrés en J+3	92,2	95,5	95,9	96,3	96,6
% de Colissimo Guichet délivrés en J+4		98,5	98,6	98,7	98,9
% de Colissimo Guichet délivrés en J+7				99,8	99,9

Source : ARCEP.

8 - Conformément à l'article R. 1-1-8 du CPCE

9 - Disponible à l'adresse <http://www.laposte.fr/Le-Groupes-La-Poste/Nous-connaître/Le-service-universel-postal>.

10 - Disponible à l'adresse :

www.laposte.fr/IMG/pdf/Les_resultats_de_la_qualite_du_service_universel_postal_31-03-2008_.pdf?espace= groupe

Après avoir baissé en 2008, le taux de Colissimo acheminé en J+2 s'est significativement amélioré en 2009. La Poste engage sa responsabilité sur ce produit en adressant à l'expéditeur un bon pour l'envoi d'un Colissimo France en cas de non respect du délai, ce qui paraît avoir un effet incitatif pour l'amélioration de la qualité.

Les délais d'acheminement et la fiabilité des lettres recommandées

	2008	2009
% de lettres recommandées distribuées en J+2	90,9	88,7
% de lettres recommandées distribuées en J+7	99,6	99,7

Source : ARCEP.

Le taux de distribution des lettres recommandées en J+2 a régressé en 2009 pour s'établir à 88,7 %. Alors que la recommandation est une option qui s'ajoute à la lettre prioritaire, les délais d'acheminement sont plus longs que ceux de la lettre prioritaire.

En 2009, environ une lettre recommandée sur 300 n'était pas distribuée sept jours ouvrables après son dépôt. Ce taux est légèrement meilleur qu'en 2008. Toutefois, il est tout à fait excessif pour un produit pour lequel le besoin de fiabilité est fondamental.

Répartition des boîtes aux lettres en fonction de leur heure limite de dépôt

			2007	2008	2009
Boîtes à lettres dont l'heure limite de dépôt est :	avant 13 heures	nombre	120 837	119 788	119 913
		taux	82,01 %	79,95 %	80,37 %
	avant 16 heures	nombre	143 635	142 267	141 795
		taux	97,48 %	94,96 %	95,03 %

Source : ARCEP.

L'Autorité attache beaucoup d'importance au suivi des heures limite de dépôt, qui ont un impact direct sur la qualité de service telle qu'elle est ressentie par les consommateurs. Le parc de boîtes de collecte ainsi que l'heure de collecte sont restés sensiblement les mêmes ces trois dernières années. La très grande majorité d'entre elles sont relevées avant 13 heures.

Statistiques concernant le traitement des réclamations

Courrier	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de réclamations	533 123	591 252	417 237	446 751	627 812
Réclamations par rapport au flux total	0,003%	0,003%	0,002%	0,002 %	0,003 %
Réponses données dans un délai de 21 jours	87%	90%	97%	97,7%	95,3 %
Réponses données dans un délai de 30 jours	93%	94%	98,7%	99%	98 %
Réclamations donnant lieu à indemnisation	7,6 %	7,7 %	9 %	10,4 %	14,6 %
Taux de satisfaction vis-à-vis de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle La Poste traite une réclamation en cas de problème			64 %	65 %	69 %

Source : ARCEP.

En 2009, environ 0,003 % des flux de courrier ont entraîné le dépôt d'une réclamation¹¹. Le nombre total de réclamations est en augmentation. La Poste a multiplié les canaux permettant de déposer gratuitement des réclamations (internet, numéro de téléphone non surtaxé « 36 31 », courrier avec affranchissement gratuit...), ce qui peut contribuer à expliquer ce chiffre.

La plupart des réclamations sont traitées en 21 jours et donnent lieu plus souvent à indemnisation. La satisfaction vis-à-vis de la prise en charge des réclamations s'améliore également progressivement.

¹¹ - Il convient de noter que l'ensemble des flux de courrier renvoie à des flux très distincts comprenant la publicité adressé, les factures, les cartes postales ou encore les lettres recommandées.

2.3. L'envoi de petits objets : une écoute insuffisante des besoins des consommateurs

Répondant à la pression exercée par l'Autorité, La Poste a commercialisé fin 2008, l'offre Mini-Max adaptée pour l'envoi de petits objets à un tarif abordable. En effet, à la suite de l'introduction par La Poste dans ses conditions générales de vente, en octobre 2007, de l'interdiction d'insérer des objets dans les envois au tarif « lettre » le consommateur ne bénéficiait plus d'un tarif abordable pour l'envoi de petits objets tels que les CD, DVD, etc. Cette interdiction a créé par ailleurs une situation singulière puisqu'il est commun, dans les autres pays européens, d'envoyer les petits objets au tarif « lettre ».

L'offre Mini-Max a été intégrée au catalogue du service universel fin 2008 pour résoudre ce problème et fournir ainsi aux consommateurs une solution abordable pour l'envoi de petits objets pesant jusqu'à un kg. Or, il apparaît que cette nouvelle offre ne répond pas de façon satisfaisante au besoin des consommateurs.

En premier lieu, comme le soulignent les consommateurs et comme le montre une étude récente publiée par la revue *60 millions de consommateurs* (dépendant de l'Institut national de la consommation)¹², les utilisateurs peuvent rencontrer des difficultés pour se procurer cette offre aux conditions prévues par le catalogue du service universel. Il n'est pas rare que cette offre soit inconnue des guichetiers ou que ces derniers ne maîtrisent pas ses modalités d'utilisation ou sa tarification, alors que cette offre a plus d'un an et n'est donc plus en phase de lancement. Par ailleurs, les retours formulés par les associations de consommateurs quant aux caractéristiques du produit ne sont pas positifs. Les consommateurs souhaitent en effet continuer à pouvoir envoyer de petits objets en utilisant le tarif lettre comme il était d'usage avant que La Poste ne l'interdise dans ses conditions générales de vente du 29 octobre 2007.

L'Autorité a demandé à La Poste de lui proposer rapidement les mesures utiles pour remédier à cette situation ; celle-ci s'est engagée à simplifier l'accès à ce produit pour les utilisateurs, notamment en évitant le passage nécessaire par le guichet, et à faire en sorte qu'il soit effectivement proposé aux usagers.

3. Créer les conditions du développement du secteur

3.1. Le développement des opérateurs alternatifs

L'Autorité est amenée à intervenir sur des problèmes particuliers rencontrés par les opérateurs postaux, mais qui peuvent aussi concerner un public plus large. Dans ce type de situation – qui va parfois au-delà de ses strictes compétences aux termes du CPCE – elle intervient avant comme intermédiaire pour trouver des solutions. La question de l'accès aux immeubles par le dispositif VIGIK, l'obligation de disposer d'une capacité de transport pour exercer des activités postales ou la valeur juridique des envois remis contre signature de ces opérateurs en sont trois illustrations.

- Dès les prémices de la régulation postale, les opérateurs alternatifs ont signalé à l'ARCEP que l'accès aux boîtes aux lettres dans de nombreux immeubles, pourtant prévu par la loi, était restreint par les différents dispositifs de sécurisation, parmi lesquels le système VIGIK, mis en place par La Poste, s'est révélé particulièrement bloquant. L'Autorité s'est saisie de ce dossier dès 2006 et a eu l'occasion de rendre compte de façon régulière dans son rapport annuel de son évolution. L'année 2009 a marqué une étape importante. En effet, La Poste a accepté, à titre provisoire, de charger les badges nécessaires à l'accès aux boîtes aux lettres des immeubles dotés de VIGIK pour en permettre l'accès aux petits opérateurs locaux. Il reste à présent à mettre en place une solution technique pérenne.

¹² - *60 millions de consommateurs* - numéro 448 - avril 2010.

- **L'inscription au registre des transporteurs et loueurs** est obligatoire pour tout transport de marchandise appartenant à autrui. Cette inscription est soumise à trois conditions :
 - l'honorabilité professionnelle,
 - la capacité financière,
 - la capacité professionnelle.

Certains prestataires postaux autorisés, qui viennent de commencer leur activité et se trouvent donc endettés, ont fait part de leurs difficultés à répondre à l'obligation de capacité financière, qui impose de détenir en fonds propres l'équivalent de 900 € par véhicules, engins motorisés à deux roues compris. Chaque année, l'entreprise concernée doit adresser à l'administration une nouvelle fiche de calcul permettant de vérifier qu'elle satisfait toujours à la condition de capacité financière. En l'état actuel du marché postal, la capacité financière constitue une barrière réglementaire à l'entrée sur ce marché, alors même que La Poste, en tant qu'opérateur en charge du service universel bénéficie d'une dérogation à cette obligation en application du décret du 30 août 1999¹³. L'Autorité cherche à trouver une solution satisfaisante pour permettre aux opérateurs autorisés d'exercer leur activité, notamment au travers d'échanges avec la sous-direction des transports routiers du ministère chargé des transports.

Le marché des lettres et colis remis contre signature a représenté en 2008 un volume de 276 millions d'objets et un chiffre d'affaires de 1458 millions d'€. Ce marché, correspondant principalement aux lettres recommandées, intéresse les opérateurs autorisés qui souhaitent se positionner sur cette activité.

- **Les envois recommandés** ne font pas partie du secteur réservé à La Poste, tel qu'il a été défini par la loi¹⁴, dès lors que leur prix dépasse deux fois et demie le tarif de base, soit 1,40 € en mars 2010. En outre, l'expression « lettre recommandée », qui sert à désigner un service, n'est pas susceptible d'être déposée en tant que marque auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Elle désigne tout envoi respectant les caractéristiques fixées par les textes en vigueur.

Dans son avis du 26 avril 2007¹⁵, l'ARCEP a rappelé les caractéristiques d'un envoi recommandé en reprenant les éléments fournis par la directive européenne 97/67/CE¹⁶ et l'arrêté du 7 février 2009 du ministre délégué à l'industrie : « (...) *le service de recommandation comprend une preuve de dépôt, une preuve de distribution, une indemnisation en cas de perte, spoliation ou détérioration ainsi qu'un avis de réception optionnel.* »

Ainsi, toute prestation respectant les caractéristiques figurant dans ces textes constitue bien un service d'envoi recommandé, et toutes les entreprises titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques et délivrée par l'ARCEP sont habilitées à proposer ce type de service, dès lors que les preuves de dépôt et de distribution répondent bien aux caractéristiques fixées par la réglementation. L'Autorité de la concurrence, dans son avis du 29 octobre 2009¹⁷ concernant le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, avait d'ailleurs relevé qu' : « [...] *il serait souhaitable, afin de favoriser le développement de la concurrence sur les envois recommandés, que la loi précise la valeur juridique égale des recommandés de tous les opérateurs autorisés.* »

13 - Décret n° 99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises.

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

15 - Avis n° 2007-0377 du 26 avril 2007.

16 - Directive européenne 97/67/CE (article 2 § 9) du 15 décembre 1997.

17 - Avis 09-A-52 de l'Autorité de la concurrence du 29 octobre 2009.

3.2. Les outils de régulation tarifaire et comptable

a) La démarche engagée

En janvier 2010, l'Autorité a engagé une consultation publique¹⁸ pour prendre une décision sur les règles de comptabilisation des coûts de La Poste¹⁹. Cette consultation s'inscrit dans le prolongement de la décision du 12 février 2008²⁰ modifiant la répartition des coûts communs de distribution (la tournée de facteur) et porte sur les règles comptables qui reflètent l'effet du poids et du format des envois sur les coûts de La Poste. L'enjeu est significatif notamment pour la tarification ; en effet, le réseau postal achemine des objets de poids et de format très variables : le poids moyen d'un objet de presse est cinq fois supérieur à celui d'une correspondance, et celui d'un colis, 42 fois.

Il est important que les méthodes utilisées dans les comptes réglementaires soient connues et puissent être commentées par le secteur. De ce point de vue, la démarche de l'ARCEP est suivie avec intérêt par les autres régulateurs européens.

b) La problématique

L'examen de la chaîne de production postale montre que, de manière générale, le coût de traitement des objets augmente avec leur poids et leur taille, mais dans des proportions variables et qui dépendent de l'économie de chacun des grands processus de la chaîne postale (voir page 101) :

- La tournée de facteur (parcours et remise) est à la fois un poste majeur de coûts (28 % du coût total) et commun à l'ensemble du trafic. Une attention particulière a donc été accordée à ce poste de coûts pour lesquels les règles de partage reposent sur des conventions dont la détermination se doit d'être transparente et se doit de reposer sur des concepts apportant un signal économique pertinent.
- Ce coût commun ne pouvant, par nature, être imputé simplement aux produits, la méthode actuellement utilisée par La Poste les alloue séquentiellement²¹ : d'abord selon l'inducteur « urgence », puis selon l'inducteur « poids/format ».

La convention actuelle prête le flanc à la critique parce qu'elle ne tient pas suffisamment compte de l'effet combiné des volumes postaux et du poids-format des objets sur les coûts. En effet, s'il est incontestable que la fréquence de distribution est le premier inducteur de coûts d'un système de distribution postale, les moyens à mettre en œuvre dépendent aussi du trafic acheminé, qui détermine notamment le nombre d'arrêts des facteurs. Enfin, dans une mesure plus difficile à cerner avec exactitude, la composition de ce trafic en objets de poids-format différents influence également les coûts communs de distribution.

Notes p.100

18 - Disponible sur le site de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-reg-compta-laPoste-220110.pdf

19 - En application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques.

20 - Décision n° 2008-0165 du 12 février 2008.

21 - Avis 09-A-52 de l'Autorité de la concurrence du 29 octobre 2009.

Notes p.101

22 - Source : *Economie postale*, Joëlle Toledano (2004) : cette répartition s'appuie sur des données européennes.

23 - Ce chiffre comprend également les coûts liés à la commercialisation en bureaux de poste.

24 - Pour les besoins de la comptabilité analytique, les envois postaux sont répartis en trois catégories de poids, dont on estime qu'elles reflètent de façon suffisamment fidèle la diversité des objets composant le trafic postal : le petit format (PF) s'assimile aux objets de moins de 50 g, le grand format (GF) aux objets de 50 g à 250 g, l'encombrant (ENC) est un objet de poids supérieur à 250 g (et 350 g pour la presse). Il convient de noter que le seuil de 50 g a, de plus, un intérêt réglementaire puisqu'il détermine le monopole postal. Avec l'ouverture totale à la concurrence en 2011, ce seuil réglementaire n'existera plus.

Impact du poids et du format sur les coûts de la chaîne postale

Processus	Sensibilité au poids-format		Comment la comptabilité analytique mesure-t-elle cet effet sur les coûts ?	Répartition des coûts opérationnels ²²
Collecte	Non	C'est essentiellement le mode d'injection dans le réseau postal (dépôt en grand nombre, dépôt en boîte jaune, recommandé déposé au guichet...) qui va déterminer la nature du traitement.	Le poids et la taille sont des inducteurs de second rang et ne sont pas pris en compte dans la comptabilité réglementaire.	16 % ²³
Tri	• dont tri manuel	Oui	Le poids et la taille des objets vont conduire à traiter les objets sur des chantiers différents, par exemple pour les objets d'épaisseur supérieure à 2 cm, et le temps de traitement va varier également selon le poids et le format de l'objet.	20 %
	• dont tri mécanisé	Oui	Le format des objets va conduire à traiter les objets sur des machines différentes, qui ont des temps de traitement différents.	
Transport	Oui	Le poids et la taille des objets affectent le dimensionnement de l'outil de transport.	Contenance moyenne d'un conteneur pour la catégorie d'objets concernée (dénombrement).	8 %
Préparation de la distribution	Oui	Le temps de traitement va varier également selon le poids et le format de l'objet.	Les différences de temps de traitement des trois catégories de poids-format (chronométrage)	56 %
Distribution	• dont remise	Oui	Le poids et la taille des objets impactent la durée des opérations de remise du courrier dans la boîte aux lettres d'autant plus si elle n'est pas normalisée, ce qui peut induire la remise en main propre.	
	• dont parcours	Oui	Le poids total que peut emporter un facteur à pied ou à vélo est limité.	Les allocations sont réalisées sur la base de règles théoriques et à l'aide d'un modèle technico-économique.

c) La préparation d'une décision de l'ARCEP

L'Autorité propose dans sa consultation trois alternatives à la méthode actuelle. Son analyse exploratoire a abouti à des méthodes plus ou moins proches ; on observe qu'elles produisent en général une moindre dispersion des coûts entre les différentes catégories d'objets composant le trafic postal. Cela tient en particulier à ce qu'elles prennent mieux en compte les effets des volumes acheminés sur les coûts.

La consultation s'est terminée le 1^{er} mars 2010. Elle a donné lieu à une décision²⁵ qui met à jour un certain nombre de coefficients utilisés pour l'allocation des coûts entre les différents types d'envois acheminés par le réseau postal. Cette décision ne modifie pas l'allocation des coûts communs du « parcours actif », qui fera l'objet d'une décision particulière à la lumière de nouveaux travaux de modélisation économique menés avec La Poste en 2010.

3.3. La préparation du futur cadre réglementaire relatif au service universel postal

Le cadre juridique des activités postales issu de la loi du 20 mai 2005 a été amendé au début de cette année par la loi n°2010-123 du 10 février 2010²⁶ relative à l'entreprise La Poste et aux activités postales (cf. encadré). Trois orientations importantes s'en dégagent :

- une transformation du statut de La Poste, permettant la capitalisation de l'entreprise : dans son avis n°2009-0551 sur le projet de loi du Gouvernement, l'ARCEP notait : « *que l'évolution du statut juridique de La Poste n'affectera pas les droits et obligations qu'elle tire de sa qualité de « prestataire du service universel ». L'évolution prévue par le projet de loi lui semble cohérente avec l'ouverture complète du marché postal en plaçant La Poste dans des conditions juridiques identiques à celles de ses concurrents et évitant ainsi des distorsions de concurrence entre les différents opérateurs présents sur le marché.* »
- la suppression du monopole postal à compter du 1^{er} janvier 2011, conformément aux dispositions de la directive postale de 2008, assortie des modifications correspondantes sur les procédures de régulation postales (disparition des procédures d'autorisation tarifaires au profit de la régulation pluriannuelle des tarifs postaux, déjà mise en place) ;
- deux missions nouvelles données à l'ARCEP : le traitement des réclamations des consommateurs qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les opérateurs postaux, et l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

Parallèlement, l'ARCEP a poursuivi ses travaux de préparation de l'ouverture des marchés. Dans ce cadre, elle a confié une étude au cabinet Wik Consult sur « *la définition, la typologie et la méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal* ». En effet, la mise en œuvre d'un fonds de compensation tel que prévu par l'article L2-2 du CPCE devrait nécessairement comprendre, aux termes de la directive postale, une prise en compte des avantages de tous ordres que retire l'opérateur de service universel de sa mission.

Peu de travaux ont été menés sur ce sujet dans le secteur postal. Cette tâche est délicate pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la directive n'apporte pas de définition claire et établie de la notion de « bénéfice immatériel » dans le secteur postal ;
- ensuite, il convient de distinguer les bénéfices immatériels découlant des obligations de service universel d'autres avantages dont pourrait bénéficier l'opérateur historique mais qui n'auraient pas pour origine le service universel (par exemple les avantages liés au fait d'être l'opérateur le plus puissant du marché, même si au demeurant ces deux origines ne sont pas sans lien) ;

²⁵ - Décision n° 2010-363 du 8 avril 2010.

²⁶ - Disponible sur le site de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-reg-compta-laPoste-220110.pdf

- enfin, il n'existe pas à ce jour de méthodologie précise pour évaluer certains bénéfices immatériels pouvant être identifiés et qui peuvent être de natures différentes.

Cette étude a suscité un vif intérêt en France et Europe.

Le cadre juridique des activités postales issu de la loi relative à La Poste et aux activités postales

(Loi n°2010-123 du 10 février 2010)

1 – Statut de La Poste

A compter du 31 mars 2010, l'établissement public La Poste devient une société anonyme dont les missions sont fixées par la loi. Elles comprennent le service universel postal, le transport postal de la presse, la présence postale territoriale et l'accessibilité bancaire.

2 – Fin du monopole postal

Le monopole sur les lettres de moins de 50g, qui représentent 83% des envois de correspondance, est supprimé à partir du 1^{er} janvier 2011, conformément aux dispositions de la directive postale de 2008.

3 - Aménagement des procédures de régulation

Avec le monopole postal, disparaissent les procédures d'autorisation préalable par l'ARCEP des tarifs postaux. Les tarifs des prestations du service universel demeurent soumis à un encadrement pluriannuel de l'Autorité et celle-ci pourra demander à La Poste de reconsidérer son projet de modification s'il s'écarte manifestement des principes tarifaires du service universel. Ces principes sont la péréquation géographique, le caractère abordable pour tous les usagers, et l'orientation vers les coûts.

La qualité des prestations du service universel doit être mesurée et publiée dès lors que le ministre a fixé des objectifs à La Poste.

L'assiette des contributions au fonds de compensation mis en œuvre lorsque La Poste subit une charge inéquitable du fait de ses obligations de service universel est désormais fondée sur les volumes traités par les opérateurs et non sur leur chiffre d'affaires.

4 – Traitement des réclamations des utilisateurs

L'ARCEP traite les réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les opérateurs postaux, qui sont tenus d'offrir des voies gratuites de réclamation aux utilisateurs.

5 – Evaluation du coût de la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire

La loi précise que La Poste est tenue de maintenir au moins 17 000 points de contact et que l'ARCEP évalue chaque année le coût net de cette mission, en rendant un rapport au Gouvernement et au Parlement. ■

Revenus (en millions d'€ HT)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Total envois de correspondance	496	419	398	388	397	2,3%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)

	2005	2006	2007	2008	2009p	Evolution 2009-2008
Total envois de correspondance	523	475	462	465	452	-2,8%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2008, enquête avancée pour 2009, estimation provisoire.

1.2. La veille internationale

Les systèmes postaux des pays développés ont tous été éprouvés par la crise économique des années 2008 et 2009. Il est particulièrement utile d'étudier les analyses qu'en font tant les pouvoirs publics que les opérateurs, et les stratégies qu'ils développent en réponse. Trois événements méritent d'être mentionnés.

a) L'impact de la crise aux Etats-Unis sur l'équilibre financier de l'USPS¹

Fin 2008, des baisses de trafic de l'ordre 15% ont conduit le *Postmaster General* à demander au Congrès d'étudier l'allègement des obligations de l'USPS (passage de six à cinq distributions hebdomadaires). En effet, l'USPS juge que si le choc conjoncturel est fort, avec une perte attendue de 10 milliards d'objets en 2010 - soit la moitié du marché français – il accentue une pente structurelle qui a déjà fait perdre au marché américain 17% de ses volumes par rapport à son point haut de 2006.

Le GAO², équivalent américain de la Cour des comptes, rendra un rapport sur ce sujet en 2010 et la Postal Rate Commission, récemment dotée de pouvoirs plus importants sur le secteur postal, anime d'ores et déjà un débat public sur la nécessité d'un nouveau cadre de gestion pour l'USPS. Celui-ci demande à pouvoir étendre ses activités à des domaines annexes de l'acheminement postal pour mieux amortir ses coûts, en soulignant qu'il a déjà allégé ceux-ci de 6 milliards de dollars en deux ans, et qu'il compense la baisse du nombre d'envoi par boîte aux lettres (1 500 à 1 200) par une augmentation du nombre d'immeubles desservis par chaque tournée (de 340 à plus de 400).

b) Le retard de l'ouverture du marché allemand

La mise en place, fin 2008, par le gouvernement d'un salaire minimum de branche supérieur aux niveaux payés par les concurrents de Deutsche Telekom (l'opérateur historique) avait précipité la déconfiture de l'opérateur alternatif PIN, et conduit l'opérateur postal hollandais TNT à menacer de geler ses projets de déploiement en Allemagne.

Fin janvier 2010, la cour fédérale administrative allemande a cependant annulé tous les actes du gouvernement tendant à rendre obligatoire l'accord interprofessionnel créant un salaire minimal dans la branche, en raison d'un vice de procédure.

En ce qui concerne la TVA, le Parlement allemand a adopté une refonte du régime de TVA des opérateurs postaux qui limite, à compter du 1^{er} juillet 2010, l'exemption totale de TVA aux seuls envois égrenés, mais en l'appliquant à l'ensemble des opérateurs répondant aux obligations du service universel. Cette dernière disposition revient à limiter l'exonération aux opérateurs présents sur l'ensemble du territoire, soit, à ce jour, à Deutsche Post.

1 - The United States Postal Service
2 - Pour Government Accountability Office

De manière générale, si les volumes convoyés par les concurrents de Deutsche Post demeurent significatifs, la structuration du marché autour d'entreprises de portée nationale prend un retard important.

c) La remise en cause des stratégies d'opérateurs intégrés

L'opérateur allemand Deutsche Post et l'opérateur hollandais TNT avaient dégagé de fortes marges grâce aux performances de leurs activités sur leurs marchés domestiques (qu'ils ont réinvesties dans le secteur de l'express international) et également commencé à se développer sur les autres marchés européens du courrier.

Mais la conjoncture a dégradé leurs résultats dans l'express et gelé leurs projets européens. Ces entreprises ont dû par ailleurs remettre sur le métier les perspectives d'évolution de leur activité postale sur leur marché domestique. La Poste hollandaise (TNT) a misé résolument sur les réductions de coût, notant que ses concurrents opéraient avec un coût horaire de 8 € tandis que le sien se monte à 23 €. Elle a conclu des accords sociaux de gel salarial et d'augmentation du temps de travail. Elle se dit ouverte à un partenariat pour ses activités domestiques. Elle a également envisagé la scission de ses activités express et de courrier.

La Poste allemande multiplie les tentatives d'innovation de nouveaux produits et recherche également les moyens d'alléger ses coûts par un recours croissant à l'externalisation.

1.3. La veille institutionnelle et la coopération

a) Le rapport du cabinet WIK-Consult³

Commandé par la Commission européenne à la suite de sa conférence stratégique de juin 2008, ce rapport répertorie les pratiques des Etats membres en matière de régulation. En effet, la Commission s'est fixée comme priorité une mise en œuvre effective du nouveau dispositif, au-delà de la seule transposition formelle des directives.

Cette étude portant sur « *le rôle des régulateurs dans un environnement concurrentiel* » propose notamment un inventaire des « *bonnes pratiques* » pour satisfaire trois des principaux objectifs de la directive identifiés par le consultant :

- assurer la fourniture du service universel ;
- ouvrir tout le marché à la concurrence ;
- protéger les utilisateurs.

L'ARCEP est présentée comme un exemple en matière de transparence, eu égard aux différentes consultations publiques qu'elle a menées auprès des opérateurs et des utilisateurs en tant que régulateur indépendant et impartial. L'Autorité est également citée en exemple pour le contrôle de la comptabilité de l'opérateur historique ainsi que pour les actions concernant l'accès aux infrastructures postales pour promouvoir la concurrence.

L'étude examine en outre les modalités de coopération entre les autorités de régulation nationales. Elle conclut à l'utilité d'une coordination renforcée entre les autorités de régulation et suggère la création d'une entité spécifique dans la mesure où les enceintes existantes associent indifféremment autorités indépendantes et ministères, et ne sont pas exclusivement dédiées aux problématiques de régulation. Ce « groupe des régulateurs européens des services postaux » aurait pour mission principale de :

- conseiller la Commission européenne sur les évolutions souhaitables ;
- faciliter la consultation, la coordination et la coopération entre régulateurs.

L'ARCEP suit cette question avec attention.

³ - Le rapport du cabinet WIK-Consult, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik_regulators.pdf

b) Les travaux de la CEPT

Des échanges au niveau européen prennent également place au sein du Comité européen de la réglementation postale de la CEPT (le CERP) qui regroupe les autorités de tutelles du secteur postal (ministères et régulateurs indépendants, quand ils existent) des 48 pays de l'Europe géographique.

En 2009, l'Autorité a suggéré au CERP d'entamer des travaux sur la question de la qualité de la distribution. Ce sujet a été plusieurs fois signalé à l'Autorité par les consommateurs ou leurs représentants comme générant des insatisfactions. Mais les problèmes liés à la distribution sont de natures diverses, ce qui rend leur suivi statistique difficile. De plus, il n'existe pas de méthodologie normalisée ou reconnue pour mesurer la qualité des différents aspects de la distribution. L'Autorité s'est rapprochée de ses homologues européens pour recenser avec eux les « *bonnes pratiques* » existant en Europe et éventuellement définir quels pourraient être les outils d'un suivi efficace de la qualité de la distribution.

Le Comité européen de normalisation (CEN) doit par ailleurs évaluer la faisabilité de normes ou documents techniques sur ces sujets.

c) Les échanges bilatéraux

Le travail de coopération prend également la forme d'échanges bilatéraux avec des régulateurs étrangers. Ainsi, en 2009, deux rencontres ont eu lieu avec la Bundesnetzagentur (Allemagne), l'une à Bonn et l'autre à Paris. Ces réunions ont permis d'échanger des informations sur les pratiques des deux régulateurs (délivrance d'autorisations ou de licences, suivi du service universel, statistiques et études de marché, comptabilité analytique, *price cap*). Les analyses sur des dossiers communs ont pu être confrontées (TVA, normalisation). Enfin, des informations sur les évolutions des marchés postaux dans les deux pays ont pu être échangées.

2. Assurer le financement et la qualité du service universel postal

Le service universel est important pour le fonctionnement de l'économie et de la société. Il est exposé à la concurrence d'autres canaux de communications et certains secteurs économiques en sont étroitement dépendants : la vente à distance, la presse, le monde des procédures administratives et juridictionnelles.

La mission de l'Autorité s'exerce principalement sur les questions des tarifs et de la qualité de service.

2.1. Les tarifs postaux

L'ARCEP a fait depuis 2006 le choix de réguler les tarifs postaux du service universel par la voie d'un encadrement pluriannuel. Cette possibilité ouverte par le code des postes et des communications électroniques présente deux avantages :

- elle donne de la visibilité à La Poste, lui permettant de faire des prévisions budgétaires sur la base des marges de manœuvres tarifaires qui lui sont données (ce qui est plus facile qu'avec une homologation tarifaire au cas par cas) ;
- elle facilite la définition de la stratégie tarifaire de La Poste : dans le cadre des marges imparties par le *price cap*, La Poste peut faire évoluer ses tarifs pour construire un ensemble cohérent en donnant des signaux économiques pertinents parce que reflétant les coûts.

Une formule dite « IPC + 0,3 » a été définie. Elle a pu être ajustée en fonction de l'inflation (l'indice des prix à la consommation pris en compte est celui du projet de loi de finances initial), mais également en fonction de l'évolution des volumes postaux, afin de rendre un peu de marge à l'opérateur en cas de surestimation de la dynamique des marchés. Cette formule a donné des résultats positifs de 2006 à 2008.

Les faits économiques ont montré l'intérêt d'un dispositif suffisamment flexible puisque le terme du premier encadrement tarifaire (fin 2008) a coïncidé avec une dégradation accélérée de l'environnement du marché postal en France, en écho aux difficultés rencontrées sur tous les autres marchés postaux des pays industrialisés. Toutefois, La Poste n'a pas épuisé ses possibilités de hausse de tarifs.

Paramètres de l'encadrement pluriannuel pour les années 2009 à 2011

En 2008, l'Autorité a défini avec La Poste les caractéristiques de l'encadrement tarifaire courant sur la période 2009 à 2011. Il reprend les principes du dispositif précédent.

Il repose sur des anticipations inflationnistes de 2 % par an, et une décroissance des volumes estimée à -1,3 % par an (évolution pondérée par les prix). Ce dernier point est apparu comme un point clé des évolutions tarifaires, compte tenu de la baisse des trafics que connaissent les autres pays européens. S'y est ajoutée une hypothèse de croissance des charges de La Poste limitée à + 0,9 % par an nécessitant de cette dernière une maîtrise de ses dépenses.

L'ajustement du plafond tarifaire en fonction des volumes est maintenu, avec le même correctif que précédemment ; s'ajoute la possibilité de corriger des écarts importants entre l'inflation prévue et l'inflation constatée (écart supérieur à 25%).

Sur ces bases, l'encadrement permet une hausse globale des produits de 2,3 % en moyenne annuelle sur la période.

Une « sous-contrainte », limitée à 2% en moyenne annuelle, s'applique sur les produits égrenés affranchis par machine à affranchir. En effet, l'Autorité a observé que les hausses successives opérées sur les produits égrenés avaient pour effet de gonfler les marges dégagées sur ces produits, principalement utilisés par la clientèle des PME.

Dans sa décision du 18 novembre 2008⁴, l'Autorité a rappelé les principales caractéristiques que le système d'encadrement tarifaire doit comporter afin de conduire La Poste vers la maîtrise de ses coûts :

« Il doit permettre le maintien de la marge de l'opérateur, sous la condition qu'il réalise les gains d'efficacité prévus et garantir qu'une partie de ces gains bénéficie aux utilisateurs »

« Il doit être incitatif pour l'opérateur, en permettant que les gains d'efficacité qu'il réalise au delà du niveau strictement nécessaire au respect de la contrainte d'encadrement lui reviennent intégralement »

En outre, l'Autorité a précisé que le système d'encadrement tarifaire devait autoriser la prise en compte de la réalité des marchés et des évolutions de l'inflation :

« Il doit tenir compte de l'évolution du contexte des marchés du courrier, caractérisé par une diminution des volumes d'envois adressés »

« Il doit appréhender le risque que représente cette évolution sur l'équation économique de l'opérateur, en le répartissant équitablement entre l'opérateur et les usagers »

« Il doit tenir compte de l'évolution générale des prix afin de favoriser la meilleure fixation des tarifs ».

Par rapport à l'encadrement 2006-2008, le dispositif des années 2009 à 2011 est ainsi caractérisé :

- il renforce les mécanismes d'ajustement qui portent désormais également sur l'inflation, et sont déclenchés à la demande de l'Autorité ou de La Poste :
 - en cas d'écart important de l'inflation observée par rapport à la prévision du projet de loi de finance (plus de 25%), la contrainte tarifaire est ajustée, mais l'ajustement est limité à 50% de l'écart constaté ;

⁴ - Décision n°2008-1286 du 18 novembre 2008.

- en cas de baisse des volumes supérieure à la tendance estimée pour une année donnée, la contrainte tarifaire est relâchée pour permettre à La Poste d'ajuster ses recettes ; en sens inverse, si l'évolution observée est plus favorable, l'encadrement tarifaire est resserré et le gain d'efficience acquis mécaniquement bénéficie au consommateur ; dans ces deux cas, l'ajustement est limité à 70 % de l'écart constaté ;
- il crée une norme particulière (limitée à l'IPC) pour les envois de correspondance affranchis mécaniquement : en effet, procéder à des hausses identiques sur ces produits et ceux qui sont affranchis par voie de timbre poste crée une dynamique de hausse supérieure sur ces produits au détriment de la logique économique et de la clientèle des PME, utilisateurs de ce type de service.

Dans le courant de 2010, l'Autorité et La Poste feront le bilan de l'année 2009. Emergent aujourd'hui les données suivantes : par rapport aux hypothèses d'inflation de 2% prises initialement, celle-ci a été estimée à 0,4% dans la loi de finances pour 2009 et sera sans doute proche de zéro. Les volumes baissent selon La Poste à un rythme annuel de l'ordre 5%. Enfin, l'opérateur a procédé à des hausses tarifaires en mars 2009 représentant environ 1,3% de hausse.

2.2. Le dispositif de supervision de la qualité de service

Une décision⁵ cadre de l'Autorité prise en 2008 avait fixé, en concertation avec La Poste, le contenu de l'information restituée chaque année à l'ARCEP sur la mission de service universel, à l'exclusion de la qualité de service qui fait l'objet d'une procédure particulière⁶. C'est le ministre qui établit des objectifs de qualité par arrêté. L'Autorité veille ensuite à leur respect et réalise chaque année une étude de qualité dont elle publie les résultats.

Dans ce cadre, l'ARCEP avait fait réaliser :

- en 2006, un audit de la mesure de la qualité de service du courrier prioritaire ;
- en 2007, un audit de la mesure de la qualité de service des colis postaux, du service universel et du dispositif d'enregistrement des réclamations des usagers ;
- en 2009, une étude sur la mesure de la qualité de service des envois recommandés, laquelle donne actuellement lieu à des travaux avec La Poste.

Par ailleurs, un dispositif cadre d'information de l'ARCEP sur la qualité de service a été arrêté en mai 2009⁷, après plusieurs mois de travail avec les services de La Poste.

L'information produite annuellement portera sur :

- les niveaux de qualité des principales prestations postales ;
- les données temporelles ou territoriales qui permettent d'expliquer ces niveaux et leur variation : en effet, il est dans la nature du service universel de garantir que la qualité présente une certaine homogénéité d'une période à l'autre de l'année et n'enregistre pas d'écarts trop importants d'une région à l'autre.

Elle comprendra donc les résultats annuels de qualité de service aux niveaux national et communautaire correspondant aux objectifs fixés par l'arrêté ministériel du 22 juillet 2008.

Elle comprendra également le taux de distribution en J + 1 par régions, ainsi que le taux de J + 1 national observé pour le mois où la qualité est la meilleure et la plus faible. Enfin, l'Autorité veille à ce que les méthodologies de mesure utilisées par La Poste répondent bien à ses obligations en la matière.

L'Autorité fixe par ailleurs un certain nombre de paramètres de calcul que La Poste devra utiliser dans les mesures de qualité. En effet, les normes européennes de mesure de la qualité renvoient à l'échelon national le soin d'adapter la méthodologie au contexte géographique national, ou aux caractéristiques du trafic.

5 - Décision n°2008-0180 du 19 février 2008.

6 - Article L5-2 4° du CPCE.

7 - Décision n° 2009-0367 du 7 mai 2009.

Enfin, l'ARCEP et La Poste ont poursuivi l'enrichissement du tableau de bord du service universel⁸, qui restitue les mesures effectuées par La Poste quant aux délais d'acheminement, à l'accessibilité des services (accessibilité géographique et heures limites de dépôt) et au traitement des réclamations.

Les indicateurs du service universel postal en 2009

A la demande de l'Autorité, La Poste publie chaque année depuis 2006 des informations concernant la qualité des prestations du service universel⁹ dans un tableau de bord du service universel¹⁰.

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 connaisseurs avertis, et incite également La Poste à fournir des prestations conformes aux attentes des consommateurs.

La pertinence des indicateurs retenus et les évolutions souhaitables sont discutées régulièrement avec les représentants des consommateurs dans le cadre du comité des consommateurs postaux. *In fine*, la nature des informations publiées dans le tableau de bord du service universel est évolutive et adaptée aux besoins des utilisateurs. Les indicateurs sont retenus sous réserve qu'une mesure fiable puisse être réalisée à un coût raisonnable.

La liste des indicateurs publiés dans le tableau de bord du service universel s'élargit année après année et couvre désormais la plupart des besoins principaux d'information des utilisateurs.

Les délais d'acheminement du courrier					
	2005	2006	2007	2008	2009
% de lettres prioritaires égrenées délivrées en J+1	79,1	81,2	82,5	83,9	84,7
% de lettres prioritaires égrenées délivrées au-delà de J+2	4,6	3,8	3,8	3,2	3,2
% de courrier transfrontière import délivré en J+3	95	95,9	95,5	97	95,7
% de courrier transfrontière export délivré en J+3	93	94	94,8	95,4	94,4
% de courrier transfrontière import délivré en J+5	99,1	99,3	99,1	99,5	99,3
% de courrier transfrontière export délivré en J+5	98,5	98,7	98,8	99	98,7

Source : ARCEP.

Les délais d'acheminement des lettres prioritaires s'améliorent progressivement pour atteindre un niveau proche de 85 % en 2009. Ce niveau reste néanmoins inférieur à celui de la plupart des autres grandes postes européennes, cette différence pouvant pour partie par des considérations géographiques.

Ce niveau de qualité, bien qu'en amélioration, n'est pas porteur d'une information pertinente pour les consommateurs. En effet, le pourcentage annuel national du J + 1 est une moyenne qui fait la synthèse de situations locales différentes. L'Autorité estime que les niveaux de qualité de service de référence doivent se situer au minimum à un taux 90 % de réussite pour donner une information pertinente au consommateur.

Les délais d'acheminement et la fiabilité des Colissimo					
	2005	2006	2007	2008	2009
% de Colissimo Guichet délivrés en J+2	83,8	84,1	85,8	85	87,7
% de Colissimo Guichet délivrés en J+3	92,2	95,5	95,9	96,3	96,6
% de Colissimo Guichet délivrés en J+4		98,5	98,6	98,7	98,9
% de Colissimo Guichet délivrés en J+7				99,8	99,9

Source : ARCEP.

8 - Conformément à l'article R. 1-1-8 du CPCE

9 - Disponible à l'adresse <http://www.laposte.fr/Le-Groupes-La-Poste/Nous-connaître/Le-service-universel-postal>.

10 - Disponible à l'adresse :

www.laposte.fr/IMG/pdf/Les_resultats_de_la_qualite_du_service_universel_postal_31-03-2008_.pdf?espace= groupe

Après avoir baissé en 2008, le taux de Colissimo acheminé en J+2 s'est significativement amélioré en 2009. La Poste engage sa responsabilité sur ce produit en adressant à l'expéditeur un bon pour l'envoi d'un Colissimo France en cas de non respect du délai, ce qui paraît avoir un effet incitatif pour l'amélioration de la qualité.

Les délais d'acheminement et la fiabilité des lettres recommandées

	2008	2009
% de lettres recommandées distribuées en J+2	90,9	88,7
% de lettres recommandées distribuées en J+7	99,6	99,7

Source : ARCEP

Le taux de distribution des lettres recommandées en J+2 a régressé en 2009 pour s'établir à 88,7 %. Alors que la recommandation est une option qui s'ajoute à la lettre prioritaire, les délais d'acheminement sont plus longs que ceux de la lettre prioritaire.

En 2009, environ une lettre recommandée sur 300 n'était pas distribuée sept jours ouvrables après son dépôt. Ce taux est légèrement meilleur qu'en 2008. Toutefois, il est tout à fait excessif pour un produit pour lequel le besoin de fiabilité est fondamental.

Répartition des boîtes aux lettres en fonction de leur heure limite de dépôt

			2007	2008	2009
Boîtes à lettres dont l'heure limite de dépôt est :	avant 13 heures	nombre	120 837	119 788	119 913
		taux	82,01 %	79,95 %	80,37 %
	avant 16 heures	nombre	143 635	142 267	141 795
		taux	97,48 %	94,96 %	95,03 %

Source : ARCEP

L'Autorité attache beaucoup d'importance au suivi des heures limite de dépôt, qui ont un impact direct sur la qualité de service telle qu'elle est ressentie par les consommateurs. Le parc de boîtes de collecte ainsi que l'heure de collecte sont restés sensiblement les mêmes ces trois dernières années. La très grande majorité d'entre elles sont relevées avant 13 heures.

Statistiques concernant le traitement des réclamations

Courrier	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de réclamations	533 123	591 252	417 237	446 751	627 812
Réclamations par rapport au flux total	0,003%	0,003%	0,002%	0,002 %	0,003 %
Réponses données dans un délai de 21 jours	87%	90%	97%	97,7%	95,3 %
Réponses données dans un délai de 30 jours	93%	94%	98,7%	99%	98 %
Réclamations donnant lieu à indemnisation	7,6 %	7,7 %	9 %	10,4 %	14,6 %
Taux de satisfaction vis-à-vis de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle La Poste traite une réclamation en cas de problème			64 %	65 %	69 %

Source : ARCEP

En 2009, environ 0,003 % des flux de courrier ont entraîné le dépôt d'une réclamation¹¹. Le nombre total de réclamations est en augmentation. La Poste a multiplié les canaux permettant de déposer gratuitement des réclamations (internet, numéro de téléphone non surtaxé « 36 31 », courrier avec affranchissement gratuit...), ce qui peut contribuer à expliquer ce chiffre.

La plupart des réclamations sont traitées en 21 jours et donnent lieu plus souvent à indemnisation. La satisfaction vis-à-vis de la prise en charge des réclamations s'améliore également progressivement.

¹¹ - Il convient de noter que l'ensemble des flux de courrier renvoie à des flux très distincts comprenant la publicité adressé, les factures, les cartes postales ou encore les lettres recommandées.

2.3. L'envoi de petits objets : une écoute insuffisante des besoins des consommateurs

Répondant à la pression exercée par l'Autorité, La Poste a commercialisé fin 2008, l'offre Mini-Max adaptée pour l'envoi de petits objets à un tarif abordable. En effet, à la suite de l'introduction par La Poste dans ses conditions générales de vente, en octobre 2007, de l'interdiction d'insérer des objets dans les envois au tarif « lettre » le consommateur ne bénéficiait plus d'un tarif abordable pour l'envoi de petits objets tels que les CD, DVD, etc. Cette interdiction a créé par ailleurs une situation singulière puisqu'il est commun, dans les autres pays européens, d'envoyer les petits objets au tarif « lettre ».

L'offre Mini-Max a été intégrée au catalogue du service universel fin 2008 pour résoudre ce problème et fournir ainsi aux consommateurs une solution abordable pour l'envoi de petits objets pesant jusqu'à un kg. Or, il apparaît que cette nouvelle offre ne répond pas de façon satisfaisante au besoin des consommateurs.

En premier lieu, comme le soulignent les consommateurs et comme le montre une étude récente publiée par la revue *60 millions de consommateurs* (dépendant de l'Institut national de la consommation)¹², les utilisateurs peuvent rencontrer des difficultés pour se procurer cette offre aux conditions prévues par le catalogue du service universel. Il n'est pas rare que cette offre soit inconnue des guichetiers ou que ces derniers ne maîtrisent pas ses modalités d'utilisation ou sa tarification, alors que cette offre a plus d'un an et n'est donc plus en phase de lancement. Par ailleurs, les retours formulés par les associations de consommateurs quant aux caractéristiques du produit ne sont pas positifs. Les consommateurs souhaitent en effet continuer à pouvoir envoyer de petits objets en utilisant le tarif lettre comme il était d'usage avant que La Poste ne l'interdise dans ses conditions générales de vente du 29 octobre 2007.

L'Autorité a demandé à La Poste de lui proposer rapidement les mesures utiles pour remédier à cette situation ; celle-ci s'est engagée à simplifier l'accès à ce produit pour les utilisateurs, notamment en évitant le passage nécessaire par le guichet, et à faire en sorte qu'il soit effectivement proposé aux usagers.

3. Créer les conditions du développement du secteur

3.1. Le développement des opérateurs alternatifs

L'Autorité est amenée à intervenir sur des problèmes particuliers rencontrés par les opérateurs postaux, mais qui peuvent aussi concerner un public plus large. Dans ce type de situation – qui va parfois au-delà de ses strictes compétences aux termes du CPCE – elle intervient avant comme intermédiaire pour trouver des solutions. La question de l'accès aux immeubles par le dispositif VIGIK, l'obligation de disposer d'une capacité de transport pour exercer des activités postales ou la valeur juridique des envois remis contre signature de ces opérateurs en sont trois illustrations.

- Dès les prémices de la régulation postale, les opérateurs alternatifs ont signalé à l'ARCEP que l'accès aux boîtes aux lettres dans de nombreux immeubles, pourtant prévu par la loi, était restreint par les différents dispositifs de sécurisation, parmi lesquels le système VIGIK, mis en place par La Poste, s'est révélé particulièrement bloquant. L'Autorité s'est saisie de ce dossier dès 2006 et a eu l'occasion de rendre compte de façon régulière dans son rapport annuel de son évolution. L'année 2009 a marqué une étape importante. En effet, La Poste a accepté, à titre provisoire, de charger les badges nécessaires à l'accès aux boîtes aux lettres des immeubles dotés de VIGIK pour en permettre l'accès aux petits opérateurs locaux. Il reste à présent à mettre en place une solution technique pérenne.

¹² - *60 millions de consommateurs* - numéro 448 - avril 2010.

- **L'inscription au registre des transporteurs et loueurs** est obligatoire pour tout transport de marchandise appartenant à autrui. Cette inscription est soumise à trois conditions :
 - l'honorabilité professionnelle,
 - la capacité financière,
 - la capacité professionnelle.

Certains prestataires postaux autorisés, qui viennent de commencer leur activité et se trouvent donc endettés, ont fait part de leurs difficultés à répondre à l'obligation de capacité financière, qui impose de détenir en fonds propres l'équivalent de 900 € par véhicules, engins motorisés à deux roues compris. Chaque année, l'entreprise concernée doit adresser à l'administration une nouvelle fiche de calcul permettant de vérifier qu'elle satisfait toujours à la condition de capacité financière. En l'état actuel du marché postal, la capacité financière constitue une barrière réglementaire à l'entrée sur ce marché, alors même que La Poste, en tant qu'opérateur en charge du service universel bénéficie d'une dérogation à cette obligation en application du décret du 30 août 1999¹³. L'Autorité cherche à trouver une solution satisfaisante pour permettre aux opérateurs autorisés d'exercer leur activité, notamment au travers d'échanges avec la sous-direction des transports routiers du ministère chargé des transports.

Le marché des lettres et colis remis contre signature a représenté en 2008 un volume de 276 millions d'objets et un chiffre d'affaires de 1458 millions d'€. Ce marché, correspondant principalement aux lettres recommandées, intéresse les opérateurs autorisés qui souhaitent se positionner sur cette activité.

- **Les envois recommandés** ne font pas partie du secteur réservé à La Poste, tel qu'il a été défini par la loi¹⁴, dès lors que leur prix dépasse deux fois et demie le tarif de base, soit 1,40 € en mars 2010. En outre, l'expression « lettre recommandée », qui sert à désigner un service, n'est pas susceptible d'être déposée en tant que marque auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Elle désigne tout envoi respectant les caractéristiques fixées par les textes en vigueur.

Dans son avis du 26 avril 2007¹⁵, l'ARCEP a rappelé les caractéristiques d'un envoi recommandé en reprenant les éléments fournis par la directive européenne 97/67/CE¹⁶ et l'arrêté du 7 février 2009 du ministre délégué à l'industrie : « (...) le service de recommandation comprend une preuve de dépôt, une preuve de distribution, une indemnisation en cas de perte, spoliation ou détérioration ainsi qu'un avis de réception optionnel. »

Ainsi, toute prestation respectant les caractéristiques figurant dans ces textes constitue bien un service d'envoi recommandé, et toutes les entreprises titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques et délivrée par l'ARCEP sont habilitées à proposer ce type de service, dès lors que les preuves de dépôt et de distribution répondent bien aux caractéristiques fixées par la réglementation. L'Autorité de la concurrence, dans son avis du 29 octobre 2009¹⁷ concernant le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, avait d'ailleurs relevé qu' : « [...] il serait souhaitable, afin de favoriser le développement de la concurrence sur les envois recommandés, que la loi précise la valeur juridique égale des recommandés de tous les opérateurs autorisés. »

13 - Décret n° 99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises.

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

15 - Avis n° 2007-0377 du 26 avril 2007.

16 - Directive européenne 97/67/CE (article 2 § 9) du 15 décembre 1997.

17 - Avis 09-A-52 de l'Autorité de la concurrence du 29 octobre 2009.

3.2. Les outils de régulation tarifaire et comptable

a) La démarche engagée

En janvier 2010, l'Autorité a engagé une consultation publique¹⁸ pour prendre une décision sur les règles de comptabilisation des coûts de La Poste¹⁹. Cette consultation s'inscrit dans le prolongement de la décision du 12 février 2008²⁰ modifiant la répartition des coûts communs de distribution (la tournée de facteur) et porte sur les règles comptables qui reflètent l'effet du poids et du format des envois sur les coûts de La Poste. L'enjeu est significatif notamment pour la tarification ; en effet, le réseau postal achemine des objets de poids et de format très variables : le poids moyen d'un objet de presse est cinq fois supérieur à celui d'une correspondance, et celui d'un colis, 42 fois.

Il est important que les méthodes utilisées dans les comptes réglementaires soient connues et puissent être commentées par le secteur. De ce point de vue, la démarche de l'ARCEP est suivie avec intérêt par les autres régulateurs européens.

b) La problématique

L'examen de la chaîne de production postale montre que, de manière générale, le coût de traitement des objets augmente avec leur poids et leur taille, mais dans des proportions variables et qui dépendent de l'économie de chacun des grands processus de la chaîne postale (voir page 101) :

- La tournée de facteur (parcours et remise) est à la fois un poste majeur de coûts (28 % du coût total) et commun à l'ensemble du trafic. Une attention particulière a donc été accordée à ce poste de coûts pour lesquels les règles de partage reposent sur des conventions dont la détermination se doit d'être transparente et se doit de reposer sur des concepts apportant un signal économique pertinent.
- Ce coût commun ne pouvant, par nature, être imputé simplement aux produits, la méthode actuellement utilisée par La Poste les alloue séquentiellement²¹ : d'abord selon l'inducteur « urgence », puis selon l'inducteur « poids/format ».

La convention actuelle prête le flanc à la critique parce qu'elle ne tient pas suffisamment compte de l'effet combiné des volumes postaux et du poids-format des objets sur les coûts. En effet, s'il est incontestable que la fréquence de distribution est le premier inducteur de coûts d'un système de distribution postale, les moyens à mettre en œuvre dépendent aussi du trafic acheminé, qui détermine notamment le nombre d'arrêts des facteurs. Enfin, dans une mesure plus difficile à cerner avec exactitude, la composition de ce trafic en objets de poids-format différents influence également les coûts communs de distribution.

Notes p.100

18 - Disponible sur le site de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-reg-compta-laPoste-220110.pdf

19 - En application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques.

20 - Décision n° 2008-0165 du 12 février 2008.

21 - Avis 09-A-52 de l'Autorité de la concurrence du 29 octobre 2009.

Notes p.101

22 - Source : *Economie postale*, Joëlle Toledano (2004) : cette répartition s'appuie sur des données européennes.

23 - Ce chiffre comprend également les coûts liés à la commercialisation en bureaux de poste.

24 - Pour les besoins de la comptabilité analytique, les envois postaux sont répartis en trois catégories de poids, dont on estime qu'elles reflètent de façon suffisamment fidèle la diversité des objets composant le trafic postal : le petit format (PF) s'assimile aux objets de moins de 50 g, le grand format (GF) aux objets de 50 g à 250 g, l'encombrant (ENC) est un objet de poids supérieur à 250 g (et 350 g pour la presse). Il convient de noter que le seuil de 50 g a, de plus, un intérêt réglementaire puisqu'il détermine le monopole postal. Avec l'ouverture totale à la concurrence en 2011, ce seuil réglementaire n'existera plus.

Impact du poids et du format sur les coûts de la chaîne postale

Processus	Sensibilité au poids-format		Comment la comptabilité analytique mesure-t-elle cet effet sur les coûts ?	Répartition des coûts opérationnels ²²
Collecte	Non	C'est essentiellement le mode d'injection dans le réseau postal (dépôt en grand nombre, dépôt en boîte jaune, recommandé déposé au guichet...) qui va déterminer la nature du traitement.	Le poids et la taille sont des inducteurs de second rang et ne sont pas pris en compte dans la comptabilité réglementaire.	16 % ²³
Tri	• dont tri manuel	Oui	Le poids et la taille des objets vont conduire à traiter les objets sur des chantiers différents, par exemple pour les objets d'épaisseur supérieure à 2 cm, et le temps de traitement va varier également selon le poids et le format de l'objet.	20 %
	• dont tri mécanisé	Oui	Le format des objets va conduire à traiter les objets sur des machines différentes, qui ont des temps de traitement différents.	
Transport	Oui	Le poids et la taille des objets affectent le dimensionnement de l'outil de transport.	Contenance moyenne d'un conteneur pour la catégorie d'objets concernée (dénombrement).	8 %
Préparation de la distribution	Oui	Le temps de traitement va varier également selon le poids et le format de l'objet.	Les différences de temps de traitement des trois catégories de poids-format (chronométrage)	56 %
Distribution	• dont remise	Oui	Le poids et la taille des objets impactent la durée des opérations de remise du courrier dans la boîte aux lettres d'autant plus si elle n'est pas normalisée, ce qui peut induire la remise en main propre.	
	• dont parcours	Oui	Le poids total que peut emporter un facteur à pied ou à vélo est limité.	Les allocations sont réalisées sur la base de règles théoriques et à l'aide d'un modèle technico-économique.

c) La préparation d'une décision de l'ARCEP

L'Autorité propose dans sa consultation trois alternatives à la méthode actuelle. Son analyse exploratoire a abouti à des méthodes plus ou moins proches ; on observe qu'elles produisent en général une moindre dispersion des coûts entre les différentes catégories d'objets composant le trafic postal. Cela tient en particulier à ce qu'elles prennent mieux en compte les effets des volumes acheminés sur les coûts.

La consultation s'est terminée le 1^{er} mars 2010. Elle a donné lieu à une décision²⁵ qui met à jour un certain nombre de coefficients utilisés pour l'allocation des coûts entre les différents types d'envois acheminés par le réseau postal. Cette décision ne modifie pas l'allocation des coûts communs du « parcours actif », qui fera l'objet d'une décision particulière à la lumière de nouveaux travaux de modélisation économique menés avec La Poste en 2010.

3.3. La préparation du futur cadre réglementaire relatif au service universel postal

Le cadre juridique des activités postales issu de la loi du 20 mai 2005 a été amendé au début de cette année par la loi n°2010-123 du 10 février 2010²⁶ relative à l'entreprise La Poste et aux activités postales (cf. encadré). Trois orientations importantes s'en dégagent :

- une transformation du statut de La Poste, permettant la capitalisation de l'entreprise : dans son avis n°2009-0551 sur le projet de loi du Gouvernement, l'ARCEP notait : « *que l'évolution du statut juridique de La Poste n'affectera pas les droits et obligations qu'elle tire de sa qualité de « prestataire du service universel ». L'évolution prévue par le projet de loi lui semble cohérente avec l'ouverture complète du marché postal en plaçant La Poste dans des conditions juridiques identiques à celles de ses concurrents et évitant ainsi des distorsions de concurrence entre les différents opérateurs présents sur le marché.* »
- la suppression du monopole postal à compter du 1^{er} janvier 2011, conformément aux dispositions de la directive postale de 2008, assortie des modifications correspondantes sur les procédures de régulation postales (disparition des procédures d'autorisation tarifaires au profit de la régulation pluriannuelle des tarifs postaux, déjà mise en place) ;
- deux missions nouvelles données à l'ARCEP : le traitement des réclamations des consommateurs qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les opérateurs postaux, et l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

Parallèlement, l'ARCEP a poursuivi ses travaux de préparation de l'ouverture des marchés. Dans ce cadre, elle a confié une étude au cabinet Wik Consult sur « *la définition, la typologie et la méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal* ». En effet, la mise en œuvre d'un fonds de compensation tel que prévu par l'article L2-2 du CPCE devrait nécessairement comprendre, aux termes de la directive postale, une prise en compte des avantages de tous ordres que retire l'opérateur de service universel de sa mission.

Peu de travaux ont été menés sur ce sujet dans le secteur postal. Cette tâche est délicate pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la directive n'apporte pas de définition claire et établie de la notion de « bénéfice immatériel » dans le secteur postal ;
- ensuite, il convient de distinguer les bénéfices immatériels découlant des obligations de service universel d'autres avantages dont pourrait bénéficier l'opérateur historique mais qui n'auraient pas pour origine le service universel (par exemple les avantages liés au fait d'être l'opérateur le plus puissant du marché, même si au demeurant ces deux origines ne sont pas sans lien) ;

²⁵ - Décision n° 2010-363 du 8 avril 2010.

²⁶ - Disponible sur le site de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-reg-compta-laPoste-220110.pdf

- enfin, il n'existe pas à ce jour de méthodologie précise pour évaluer certains bénéfices immatériels pouvant être identifiés et qui peuvent être de natures différentes.

Cette étude a suscité un vif intérêt en France et Europe.

Le cadre juridique des activités postales issu de la loi relative à La Poste et aux activités postales

(Loi n°2010-123 du 10 février 2010)

1 – Statut de La Poste

A compter du 31 mars 2010, l'établissement public La Poste devient une société anonyme dont les missions sont fixées par la loi. Elles comprennent le service universel postal, le transport postal de la presse, la présence postale territoriale et l'accessibilité bancaire.

2 – Fin du monopole postal

Le monopole sur les lettres de moins de 50g, qui représentent 83% des envois de correspondance, est supprimé à partir du 1^{er} janvier 2011, conformément aux dispositions de la directive postale de 2008.

3 - Aménagement des procédures de régulation

Avec le monopole postal, disparaissent les procédures d'autorisation préalable par l'ARCEP des tarifs postaux. Les tarifs des prestations du service universel demeurent soumis à un encadrement pluriannuel de l'Autorité et celle-ci pourra demander à La Poste de reconsidérer son projet de modification s'il s'écarte manifestement des principes tarifaires du service universel. Ces principes sont la péréquation géographique, le caractère abordable pour tous les usagers, et l'orientation vers les coûts.

La qualité des prestations du service universel doit être mesurée et publiée dès lors que le ministre a fixé des objectifs à La Poste.

L'assiette des contributions au fonds de compensation mis en œuvre lorsque La Poste subit une charge inéquitable du fait de ses obligations de service universel est désormais fondée sur les volumes traités par les opérateurs et non sur leur chiffre d'affaires.

4 – Traitement des réclamations des utilisateurs

L'ARCEP traite les réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les opérateurs postaux, qui sont tenus d'offrir des voies gratuites de réclamation aux utilisateurs.

5 – Evaluation du coût de la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire

La loi précise que La Poste est tenue de maintenir au moins 17 000 points de contact et que l'ARCEP évalue chaque année le coût net de cette mission, en rendant un rapport au Gouvernement et au Parlement. ■

Après avoir baissé en 2008, le taux de Colissimo acheminé en J+2 s'est significativement amélioré en 2009. La Poste engage sa responsabilité sur ce produit en adressant à l'expéditeur un bon pour l'envoi d'un Colissimo France en cas de non respect du délai, ce qui paraît avoir un effet incitatif pour l'amélioration de la qualité.

Les délais d'acheminement et la fiabilité des lettres recommandées

	2008	2009
% de lettres recommandées distribuées en J+2	90,9	88,7
% de lettres recommandées distribuées en J+7	99,6	99,7

Source : ARCEP.

Le taux de distribution des lettres recommandées en J+2 a régressé en 2009 pour s'établir à 88,7 %. Alors que la recommandation est une option qui s'ajoute à la lettre prioritaire, les délais d'acheminement sont plus longs que ceux de la lettre prioritaire.

En 2009, environ une lettre recommandée sur 300 n'était pas distribuée sept jours ouvrables après son dépôt. Ce taux est légèrement meilleur qu'en 2008. Toutefois, il est tout à fait excessif pour un produit pour lequel le besoin de fiabilité est fondamental.

Répartition des boîtes aux lettres en fonction de leur heure limite de dépôt

		2007	2008	2009	
Boîtes à lettres dont l'heure limite de dépôt est :	avant 13 heures	nombre	120 837	119 788	119 913
		taux	82,01 %	79,95 %	80,37 %
	avant 16 heures	nombre	143 635	142 267	141 795
		taux	97,48 %	94,96 %	95,03 %

Source : ARCEP.

L'Autorité attache beaucoup d'importance au suivi des heures limite de dépôt, qui ont un impact direct sur la qualité de service telle qu'elle est ressentie par les consommateurs. Le parc de boîtes de collecte ainsi que l'heure de collecte sont restés sensiblement les mêmes ces trois dernières années. La très grande majorité d'entre elles sont relevées avant 13 heures.

Statistiques concernant le traitement des réclamations

Courrier	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de réclamations	533 123	591 252	417 237	446 751	627 812
Réclamations par rapport au flux total	0,003%	0,003%	0,002%	0,002 %	0,003 %
Réponses données dans un délai de 21 jours	87%	90%	97%	97,7%	95,3 %
Réponses données dans un délai de 30 jours	93%	94%	98,7%	99%	98 %
Réclamations donnant lieu à indemnisation	7,6 %	7,7 %	9 %	10,4 %	14,6 %
Taux de satisfaction vis-à-vis de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle La Poste traite une réclamation en cas de problème			64 %	65 %	69 %

Source : ARCEP.

En 2009, environ 0,003 % des flux de courrier ont entraîné le dépôt d'une réclamation¹¹. Le nombre total de réclamations est en augmentation. La Poste a multiplié les canaux permettant de déposer gratuitement des réclamations (internet, numéro de téléphone non surtaxé « 36 31 », courrier avec affranchissement gratuit...), ce qui peut contribuer à expliquer ce chiffre.

La plupart des réclamations sont traitées en 21 jours et donnent lieu plus souvent à indemnisation. La satisfaction vis-à-vis de la prise en charge des réclamations s'améliore également progressivement.

¹¹ - Il convient de noter que l'ensemble des flux de courrier renvoie à des flux très distincts comprenant la publicité adressé, les factures, les cartes postales ou encore les lettres recommandées.

2.3. L'envoi de petits objets : une écoute insuffisante des besoins des consommateurs

Répondant à la pression exercée par l'Autorité, La Poste a commercialisé fin 2008, l'offre Mini-Max adaptée pour l'envoi de petits objets à un tarif abordable. En effet, à la suite de l'introduction par La Poste dans ses conditions générales de vente, en octobre 2007, de l'interdiction d'insérer des objets dans les envois au tarif « lettre » le consommateur ne bénéficiait plus d'un tarif abordable pour l'envoi de petits objets tels que les CD, DVD, etc. Cette interdiction a créé par ailleurs une situation singulière puisqu'il est commun, dans les autres pays européens, d'envoyer les petits objets au tarif « lettre ».

L'offre Mini-Max a été intégrée au catalogue du service universel fin 2008 pour résoudre ce problème et fournir ainsi aux consommateurs une solution abordable pour l'envoi de petits objets pesant jusqu'à un kg. Or, il apparaît que cette nouvelle offre ne répond pas de façon satisfaisante au besoin des consommateurs.

En premier lieu, comme le soulignent les consommateurs et comme le montre une étude récente publiée par la revue *60 millions de consommateurs* (dépendant de l'Institut national de la consommation)¹², les utilisateurs peuvent rencontrer des difficultés pour se procurer cette offre aux conditions prévues par le catalogue du service universel. Il n'est pas rare que cette offre soit inconnue des guichetiers ou que ces derniers ne maîtrisent pas ses modalités d'utilisation ou sa tarification, alors que cette offre a plus d'un an et n'est donc plus en phase de lancement. Par ailleurs, les retours formulés par les associations de consommateurs quant aux caractéristiques du produit ne sont pas positifs. Les consommateurs souhaitent en effet continuer à pouvoir envoyer de petits objets en utilisant le tarif lettre comme il était d'usage avant que La Poste ne l'interdise dans ses conditions générales de vente du 29 octobre 2007.

L'Autorité a demandé à La Poste de lui proposer rapidement les mesures utiles pour remédier à cette situation ; celle-ci s'est engagée à simplifier l'accès à ce produit pour les utilisateurs, notamment en évitant le passage nécessaire par le guichet, et à faire en sorte qu'il soit effectivement proposé aux usagers.

3. Créer les conditions du développement du secteur

3.1. Le développement des opérateurs alternatifs

L'Autorité est amenée à intervenir sur des problèmes particuliers rencontrés par les opérateurs postaux, mais qui peuvent aussi concerner un public plus large. Dans ce type de situation – qui va parfois au-delà de ses strictes compétences aux termes du CPCE – elle intervient avant comme intermédiaire pour trouver des solutions. La question de l'accès aux immeubles par le dispositif VIGIK, l'obligation de disposer d'une capacité de transport pour exercer des activités postales ou la valeur juridique des envois remis contre signature de ces opérateurs en sont trois illustrations.

- Dès les prémices de la régulation postale, les opérateurs alternatifs ont signalé à l'ARCEP que l'accès aux boîtes aux lettres dans de nombreux immeubles, pourtant prévu par la loi, était restreint par les différents dispositifs de sécurisation, parmi lesquels le système VIGIK, mis en place par La Poste, s'est révélé particulièrement bloquant. L'Autorité s'est saisie de ce dossier dès 2006 et a eu l'occasion de rendre compte de façon régulière dans son rapport annuel de son évolution. L'année 2009 a marqué une étape importante. En effet, La Poste a accepté, à titre provisoire, de charger les badges nécessaires à l'accès aux boîtes aux lettres des immeubles dotés de VIGIK pour en permettre l'accès aux petits opérateurs locaux. Il reste à présent à mettre en place une solution technique pérenne.

¹² - *60 millions de consommateurs* - numéro 448 - avril 2010.

- **L'inscription au registre des transporteurs et loueurs** est obligatoire pour tout transport de marchandise appartenant à autrui. Cette inscription est soumise à trois conditions :
 - l'honorabilité professionnelle,
 - la capacité financière,
 - la capacité professionnelle.

Certains prestataires postaux autorisés, qui viennent de commencer leur activité et se trouvent donc endettés, ont fait part de leurs difficultés à répondre à l'obligation de capacité financière, qui impose de détenir en fonds propres l'équivalent de 900 € par véhicules, engins motorisés à deux roues compris. Chaque année, l'entreprise concernée doit adresser à l'administration une nouvelle fiche de calcul permettant de vérifier qu'elle satisfait toujours à la condition de capacité financière. En l'état actuel du marché postal, la capacité financière constitue une barrière réglementaire à l'entrée sur ce marché, alors même que La Poste, en tant qu'opérateur en charge du service universel bénéficie d'une dérogation à cette obligation en application du décret du 30 août 1999¹³. L'Autorité cherche à trouver une solution satisfaisante pour permettre aux opérateurs autorisés d'exercer leur activité, notamment au travers d'échanges avec la sous-direction des transports routiers du ministère chargé des transports.

Le marché des lettres et colis remis contre signature a représenté en 2008 un volume de 276 millions d'objets et un chiffre d'affaires de 1458 millions d'€. Ce marché, correspondant principalement aux lettres recommandées, intéresse les opérateurs autorisés qui souhaitent se positionner sur cette activité.

- **Les envois recommandés** ne font pas partie du secteur réservé à La Poste, tel qu'il a été défini par la loi¹⁴, dès lors que leur prix dépasse deux fois et demie le tarif de base, soit 1,40 € en mars 2010. En outre, l'expression « lettre recommandée », qui sert à désigner un service, n'est pas susceptible d'être déposée en tant que marque auprès de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI). Elle désigne tout envoi respectant les caractéristiques fixées par les textes en vigueur.

Dans son avis du 26 avril 2007¹⁵, l'ARCEP a rappelé les caractéristiques d'un envoi recommandé en reprenant les éléments fournis par la directive européenne 97/67/CE¹⁶ et l'arrêté du 7 février 2009 du ministre délégué à l'industrie : « (...) le service de recommandation comprend une preuve de dépôt, une preuve de distribution, une indemnisation en cas de perte, spoliation ou détérioration ainsi qu'un avis de réception optionnel. »

Ainsi, toute prestation respectant les caractéristiques figurant dans ces textes constitue bien un service d'envoi recommandé, et toutes les entreprises titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques et délivrée par l'ARCEP sont habilitées à proposer ce type de service, dès lors que les preuves de dépôt et de distribution répondent bien aux caractéristiques fixées par la réglementation. L'Autorité de la concurrence, dans son avis du 29 octobre 2009¹⁷ concernant le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, avait d'ailleurs relevé qu' : « [...] il serait souhaitable, afin de favoriser le développement de la concurrence sur les envois recommandés, que la loi précise la valeur juridique égale des recommandés de tous les opérateurs autorisés. »

13 - Décret n° 99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises.

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

15 - Avis n° 2007-0377 du 26 avril 2007.

16 - Directive européenne 97/67/CE (article 2 § 9) du 15 décembre 1997.

17 - Avis 09-A-52 de l'Autorité de la concurrence du 29 octobre 2009.

3.2. Les outils de régulation tarifaire et comptable

a) La démarche engagée

En janvier 2010, l'Autorité a engagé une consultation publique¹⁸ pour prendre une décision sur les règles de comptabilisation des coûts de La Poste¹⁹. Cette consultation s'inscrit dans le prolongement de la décision du 12 février 2008²⁰ modifiant la répartition des coûts communs de distribution (la tournée de facteur) et porte sur les règles comptables qui reflètent l'effet du poids et du format des envois sur les coûts de La Poste. L'enjeu est significatif notamment pour la tarification ; en effet, le réseau postal achemine des objets de poids et de format très variables : le poids moyen d'un objet de presse est cinq fois supérieur à celui d'une correspondance, et celui d'un colis, 42 fois.

Il est important que les méthodes utilisées dans les comptes réglementaires soient connues et puissent être commentées par le secteur. De ce point de vue, la démarche de l'ARCEP est suivie avec intérêt par les autres régulateurs européens.

b) La problématique

L'examen de la chaîne de production postale montre que, de manière générale, le coût de traitement des objets augmente avec leur poids et leur taille, mais dans des proportions variables et qui dépendent de l'économie de chacun des grands processus de la chaîne postale (voir page 101) :

- La tournée de facteur (parcours et remise) est à la fois un poste majeur de coûts (28 % du coût total) et commun à l'ensemble du trafic. Une attention particulière a donc été accordée à ce poste de coûts pour lesquels les règles de partage reposent sur des conventions dont la détermination se doit d'être transparente et se doit de reposer sur des concepts apportant un signal économique pertinent.
- Ce coût commun ne pouvant, par nature, être imputé simplement aux produits, la méthode actuellement utilisée par La Poste les alloue séquentiellement²¹ : d'abord selon l'inducteur « urgence », puis selon l'inducteur « poids/format ».

La convention actuelle prête le flanc à la critique parce qu'elle ne tient pas suffisamment compte de l'effet combiné des volumes postaux et du poids-format des objets sur les coûts. En effet, s'il est incontestable que la fréquence de distribution est le premier inducteur de coûts d'un système de distribution postale, les moyens à mettre en œuvre dépendent aussi du trafic acheminé, qui détermine notamment le nombre d'arrêts des facteurs. Enfin, dans une mesure plus difficile à cerner avec exactitude, la composition de ce trafic en objets de poids-format différents influence également les coûts communs de distribution.

Notes p.100

18 - Disponible sur le site de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-reg-compta-laPoste-220110.pdf

19 - En application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques.

20 - Décision n° 2008-0165 du 12 février 2008.

21 - Avis 09-A-52 de l'Autorité de la concurrence du 29 octobre 2009.

Notes p.101

22 - Source : *Economie postale*, Joëlle Toledano (2004) : cette répartition s'appuie sur des données européennes.

23 - Ce chiffre comprend également les coûts liés à la commercialisation en bureaux de poste.

24 - Pour les besoins de la comptabilité analytique, les envois postaux sont répartis en trois catégories de poids, dont on estime qu'elles reflètent de façon suffisamment fidèle la diversité des objets composant le trafic postal : le petit format (PF) s'assimile aux objets de moins de 50 g, le grand format (GF) aux objets de 50 g à 250 g, l'encombrant (ENC) est un objet de poids supérieur à 250 g (et 350 g pour la presse). Il convient de noter que le seuil de 50 g a, de plus, un intérêt réglementaire puisqu'il détermine le monopole postal. Avec l'ouverture totale à la concurrence en 2011, ce seuil réglementaire n'existera plus.

Impact du poids et du format sur les coûts de la chaîne postale

Processus	Sensibilité au poids-format		Comment la comptabilité analytique mesure-t-elle cet effet sur les coûts ?	Répartition des coûts opérationnels ²²
Collecte	Non	C'est essentiellement le mode d'injection dans le réseau postal (dépôt en grand nombre, dépôt en boîte jaune, recommandé déposé au guichet...) qui va déterminer la nature du traitement.	Le poids et la taille sont des inducteurs de second rang et ne sont pas pris en compte dans la comptabilité réglementaire.	16 % ²³
Tri	• dont tri manuel	Oui	Le poids et la taille des objets vont conduire à traiter les objets sur des chantiers différents, par exemple pour les objets d'épaisseur supérieure à 2 cm, et le temps de traitement va varier également selon le poids et le format de l'objet.	20 %
	• dont tri mécanisé	Oui	Le format des objets va conduire à traiter les objets sur des machines différentes, qui ont des temps de traitement différents.	
Transport	Oui	Le poids et la taille des objets affectent le dimensionnement de l'outil de transport.	Contenance moyenne d'un conteneur pour la catégorie d'objets concernée (dénombrement).	8 %
Préparation de la distribution	Oui	Le temps de traitement va varier également selon le poids et le format de l'objet.	Les différences de temps de traitement des trois catégories de poids-format (chronométrage)	56 %
Distribution	• dont remise	Oui	Le poids et la taille des objets impactent la durée des opérations de remise du courrier dans la boîte aux lettres d'autant plus si elle n'est pas normalisée, ce qui peut induire la remise en main propre.	
	• dont parcours	Oui	Le poids total que peut emporter un facteur à pied ou à vélo est limité.	Les allocations sont réalisées sur la base de règles théoriques et à l'aide d'un modèle technico-économique.

c) La préparation d'une décision de l'ARCEP

L'Autorité propose dans sa consultation trois alternatives à la méthode actuelle. Son analyse exploratoire a abouti à des méthodes plus ou moins proches ; on observe qu'elles produisent en général une moindre dispersion des coûts entre les différentes catégories d'objets composant le trafic postal. Cela tient en particulier à ce qu'elles prennent mieux en compte les effets des volumes acheminés sur les coûts.

La consultation s'est terminée le 1^{er} mars 2010. Elle a donné lieu à une décision²⁵ qui met à jour un certain nombre de coefficients utilisés pour l'allocation des coûts entre les différents types d'envois acheminés par le réseau postal. Cette décision ne modifie pas l'allocation des coûts communs du « parcours actif », qui fera l'objet d'une décision particulière à la lumière de nouveaux travaux de modélisation économique menés avec La Poste en 2010.

3.3. La préparation du futur cadre réglementaire relatif au service universel postal

Le cadre juridique des activités postales issu de la loi du 20 mai 2005 a été amendé au début de cette année par la loi n°2010-123 du 10 février 2010²⁶ relative à l'entreprise La Poste et aux activités postales (cf. encadré). Trois orientations importantes s'en dégagent :

- une transformation du statut de La Poste, permettant la capitalisation de l'entreprise : dans son avis n°2009-0551 sur le projet de loi du Gouvernement, l'ARCEP notait : « *que l'évolution du statut juridique de La Poste n'affectera pas les droits et obligations qu'elle tire de sa qualité de « prestataire du service universel ». L'évolution prévue par le projet de loi lui semble cohérente avec l'ouverture complète du marché postal en plaçant La Poste dans des conditions juridiques identiques à celles de ses concurrents et évitant ainsi des distorsions de concurrence entre les différents opérateurs présents sur le marché.* »
- la suppression du monopole postal à compter du 1^{er} janvier 2011, conformément aux dispositions de la directive postale de 2008, assortie des modifications correspondantes sur les procédures de régulation postales (disparition des procédures d'autorisation tarifaires au profit de la régulation pluriannuelle des tarifs postaux, déjà mise en place) ;
- deux missions nouvelles données à l'ARCEP : le traitement des réclamations des consommateurs qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les opérateurs postaux, et l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

Parallèlement, l'ARCEP a poursuivi ses travaux de préparation de l'ouverture des marchés. Dans ce cadre, elle a confié une étude au cabinet Wik Consult sur « *la définition, la typologie et la méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal* ». En effet, la mise en œuvre d'un fonds de compensation tel que prévu par l'article L2-2 du CPCE devrait nécessairement comprendre, aux termes de la directive postale, une prise en compte des avantages de tous ordres que retire l'opérateur de service universel de sa mission.

Peu de travaux ont été menés sur ce sujet dans le secteur postal. Cette tâche est délicate pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la directive n'apporte pas de définition claire et établie de la notion de « bénéfice immatériel » dans le secteur postal ;
- ensuite, il convient de distinguer les bénéfices immatériels découlant des obligations de service universel d'autres avantages dont pourrait bénéficier l'opérateur historique mais qui n'auraient pas pour origine le service universel (par exemple les avantages liés au fait d'être l'opérateur le plus puissant du marché, même si au demeurant ces deux origines ne sont pas sans lien) ;

²⁵ - Décision n° 2010-363 du 8 avril 2010.

²⁶ - Disponible sur le site de l'Autorité : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-reg-compta-laPoste-220110.pdf

- enfin, il n'existe pas à ce jour de méthodologie précise pour évaluer certains bénéfices immatériels pouvant être identifiés et qui peuvent être de natures différentes.

Cette étude a suscité un vif intérêt en France et Europe.

Le cadre juridique des activités postales issu de la loi relative à La Poste et aux activités postales

(Loi n°2010-123 du 10 février 2010)

1 – Statut de La Poste

A compter du 31 mars 2010, l'établissement public La Poste devient une société anonyme dont les missions sont fixées par la loi. Elles comprennent le service universel postal, le transport postal de la presse, la présence postale territoriale et l'accessibilité bancaire.

2 – Fin du monopole postal

Le monopole sur les lettres de moins de 50g, qui représentent 83% des envois de correspondance, est supprimé à partir du 1^{er} janvier 2011, conformément aux dispositions de la directive postale de 2008.

3 - Aménagement des procédures de régulation

Avec le monopole postal, disparaissent les procédures d'autorisation préalable par l'ARCEP des tarifs postaux. Les tarifs des prestations du service universel demeurent soumis à un encadrement pluriannuel de l'Autorité et celle-ci pourra demander à La Poste de reconsidérer son projet de modification s'il s'écarte manifestement des principes tarifaires du service universel. Ces principes sont la péréquation géographique, le caractère abordable pour tous les usagers, et l'orientation vers les coûts.

La qualité des prestations du service universel doit être mesurée et publiée dès lors que le ministre a fixé des objectifs à La Poste.

L'assiette des contributions au fonds de compensation mis en œuvre lorsque La Poste subit une charge inéquitable du fait de ses obligations de service universel est désormais fondée sur les volumes traités par les opérateurs et non sur leur chiffre d'affaires.

4 – Traitement des réclamations des utilisateurs

L'ARCEP traite les réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les opérateurs postaux, qui sont tenus d'offrir des voies gratuites de réclamation aux utilisateurs.

5 – Evaluation du coût de la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire

La loi précise que La Poste est tenue de maintenir au moins 17 000 points de contact et que l'ARCEP évalue chaque année le coût net de cette mission, en rendant un rapport au Gouvernement et au Parlement. ■