

Rapport public d'activité de l'ARCEP

2010

La régulation postale en 2010



les numéros de services à valeur ajoutée (SVA) en fonction de l'offre souscrite par l'abonné⁴. Cette collaboration avec les associations d'opérateurs (FFT) et d'éditeurs de services (ACSEL) s'inscrit dans une démarche de long terme visant à restaurer des repères de confiance pour les consommateurs dans les numéros de services à valeur ajoutée.

Les interceptions légales et l'acheminement des appels d'urgence

L'Autorité a, dans la continuité des travaux engagés en 2009, poursuivi ses actions visant à rappeler aux

opérateurs leurs obligations inscrites dans les autorisations. Elle a activement participé aux travaux de la commission interministérielle de coordination des réseaux et des services de télécommunications (CICREST), notamment sur la localisation des appels d'urgence.

Parallèlement, elle a participé au projet du comité interministériel pour le handicap (CIH) visant à rendre accessibles les services d'urgence aux personnes souffrant de déficience auditive, ce qui l'a conduite à décider l'ouverture du numéro d'urgence 114.

Les travaux de la CICREST

Animée par le commissariat aux télécommunications de défense⁵ (CTD), la CICREST réunit les ministères, l'ARCEP, l'ANFR et les opérateurs. Elle travaille sur les thèmes suivants.

Procédures de crise : information et action des services de l'Etat en cas de dysfonctionnement significatif sur un réseau.

Appels prioritaires : possibilité, pour des abonnés répertoriés, d'appeler en cas de saturation des réseaux.

Appels d'urgence :

- *ecall* : système, à bord des véhicules, qui appelle automatiquement les services d'urgence en cas d'accident ;

- plans d'acheminement des appels d'urgence : centralisation nationale des informations recueillies par les préfectures ;
- aide aux gestionnaires de numéro d'urgence : résolution de difficultés signalées par les membres de la commission ;
- localisation des appels d'urgence : organisation et définition des interfaces pour transmettre cette localisation ;
- brouilleurs : évolutions de la réglementation pour éviter leur prolifération.

Cell broadcast : diffusion de SMS d'alerte et de consignes sur une zone géographique.

De manière générale, ces différents regroupements de professionnels du secteur ont permis d'optimiser l'interaction et l'échange entre l'ARCEP et les acteurs du marché et de faciliter la mise en œuvre des décisions de l'Autorité, ou de mécanismes d'auto-régulation ou de co-régulation.

1.2. Les opérateurs postaux

Les opérateurs postaux sont soumis à un régime d'autorisation.

Depuis juin 2006, l'Autorité a délivré 31 autorisations, dont 22 sont encore actives au 1^{er} janvier 2011.

Ces autorisations sont de deux types :

- distribution domestique d'envois de correspondance (12 opérateurs) ;
- courrier transfrontalier sortant (10 opérateurs).

La Poste est, quant à elle, titulaire d'une autorisation portant à la fois sur la distribution domestique d'envois de correspondance et sur le courrier transfrontalier sortant.

En 2010, quatre nouvelles autorisations d'exercice de l'activité de distribution de courrier en France ont été délivrées et trois opérateurs ont cessé leurs activités : Stamper's, Let France Routage en 2010, et Courriers Services 63, au tout début de l'année 2011.

4 - En application de l'arrêté du 10 juin 2009 relatif à l'information sur les prix des appels téléphoniques des services à valeur ajoutée publié au JO le 11 juin 2009.

5 - Le commissaire aux télécommunications de défense Constant Hardy a été interviewé dans les cahiers de l'ARCEP n°5. Disponible sur le site de l'ARCEP : http://www.arcep.fr/uploads/tx_arcepcahier/C5_064_065_C_Hardy_CTD.pdf

En courrier international, Let France Routage, également titulaire d'une autorisation de ce type, a cessé son activité internationale, et la poste autrichienne, Die Österreichische Post AG, a été autorisée, soit 10 opérateurs autorisés au total.

A côté de La Poste, le principal opérateur domestique est Adrexo. Ce dernier vient du secteur de la distribution de publicité non adressée et couvre la presque totalité du territoire métropolitain. Les autres opérateurs sont des PME, implantées dans une localité ou une région, et proposent diverses prestations postales dont la distribution d'envois de correspondance.

Dans le marché du courrier transfrontalier sortant, les principaux opérateurs sont, à coté de La Poste, des filiales d'opérateurs historiques (Allemagne, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni, Belgique) ou l'opérateur lui-même comme la poste autrichienne. On peut aussi relever la présence d'IMX-France, opérateur privé français.

L'Autorité est en contact régulier avec l'ensemble des prestataires postaux. Ainsi, l'instruction des demandes d'autorisation donne lieu à des visites sur site et l'évolution des opérateurs est également suivie, à travers notamment la publication annuelle par l'Autorité de l'observatoire statistique des activités postales.

2. Les consommateurs

2.1. Maintenir des relations étroites et de proximité avec les consommateurs

Une unité « relations avec les consommateurs », forte de six personnes, constitue le point de contact de l'ARCEP avec les consommateurs qui rencontrent un problème avec leur opérateur ou qui souhaitent obtenir un renseignement sur le secteur (offres commerciales, évolutions technologiques, décisions de l'Autorité, etc.).

Près de 5 300 sollicitations ont été traitées en 2010. Cette activité permet non seulement d'assister les consommateurs, mais également de connaître les dysfonctionnements du marché, quand ils surviennent, et de pouvoir en aviser les services de l'Autorité en charge de la régulation et les acteurs du secteur, associations de consommateurs et d'utilisateurs et opérateurs.

L'Autorité organise également des réunions du comité des consommateurs tout au long de l'année⁶, lieu d'échanges et d'information privilégiés entre l'ARCEP et les associations de consommateurs.

Enfin, deux « chats » ont été organisés en 2010 par l'ARCEP. Le premier, le 21 octobre 2010, portait sur la neutralité du net et des réseaux⁷ à l'occasion de la publication des 10 propositions de l'Autorité. Ce « chat » a réuni 487 personnes durant l'heure de direct et une centaine de questions ont été posées. Le second, qui a eu lieu le 21 décembre 2010, avait pour objectif de répondre aux interrogations des consommateurs sur l'installation de la fibre dans les immeubles⁸. Ce sujet a réuni plus de 600 personnes sur la toile.

2.2. Améliorer la qualité de l'information et des prestations offertes aux consommateurs

Un site internet est entièrement dédié à l'information des consommateurs : www.telecom-infoconso.fr.



6 - Voir page 32.

7 - Script du chat disponible sur le site de l'ARCEP : <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/chat/script-chat-neutralite-211010.pdf>

8 - Script du chat disponible sur le site de l'ARCEP : http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/chat/script-chat-fibre_21122010.pdf

services et leur disponibilité avant et après la souscription à un abonnement.

Pour cela, des améliorations visant à identifier et à publier des indicateurs de qualité de service de l'internet, à harmoniser les indicateurs de qualité des services fixe et mobile ou encore à améliorer la comparabilité des indicateurs de qualité de service fixe seront nécessaires.

d. Les services à valeur ajoutée (SVA)

Le marché des SVA a vu apparaître de nouvelles pratiques qui suscitent un mécontentement croissant des consommateurs. Cette insatisfaction concerne la transparence, la lisibilité des tarifs, la légitimité de l'usage de ces numéros, mais aussi le développement de certaines pratiques frauduleuses dont les consommateurs sont parfois victimes.

La tarification des SVA dépend aujourd'hui d'un nombre important de facteurs qui ne sont pas facilement identifiables par les consommateurs. Cette analyse rejoint celle du Conseil général des technologies de l'information (CGTI)⁴ dans son rapport « *Les services à valeur ajoutée : tarification de détail et déontologie* », publié en octobre 2008.

En matière de SVA, la démarche de co-régulation, toujours encouragée par l'ARCEP, a conduit à de récents progrès. La mise en place du dispositif de signalement des « spam SMS » grâce au numéro 33 700 en est un exemple. Elle n'a pas encore abouti à la mise en place par le Gouvernement d'un encadrement déontologique fort. Or, un dispositif de contrôle déontologique des SVA est indispensable afin d'assurer la légitimité des usages, de lutter contre la fraude et de restaurer la confiance du consommateur dans la chaîne de valeur SVA.

e. L'accès des personnes handicapées aux communications électroniques

La France présente un retard s'agissant de l'accès des personnes handicapées aux services de communications électroniques⁵. Un foyer sur cinq (5,5 millions de personnes au total) est pourtant concerné. Or, les dispositions de la directive « service universel » modifiée par l'adoption du nouveau « paquet télécom » précisent que les personnes handicapées doivent bénéficier, à la fois, d'un accès et d'un choix équivalents à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs.

Certaines mesures prises par les acteurs vont dans ce sens, comme la charte co-signée par l'Association française des opérateurs mobiles (AFOM), l'ARCEP et la délégation interministérielle aux personnes handicapées⁶. Si ces mesures constituent une évolution positive, de nouveaux efforts de la part des opérateurs sont nécessaires, dans une démarche de co-régulation, pour assurer aux personnes handicapées un accès et un choix équivalents à ceux dont bénéficient les autres utilisateurs.

2.2. Le diagnostic de l'ARCEP en matière de communications postales

a. Les procédures de traitement des réclamations des usagers

Les prestataires postaux autorisés doivent mettre en place des procédures permettant à leurs clients de déposer des réclamations⁷. Le législateur prévoit que l'ARCEP, à compter du 1^{er} janvier 2011, traite les réclamations des usagers qui n'ont pas obtenu satisfaction à l'issue des réclamations déposées auprès des prestataires postaux.

4 - Aujourd'hui Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET).

5 - Etude Meac de la Commission européenne, « *Measuring the Progress of eAccessibility in Europe* », novembre 2008.

6 - Cette charte formalise des engagements pris en 2005 par les opérateurs (par exemple, proposer des services et des terminaux adaptés) et définit une signalétique indiquant les services et terminaux les mieux adaptés à chaque type de handicap.

7 - Plus de précisions page 120.

Réclamations postales : l'ARCEP, en dernier recours⁸

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les clients des services postaux peuvent saisir l'ARCEP des réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures de traitement des réclamations mises en place par les prestataires de services postaux autorisés.

Cette possibilité est ouverte à toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal réalisée par un prestataire autorisé, en tant qu'expéditeur ou destinataire. Elle peut porter sur une réclamation qui n'a pas été traitée ou qui a été traitée de façon incorrecte ou insatisfaisante par le prestataire postal concerné. Préalablement à la saisine de l'ARCEP, les utilisateurs doivent avoir épuisé la totalité des voies de recours mises en place par les prestataires postaux, y compris le médiateur de La Poste pour

les réclamations concernant La Poste.

Délai d'un mois

Au terme de l'instruction, le collège de l'ARCEP rend un avis qui est notifié au demandeur et au prestataire postal par lettre recommandée avec avis de réception. Le délai de traitement de la réclamation est d'un mois, sauf pour les cas particulièrement complexes ou demandant des investigations spécifiques.

Le dispositif adopté a vocation à évoluer en fonction du retour d'expérience et notamment du nombre de dossiers reçus et des éventuels problèmes rencontrés. Dans tous les cas, l'ARCEP fera le point dans un an et instaurera des points d'étape réguliers avec les associations de consommateurs qui seront naturellement associées aux améliorations qui pourront être apportées au dispositif.

b. Le respect des obligations de service universel et des obligations afférentes aux activités postales

Des améliorations sont nécessaires pour que les prestations relevant du service universel soient abordables et d'une qualité déterminée, deux obligations qui incombent à l'opérateur en charge du service universel, conformément au CPCE. Il est également prévu une série de dispositions favorables aux consommateurs.

Le produit *Mini Max* est une offre abordable de service universel pour l'envoi d'objets. Compte-tenu du développement des échanges entre particuliers, notamment par le biais de sites internet mettant en relation vendeurs et acheteurs de biens d'occasion pour les livres ou DVD notamment, le besoin des utilisateurs pour cette offre est important. Toutefois, une étude récente a montré que ce produit était très insuffisamment disponible⁹ dans les bureaux de poste et que les consommateurs étaient fréquemment orientés vers des offres plus onéreuses ne correspondant pas forcément à leur besoin, telles que le *Colissimo*. Par ailleurs, les conditions de poids et de

format de cette offre, qui se limitent à un poids d'un kilogramme et une épaisseur de deux centimètres, semblent assez restrictives et pourraient être élargies.

c. Le rôle du cachet de la poste

L'expression « le cachet de la poste » constitue un outil d'encadrement temporel, prévu par de nombreux textes législatifs et réglementaires, de l'exercice par une personne morale ou physique de ses droits et obligations. Or, à ce jour, aucun texte ne détermine le contenu des informations devant y figurer. Les opérateurs alternatifs font par ailleurs état des craintes ressenties par leur clientèle quant à la valeur de leurs marquages.

d. Le principe d'égalité de valeur du recommandé

La mention « *par lettre recommandée avec accusé de réception* » est présente dans un grand nombre de textes, organisant notamment la procédure devant les juridictions judiciaires et administratives. Cette procédure exige comme formalité l'envoi d'« *une lettre recommandée avec demande d'avis de réception* » avec une référence implicite au produit correspondant

⁸ - Les détails des modalités de saisine sont disponibles sur le site de l'ARCEP :

http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/dispositif-reclamation-postal-janv2011.pdf

⁹ - Résultats de l'étude sur *Mini Max* dans la revue « 60 millions de consommateurs » n° 448 d'avril 2010 (étude réalisée par l'Institut national de la consommation et cofinancée par l'ARCEP).

de l'entreprise La Poste. De ce fait, l'utilisateur peut être conduit à penser que cette mention vise exclusivement la « LRAR », marque déposée de l'entreprise La Poste.

Le rappel de l'égalité juridique des envois recommandés proposés par les différents opérateurs postaux autorisés, en application de l'article L. 3 du CPCE, est donc nécessaire pour garantir l'effectivité de la concurrence.

Par ailleurs, certaines sociétés telles que les « expressistes » fournissent des prestations offrant des caractéristiques similaires à celles des envois

recommandés. Ces envois offrent donc les mêmes garanties que les lettres recommandées fournies par les opérateurs postaux autorisés.

2.3. Tableaux synthétiques des propositions de l'ARCEP

Les tableaux ci-après reprennent certaines des propositions faites par l'Autorité mais n'en recouvrent pas la totalité. Pour retrouver l'ensemble des 30 propositions, il est possible de télécharger le document à l'adresse suivante :

http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/propositions-consommateurs-180211.pdf

Propositions en matière de communications électroniques					
	Transparence des offres	Fluidité des marchés	Qualité et disponibilité des services	Services à valeur ajoutée	
Immédiatement applicable rappel, interprétation ou application des dispositions en vigueur	La proposition n°1 définit ce qu'est une information transparente et sous quelle forme elle doit être communiquée au consommateur par son opérateur.	Sans objet	Sans objet	La proposition n°18 rappelle que les communications téléphoniques à destination des numéros de type 01 à 05 et 09 ne peuvent être exclues d'une offre d'abondance de téléphonie, fixe ou mobile.	Sans objet
Travaux poursuivre ou engager des travaux avec les acteurs publics ou privés	La proposition n°2 vise à lancer des travaux sur la mise à disposition d'informations sur le service fourni dans le cadre d'une offre d'accès à l'internet.	La proposition n°11 vise à lancer des travaux sur, par exemple, l'impact du plafonnement à douze, voire six mois, de la durée maximum d'engagement des offres de services mobiles.	La proposition n°14 vise à lancer des travaux sur la mesure et le suivi de la qualité de service de l'internet.	La proposition n°22 invite les acteurs du secteur à réfléchir à l'instance déontologique qui définirait les règles sur l'usage légitime des SVA.	La proposition n°23 invite les acteurs du secteur à participer à un groupe de travail sur l'équivalence du choix et de l'accès aux communications électroniques, pour formaliser des engagements communs.
Recommandations transmises aux pouvoirs publics (Parlement, Gouvernement et administrations)	La proposition n°4 vise à imposer aux opérateurs de demander la confirmation expresse de leur client, sur support papier ou électronique, lorsqu'il souscrit à distance une offre ou une option ayant un impact sur son engagement.	La proposition n°10 vise à spécifier les modalités de résiliation des offres multiservices et à limiter leur durée d'engagement à 12 mois lorsqu'elles sont proposées par le biais d'un contrat unique.	Sans objet	La proposition n°20 demande aux opérateurs d'intégrer dans leurs forfaits la quote-part du prix de communication correspondant au transport sur leur réseau ("airtime") des appels vers des numéros commençant notamment par 080 et 081.	Sans objet

Propositions en matière de communications postales

	Les procédures de traitement des réclamations	Le respect des obligations de service universel	Les mentions figurant sur les envois postaux	Le principe d'égalité de valeur du recommandé
Immédiatement applicable rappel, interprétation ou application des dispositions en vigueur	La proposition n°24 rappelle les modalités de mise en place des mesures de traitement des réclamations des usagers.	La proposition n°26 rappelle notamment que les utilisateurs de services postaux doivent bénéficier d'offres de service universel abordables, de quantité déterminée.	Sans objet	Sans objet
Travaux poursuivre ou engager des travaux avec les acteurs publics ou privés	Sans objet	La proposition n°27 indique que l'ARCEP poursuivra son action pour améliorer la transparence sur les caractéristiques et la qualité des prestations du SU postal afin que les utilisateurs bénéficient d'une information accessible, exacte, intelligible, objective dans sa présentation, et complète, et fassent leur choix en toute connaissance de cause.	La proposition n°29 vise à déterminer comment s'appliquent les dispositions liées au cachet de la poste compte tenu de la libéralisation postale.	La proposition n°30 annonce que l'ARCEP va mener une action d'information de tous les acteurs publics et privés concernés, pour leur rappeler qu'il n'existe pas de monopole de la lettre recommandée.



La régulation postale en 2010

Lors d'une audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 8 septembre 2010, le président de l'ARCEP, Jean-Ludovic Silicani, avait annoncé les principaux chantiers postaux en cours. « *Nous préparons avec La Poste l'ouverture totale, le 1^{er} janvier prochain, du marché postal : le régulateur devra être doté des outils prévus par la loi. En 2011, nous réfléchissons avec La Poste à l'évolution de la technique dite du price cap que nous avons établie ensemble et qui consiste à donner à l'établissement une visibilité pluriannuelle lui permettant de fixer ses tarifs dans le cadre d'un panier comprenant les différentes composantes du service universel. Le Parlement nous a, en outre, confié la tâche d'évaluer le surcoût du réseau de proximité de La Poste et de toutes les réclamations des usagers* ». L'année 2010 fut aussi très riche pour la régulation du secteur postal.

1. Le 1^{er} janvier 2011 : ouverture totale à la concurrence

Le 1^{er} janvier 2011, la distribution des lettres de moins de 50 grammes a été ouverte à la concurrence. Depuis cette date, le marché du courrier en France est donc complètement libéralisé. Pourtant, aucun concurrent n'a pu, à ce jour, se lancer sur ce marché, qui est, aujourd'hui, exclusivement occupé par La Poste. Cette libéralisation, conformément à la loi d'ouverture du

marché postal du 9 février 2010, s'accompagne également de nouvelles compétences pour l'ARCEP dans le traitement des réclamations, l'aménagement du territoire et l'évaluation du coût du réseau.

1.1. Une libéralisation complète du courrier

La concurrence existait déjà de longue date sur une partie du marché. Le consommateur recevait déjà ses colis via des distributeurs concurrents de La Poste (Adrexo par exemple) ou des systèmes de points relais comme Kiala, ou son journal par des réseaux de portage matinal qui traitent aujourd'hui près d'un milliard d'envois par an (1,6 milliard d'envois de presse pour La Poste). Il en était de même pour les plis ou colis « express » par des entreprises comme DHL, Fedex ou Chronopost. Ces dernières ont la capacité de les acheminer dans des délais très brefs, surtout à l'international. En revanche, les lettres relevaient, dans leur immense majorité, du monopole postal, qui a pris fin le 1^{er} janvier 2011.

Le marché avait déjà commencé à s'ouvrir pour les envois de courrier à l'étranger. Avant même la libéralisation totale du courrier, les entreprises procédaient déjà à des appels d'offre mettant La Poste en concurrence avec des filiales d'autres postes implantées sur notre territoire. Il existe également en France une entreprise indépendante, IMX, qui s'est créée sur ce segment particulier. La concurrence est réelle sur ce segment, mais le courrier international ne représente qu'une petite partie des volumes postaux.

Pour les envois domestiques, depuis 2006, l'ARCEP autorise d'autres entreprises à se lancer dans le courrier de plus de 50 grammes puisque celui-ci échappe au monopole. Mais ce courrier de plus de 50 grammes représente moins de 16% des volumes et aucun concurrent d'envergure n'a pu émerger à ce jour en France.

A l'avenir, si la concurrence se développe au point de capter des parts de marché significatives, la loi prévoit que les concurrents contribuent au financement du « service universel » comme c'est le cas dans les télécommunications. Mais cette perspective apparaît éloignée, et l'interrogation majeure pour les opérateurs postaux est aujourd'hui la baisse structurelle du marché :

- l'augmentation des flux de colis liée à l'essor du commerce électronique permet à La Poste de compenser la baisse des volumes de la vente à distance traditionnelle (261 millions de colis transportés au total en 2010 par La Poste contre 254 millions en 2009 et 271 millions en 2008) et profite à ses concurrents ;
- mais cette augmentation ne compense ni la baisse du courrier traditionnel ni celle des publications de presse du fait du développement du portage ;
- enfin, le courrier publicitaire est sujet à de fortes variations, en fonction de la conjoncture économique (baisse limitée à 0,8% en 2010 après une forte baisse de 6,6% en 2009).

Plus que l'entrée de nouveaux acteurs, la baisse des trafics postaux et l'adaptation des opérateurs à cette évolution constituent, à un horizon prévisible, le principal enjeu du marché postal français.

Pour informer les acteurs du secteur postal, les élus ainsi que le grand public des enjeux de l'ouverture à la concurrence, l'Autorité a consacré la totalité du numéro du 1^{er} trimestre 2011 de sa revue trimestrielle, les « cahiers de l'ARCEP », au marché postal¹.



1.2. De nouvelles compétences pour l'ARCEP

a) Le traitement des réclamations

La loi du 9 février 2010 qui parachève l'ouverture du marché postal à la concurrence ajoute de nouvelles garanties pour les consommateurs : ils peuvent en particulier, depuis le 1^{er} janvier 2011, saisir l'ARCEP des réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux, conformément à l'article L. 5-7-1 du CPCE entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 : « *L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes traite les réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés.* »

• L'ARCEP est prête à accueillir les demandes des consommateurs

L'Autorité a préparé un projet d'organisation qui a été soumis aux associations de défense consommateurs et aux prestataires postaux le 10 octobre 2010, puis discuté lors du comité des consommateurs de l'ARCEP le 6 décembre. Le Collège de l'Autorité a par ailleurs auditionné le médiateur de La Poste, Pierre Ségura, le 6 janvier 2011.

¹ - Disponible sur le site de l'ARCEP : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/Cahiers_ARCEP_05_HD.pdf

L'ARCEP a révisé son règlement intérieur le 16 décembre 2010 pour être en mesure de traiter les demandes dès l'échéance du 1^{er} janvier 2011, prévue par la loi.

L'ensemble de ce nouveau dispositif fait l'objet d'une information particulière sur le site internet de l'Autorité et les prestataires postaux informeront les consommateurs de son existence.

• Les modalités pratiques

La saisine de l'ARCEP est ouverte à toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal, courrier ou colis, réalisée par un prestataire autorisé, en tant qu'expéditeur ou destinataire. Les services financiers de La Poste ou le transport express ne sont pas concernés.

Préalablement à la saisine de l'ARCEP, les utilisateurs doivent avoir épuisé l'ensemble des voies de recours mises en place par les prestataires postaux ; dans le cas de La Poste, ils doivent avoir saisi le médiateur de cette entreprise de leur litige.

Pour être recevable, la demande doit être présentée à l'Autorité dans un délai de deux mois après la notification au demandeur de la réponse de l'instance

finale de recours du prestataire postal, ou, à défaut de réponse, après l'expiration d'un délai de deux mois courant à compter du dépôt de la réclamation auprès de l'instance finale de recours du prestataire postal.

La saisine et les pièces annexes doivent être adressées à l'Autorité par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

b) L'aménagement du territoire

La première contribution de La Poste à la politique d'aménagement du territoire est le service universel postal, qui permet d'envoyer et recevoir du courrier en tout point du territoire à des tarifs péréqués.

La Poste a également une mission spécifique de « présence postale », dont les contours et le financement ont été progressivement définis. Elle remplit cette mission « complémentaire du service universel postal » au moyen de son réseau de points de contact.

La loi du 9 février 2010² a précisé ces dispositions et a défini le réseau de La Poste, qui doit comprendre au moins 17 000 points de contact. L'ARCEP est chargée d'en évaluer chaque année le coût induit pour La Poste.

Extraits de l'article 3 de la loi du 9 février 2010

L'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 est ainsi modifié :

1° Après la première phrase du deuxième alinéa du I, est inséré : « Ce réseau compte au moins 17 000

points de contact répartis sur le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer. »

• Le réseau des points de contact

Ce réseau de 17 000 points de contact emploie 58 000 agents (dont 33 000 guichetiers). Il représente un poste de charges élevé : 4,2 milliards d'euros³ :

- l'activité est très concentrée dans les grands bureaux urbains : 1 700 bureaux, soit 10% de l'effectif, réalisent 58% du chiffre d'affaires et la moitié d'entre eux 90% du chiffre d'affaires ;
- l'implantation demeure très rurale : 60% des points

- soit 10 000 sur 17 000 – sont situés dans des communes de moins de 2 000 habitants⁴. Environ 7 000 points de contact fonctionnent déjà sous la forme de partenariats avec les communes (les agences postales communales) ou des commerçants (les relais poste) ;
- les 17 000 bureaux proposent toutes les activités du groupe (courrier, colis, services financiers) bien que le courrier n'y représente que 18% de son chiffre d'affaires.

2 - Loi n°2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales publiée au JO le 10 février 2010.

3 - Données 2009 issues de la présentation de La Poste à l'ARCEP le 7 juin 2010 ; ce chiffre incorpore certains moyens dédiés à la Banque Postale.

4 - Ce qui correspond approximativement à la définition des zones « rurales » au sens de l'INSEE.

Maximum de 5 kilomètres dans chaque département !

La loi de régulation postale de 2005 a précisé la mission d'aménagement du territoire en posant des obligations quantifiables : La Poste doit maintenir un « maillage complémentaire » de celui requis au titre de l'accessibilité du service universel postal, assurant que la population soit à moins de 5 km d'un point de contact, contre 10 km au seul titre du service universel postal.

La loi exonère largement La Poste de taxes locales en contrepartie du maintien de points de contact dans les zones rurales. Le montant de l'abattement représente environ 155 millions d'euros en 2010. Ces obligations ont été précisées par la loi de 2010 en imposant un minimum de 17 000 points de contact.

• Le calcul de l'évaluation du coût du réseau complémentaire prévu par la loi

La Poste évalue le coût net du réseau à 380 millions d'euros en 2007, 350 en 2008 et 320 en 2009. Cette baisse reflète la part croissante des agences communales et des relais chez les commerçants (500 transformations par an).

Le « coût net » du réseau complémentaire se calcule en comparant les recettes et les coûts du réseau actuel avec celui d'un réseau « de service universel », moins dense. Le décret sur la méthode n'est pas encore publié (à la date du 15 mai 2011), mais l'ARCEP et La Poste ont déjà engagé des travaux sur la base de l'existant. Ils comprennent trois volets qui consistent :

- à comprendre et modéliser la réalité opérationnelle des petits points de contact : heures d'ouverture, moyens déployés ;
- à estimer les coûts et le chiffre d'affaires qui se reporteraient dans un réseau postal limité aux seules contraintes de service universel ;
- à déterminer l'effet de l'attrition du nombre de points de contact sur les coûts de structure (près de 40% du total), en respectant les règles européennes qui permettent qu'une « quote-part appropriée » des frais de structure soit imputée à la mission en cause.

L'ARCEP produira en 2011, sur la base des prescriptions du décret relatif aux « méthodes », une évaluation permettant d'arrêter⁵ le montant de la compensation due à La Poste pour 2011.

2. Les chiffres du marché en 2010

2.1. Les envois de correspondance distribués en France

Les envois de correspondance, c'est-à-dire les plis de moins de 2 kg, représentent plus de 8 objets distribués sur 10 en France, soit 14,8 milliards d'objets en 2010. Le volume de ces envois a diminué de 3,4% en 2010, baisse légèrement inférieure à celle de 2009 (-5%). Le revenu généré par la distribution de ces objets, qui s'élève à 7,6 milliards d'euros en 2010, enregistre un recul similaire à celui des volumes (-3,1%).

a) Publicité adressée et envois de correspondance hors publicité adressée

En 2010, le marché de la publicité adressée est resté stable par rapport à 2009, alors qu'il avait été fortement affecté par la baisse de l'activité un an auparavant, avec un recul de 6,6% en volume et de 9,5% en revenu. Le nombre de ces objets s'élève à 4,4 milliards, et le revenu associé à 1,5 milliard d'euros.

Le marché des envois de correspondance hors publicité adressée ne bénéficie pas, quant à lui, de la même stabilité. Le nombre de ces envois s'établit à 10,4 milliards d'objets en 2010, soit une diminution équivalente à celle de 2009 (-4,4%). Le revenu (6,1 milliards d'euros en 2010) baisse (-3,5%), mais moins qu'en 2009 (-4,8%), retrouvant ainsi l'évolution observée en 2008.

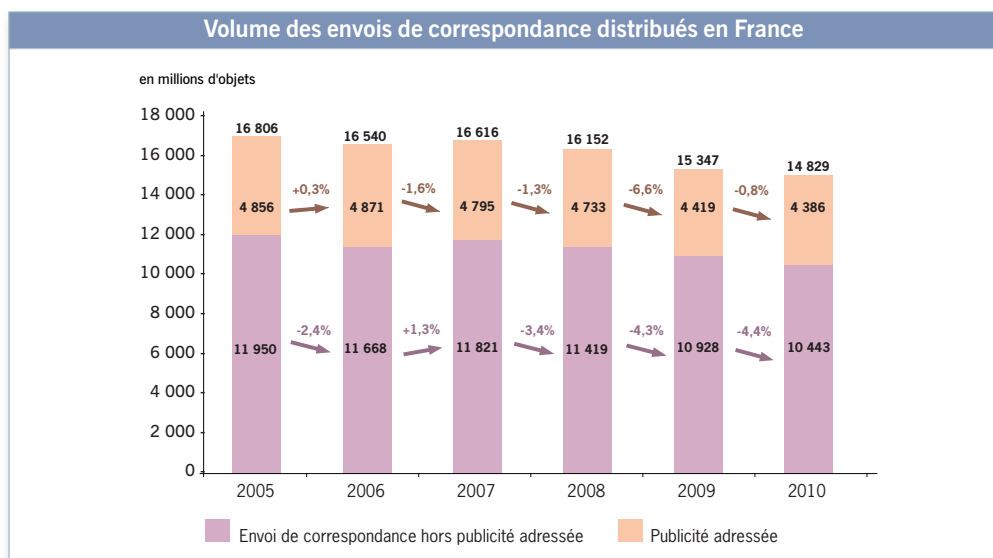
⁵ En pratique, la loi de finances ajustera le taux d'exemption de taxes locales de façon à fournir à La Poste une économie d'impôt équivalente à la charge compensable.

Revenus (en millions d'€ HT)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010-2009
Publicité adressée	1 647	1 657	1 646	1 491	1 472	-1,2%
Envois de correspondance, hors publicité adressée	6 788	6 924	6 666	6 346	6 123	-3,5%
Total des envois de correspondance	8 435	8 581	8 313	7 837	7 595	-3,1%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2009, enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010-2009
Publicité adressée	4 871	4 795	4 733	4 419	4 386	-0,8%
Envois de correspondance, hors publicité adressée	11 668	11 821	11 419	10 928	10 443	-4,4%
Total des envois de correspondance	16 540	16 616	16 152	15 347	14 829	-3,4%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2009, enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.



b) Secteur réservé et secteur en concurrence

Les envois de correspondance de moins de 50 grammes (qui constituaient le secteur réservé jusqu'au 31 décembre 2010), qui représentent 83% des flux d'envois de correspondance et 75% des recettes, et sont également en recul. Les flux physiques diminuent un peu plus fortement que les revenus : avec 12,2 milliards d'objets, le trafic est en baisse de 4,2% alors que le revenu diminue de 2,3%, pour s'établir à 5,7 milliards d'euros. La hausse des tarifs des envois de correspondance du secteur réservé au 1^{er} juillet 2010 a en effet contribué à contenir la contraction des revenus associés.

Le secteur non réservé, qui correspond aux envois de correspondance de plus de 50 grammes, est stable en volume. Il représente 2,6 milliards d'objets adressés en France. En revanche, les revenus associés diminuent significativement, avec une baisse de 5,3% en un an. Ces évolutions contrastées en volume et en valeur peuvent s'expliquer en partie par une diminution des poids moyens pour ce type de courrier. La part de marché des opérateurs alternatifs sur ce segment demeure négligeable.

Revenus (en millions d'€ HT)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010-2009
Secteur réservé	6 201	6 269	6 170	5 859	5 721	-2,3%
Secteur en concurrence	2 234	2 312	2 143	1 978	1 874	-5,3%
Total envois de correspondance	8 435	8 581	8 313	7 837	7 595	-3,1%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2009, enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010-2009
Secteur réservé	13 804	13 789	13 470	12 780	12 243	-4,2%
Secteur en concurrence	2 736	2 827	2 681	2 566	2 586	0,8%
Total envois de correspondance	16 540	16 616	16 152	15 347	14 829	-3,4%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2009, enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.

2.2. L'export

Les flux d'exportation de correspondances diminuent également, passant de 436 millions d'objets en 2009 à 404 millions en 2010 (-7,3% sur un an). En revanche, le revenu associé - 399 millions d'euros en 2010 - progresse de 6 % sur un an. Cet accroissement s'explique, à la fois par une augmentation du poids moyen pour les envois de publicité adressée et par

l'accroissement des tarifs pour les envois de correspondance hors publicité adressée. Près de 8 objets sur 10 exportés sont à destination de l'Union européenne, les 20% restants sont destinés au reste du monde. Sur ce marché, La Poste représente approximativement les deux tiers du trafic et les trois-quarts des revenus.

Revenus (en millions d'€ HT)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010-2009
Total envois de correspondance	419	398	392	376	399	6%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2009, enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.

Volumes (en millions d'objet)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010-2009
Total envois de correspondance	475	462	468	436	404	-7%

Source : ARCEP, Observatoire postal - Enquêtes annuelles jusqu'en 2009, enquête avancée pour 2010, estimation provisoire.

3. 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 communication et certains secteurs 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.

3.1. Réguler les tarifs postaux

a) Encadrement des tarifs de La Poste : le « price cap » 2009-2011

L'évolution des tarifs postaux de 2009 à 2011 est encadrée par l'ARCEP qui donne à La Poste une marge de manœuvre légèrement supérieure à l'inflation (IPC⁶ + 0,3%), afin de lui permettre de maintenir son équilibre financier dans un contexte économique difficile.

6 - L'indice des prix à la consommation (IPC) mesure l'évolution du niveau moyen des prix des biens et services consommés par les ménages, pondérés par leur part dans la consommation moyenne des ménages.

En pratique, on observe que les marges existantes pour les deux premières années (2009-2010) n'ont pas été totalement utilisées, comme c'était le cas pour le premier encadrement sur la période 2006-2008. Sur ces deux premières années, les tarifs postaux ont augmenté de 2,7%, soit de 1,33% par an en moyenne, et La Poste dispose pour 2011 d'une marge de manœuvre tarifaire supérieure à 2%.

L'accélération de la baisse des volumes postaux et la perspective d'une évolution sensible du périmètre du service universel ont amené l'ARCEP et La Poste à entamer des travaux sur les modalités futures d'encadrement des tarifs postaux.

b) Faits marquants de la régulation des tarifs postaux en 2010

La situation des tarifs postaux dans les autres pays est fortement contrastée : aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, où la tarification est très compétitive, de fortes hausses des prix sont envisagées. La Commission américaine des tarifs postaux a cependant refusé des demandes de hausse de 6% que l'United States Postal Service (USPS) justifiait par la nécessité de reconstituer ses fonds de retraite. La Commission a jugé qu'il ne devait pas revenir au consommateur de financer des transferts indus au sein de la sphère publique. Les Pays-Bas envisagent également une hausse significative des tarifs. L'Allemagne, en revanche, laisse inchangé le tarif de la lettre, en vigueur depuis le début des années 2000.

Dans ce contexte, l'ARCEP a adopté trois avis notables sur les tarifs postaux :

• Sur le courrier domestique

L'avis n° 2010-0469 du 20 avril 2010 prend acte d'une conséquence importante de l'encadrement tarifaire 2009-2011 : les tarifs payés par les PME (envois affranchis mécaniquement) sont désormais déconnectés de ceux des particuliers (le « Timbre Poste »⁷). Auparavant, le tarif des envois affranchis mécaniquement était celui des envois de correspondance affranchis par timbre poste diminué d'une

remise de 1 %, de sorte que les évolutions tarifaires faciales des deux catégories d'envois étaient liées.

Cette déconnexion entre tarifs du courrier PME (qui représente environ 32 % du volume total des envois de correspondance, qui s'élève lui-même à 15,7 milliards d'objets) et tarifs pour les particuliers a été voulue par l'Autorité et La Poste : ainsi, les petites entreprises devraient progressivement bénéficier de conditions tarifaires reflétant mieux la réalité économique et les coûts.

Concrètement, l'augmentation de la lettre affranchie par timbre poste de moins de 20 grammes a été de 2 centimes d'euros (de 0,56 à 0,58 euro), soit une hausse de 3,6 %, tandis que les envois affranchis mécaniquement passent à 0,57 euro. En moyenne, l'évolution des tarifs postaux domestiques est de 1,74 % en 2010, dont 1,78 % sur le secteur réservé et 1,66 % sur le secteur concurrentiel du service universel. Des augmentations significatives sont réalisées sur la gamme égrenée (2,9 % en moyenne) tandis que les prix du courrier industriel sont stables.

• Sur le courrier international

La Poste a majoré de façon sensible les tarifs du courrier international au départ de la métropole : une hausse de 4,9 % pour la grille « Timbre Poste » destinée au grand public et de 2,8 % pour la grille « Entreprise », soit une hausse totale de 3,9 %. Cette augmentation fait suite à celles de 2008 (2,51 %) et de 2009 (2,94 %). En particulier, le tarif de la « Lettre Prioritaire » de moins de 20 grammes à destination de l'Union européenne et de la Suisse (zone 1) est passé de 0,70 euro à 0,75 euro (soit + 7,1%). Des hausses de même montant (5 centimes d'euros) avaient été mises en œuvre en 2006, 2008 et 2009. Pour les entreprises disposant de machines à affranchir, ce tarif de la « Lettre Prioritaire » est passé de 0,69 euro à 0,72 euro, soit une augmentation de 3,9 %.

La lettre prioritaire à destination de la zone 1 représente 53 % du chiffre d'affaire total du courrier sortant (périmètre de l'avis), et 20 % pour la seule première tranche de poids.

⁷ - Les envois « Timbre Poste » correspondent aux objets affranchis par timbres poste ou vignettes achetés en bureau de tabac, au guichet ou sur un automate d'affranchissement en libre service. Les clients particuliers sont les principaux utilisateurs de ces envois.

Tarif d'un envoi prioritaire					
	2005	2007	2008	2009	2010
Tarif en centimes d'euros d'un envoi prioritaire de moins de 20 g à destination de la zone 1 (Europe)	55	60	65	70	Particuliers : 75 Entreprises : 72

L'avis de l'ARCEP n° 2010-0593 du 1^{er} juin 2010 a relevé que, sous l'effet des augmentations successives des tarifs à destination de la « zone 1 » depuis 2005, l'activité de courrier sortant à destination de cette zone avait atteint un équilibre économique satisfaisant, dégageant même une marge supérieure à celle du service universel dans son ensemble. Cet équilibre résulte de situations contrastées : le segment des envois « Timbre Poste » s'établit à l'équilibre tandis que le segment « Entreprises » dégage une marge élevée. S'agissant des tarifs des envois « Timbre Poste » de moins de 50 grammes à destination de la « zone 1 », l'Autorité note que le prix payé par le consommateur français devient supérieur à celui payé pour un service équivalent en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie ou en Espagne. La Poste justifie la hausse projetée par la résorption du déficit encouru sur ce produit.

• Sur les remises commerciales

L'avis n° 2010-1352 du 14 décembre 2010 entérine la reconduction d'un dispositif dont l'Autorité de la concurrence avait été saisie pour avis par l'ARCEP en 2007.

L'avis relève que La Poste justifie les niveaux de remise par des analyses fondées sur un concept de coût incrémental, différent des coûts « attribuables » calculés dans le cadre de la comptabilité réglementaire. Les coûts incrémentaux calculés par La Poste incluent l'ensemble des coûts variables ainsi qu'une part des coûts fixes communs. La Poste considère, conformément à une analyse généralement admise des autorités de concurrence⁸, que tout risque d'éviction est exclu dès lors que le prix marginal reste supérieur au coût incrémental. De ce point de vue, tous les prix

marginiaux de la dernière tranche sont bien supérieurs aux coûts incrémentaux.

L'Autorité est ouverte à l'introduction d'une telle référence de coût dans les évolutions de la comptabilité réglementaire, et a invité La Poste à proposer, au moment de la confection des comptes réglementaires 2010, une méthodologie documentée et auditable de leur établissement.

Mais elle a noté qu'en l'absence d'un nouvel entrant opérant à l'échelle nationale sur le marché de la distribution⁹, il n'était pas possible de comparer les tarifs postaux avec remise avec les coûts d'un tel opérateur, et donc d'apprécier la compatibilité de ces tarifs avec le développement de la concurrence. Plus précisément, indique l'avis, il conviendrait de comparer les tarifs marginaux de La Poste, résultant de l'application du plus fort taux de remise, avec les coûts moyens qui seraient encourus par un nouvel entrant efficace, opérant un déploiement sur une part raisonnable du territoire, disposant d'une part de marché significative et à même d'offrir un différentiel de tarif suffisant pour rendre son offre attractive auprès des grands émetteurs de courrier industriel, qui constituent la cible naturelle d'un nouvel entrant.

L'ARCEP rappelle par ailleurs que La Poste doit veiller à ne pas induire de distorsion de concurrence, sur le marché du routage, entre ses filiales et les routeurs indépendants : en effet, pour calculer le chiffre d'affaires des clients éligibles aux remises commerciales, La Poste collecte des informations exhaustives sur le comportement des émetteurs. Ces informations ne doivent pas être communiquées aux filiales de La Poste présentes sur le secteur du routage.

⁸ - Par exemple la décision n° 04-D-79 du Conseil de la concurrence relative à des pratiques mises en œuvre par la régie départementale des passages d'eau de la Vendée (RDPEV), citant notamment la décision du 20 mars 2001 (COMP/35.141 – Deutsche Post AG) de la Commission européenne relative à des pratiques dans le secteur postal.

⁹ - Marché dont l'ouverture totale à la concurrence est intervenue au 1^{er} janvier 2011.

3.2. Garantir la qualité de service

a) Le tableau de bord sur la qualité de service

L'édition 2010 du tableau de bord sur la qualité de service, publié par La Poste, comprend des informations sur les délais d'acheminement, l'accessibilité aux points de contact de La Poste, et le traitement des réclamations par La Poste. A la demande de l'Autorité, La Poste publie ce document annuellement depuis 2006.

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 à leurs attentes.

La pertinence des indicateurs retenus et les évolutions souhaitables sont discutées régulièrement avec les représentants des consommateurs dans le cadre du comité des consommateurs postal. *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

Délais d'acheminement	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% de lettres prioritaires égrenées distribuées en J+1	79,1	81,2	82,5	83,9	84,7	83,4
% de lettres prioritaires égrenées distribuées en J+2	95,4	96,2	96,3	96,8	96,8	96
% de courrier transfrontière import distribué en J+3	95	95,9	95,5	97	95,7	92,7
% de courrier transfrontière export distribué en J+3	93	94	94,8	95,4	94,4	90,4
% de courrier transfrontière import distribué en J+5	99,1	99,3	99,1	99,5	99,3	98,7
% de courrier transfrontière export distribué en J+5	98,5	98,7	98,8	99	98,7	99,6

Les délais d'acheminement des lettres prioritaires se sont progressivement améliorés jusqu'en 2009, pour atteindre un niveau proche de 85 %. Cependant, pour la première fois, on constate en 2010 une baisse du délai d'acheminement et le niveau de qualité reste inférieur à celui de la plupart des autres grandes postes européennes, même si des considérations géographiques peuvent, selon La Poste, contribuer à expliquer cette situation.

Il convient par ailleurs de constater que ce niveau de qualité n'est pas porteur d'une information pertinente pour les consommateurs. En effet, les utilisateurs

pourront être sûrs que la prestation sera réalisée (par exemple que la lettre envoyée sera effectivement distribuée en J+1) si le taux de réussite est de 100%. Au fur et à mesure que le niveau de qualité de service s'éloigne de la réalisation systématique de l'objectif, la qualité de service à attendre devient incertaine. Le pourcentage annuel national du J+1 est une moyenne qui fait la synthèse de situations locales différentes.

L'Autorité estime ainsi 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

Délais d'acheminement	2005	2006	2007	2008	2009	2010
% de Colissimo guichet distribués en J+2	83,8	84,1	85,8	85	87,7	84,8
% de Colissimo guichet distribués en J+3	92,2	95,5	95,9	96,3	96,6	95,2
% de Colissimo guichet distribués en J+4		98,5	98,6	98,7	98,9	98,3
% de Colissimo guichet distribués en J+7				99,8	99,9	99,8

A la suite d'une année d'augmentation en 2009, le taux de Colissimo acheminé en J+2 s'est de nouveau détérioré en 2010. 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, dispositif censé avoir un effet incitatif pour l'amélioration de la qualité.

Les délais d'acheminement et la fiabilité des lettres recommandées

Délais d'acheminement	2008	2009	2010
% de lettres recommandées distribuées en J+2	90,9	88,7	85,8
% de lettres recommandées distribuées en J+7	99,6	99,7	99,6

Le taux de distribution des lettres recommandées en J+2 a encore régressé en 2010 pour s'établir à 85,8%. 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 2010, environ deux lettres recommandées sur 500 n'étaient pas distribuées sept jours ouvrables après leur dépôt. Ce taux est légèrement moins bon qu'en 2009.

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

			2007	2008	2009	2010
Boîtes à lettres dont l'heure limite de dépôt est :	avant 13 heures	Nombre	120 837	119 788	119 913	119 950
		Taux (en %)	82,01	79,95	80,37	80,85
	avant 16 heures	Nombre	143 635	142 267	141 795	141 152
		Taux (en %)	97,48	94,96	95,03	95,14

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 leur 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	2010
Nombre de réclamations	533 123	591 252	417 237	446 751	627 812	862 538
Réclamations par rapport au flux total (en %)	0,003	0,003	0,002	0,002	0,003	0,004
Réponses données dans un délai de 21 jours (en %)	87	90	97	97,7	95,3	99
Réponses données dans un délai de 30 jours (en %)	93	94	98,7	99	98	99,4
Réclamations donnant lieu à indemnisation (en %)	7,6	7,7	9	10,4	14,6	13,7

En 2010, environ 0,004 % des flux de courrier ont entraîné le dépôt d'une réclamation. Il convient de noter que l'ensemble des flux de courrier renvoie à des flux très distincts comprenant la publicité adressée, les factures, les cartes postales ou encore les lettres recommandées.

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 « 3631 », courrier avec affranchissement gratuit, ...), ce qui peut contribuer à expliquer ce chiffre.

Il est intéressant de noter que la plupart des réclamations sont traitées en 21 jours et que 13,7% d'entre elles donnent lieu à indemnisation.

b) Des objectifs de qualité des envois recommandés jugés insuffisants par l'Autorité

Saisie par le ministre chargé des postes sur les projets d'objectifs de qualité de service de La Poste pour l'année 2010, l'Autorité a noté que ces objectifs, arrêtés en milieu d'année, ne pouvaient que demeurer sans effet sur la qualité du service rendu aux usagers.

A cette occasion, l'ARCEP a appelé l'attention du ministre sur la situation du service des envois recommandés. En effet, la gamme des objectifs proposés s'enrichit d'un objectif portant sur le délai d'acheminement de ces envois, qui sont extrêmement importants pour la vie économique et sociale. L'Autorité doute qu'il soit pertinent de fixer un objectif de délai d'acheminement reposant sur un pourcentage d'envois recommandés distribués en deux jours (J+2).

L'appellation même du produit « lettre recommandée », ainsi que le fait que, dans le catalogue des offres commerciales de La Poste, le tarif de la lettre recommandée soit fixé par référence à celui de la lettre, conduit l'usager à le classer légitimement dans la catégorie des envois prioritaires (distribués en J+1). En outre, le niveau proposé de 88% ne donne qu'une assurance limitée sur la distribution de l'envoi dans un délai de deux jours.

c) Un travail commun avec La Poste pour améliorer la qualité des envois recommandés

L'ARCEP et La Poste ont mené en 2010 des travaux concernant la qualité des envois recommandés, sur la base d'un audit des mesures de La Poste mené par le cabinet de conseil Ernst & Young. L'audit montre que la lettre recommandée n'a pas bénéficié de la modernisation menée par La Poste pour les autres types de courrier. En effet, la lettre recommandée est encore triée manuellement alors que la grande majorité des autres produits acheminés par La Poste est désormais triée mécaniquement.

Les travaux engagés déboucheront sur une amélioration de la mesure de la qualité de service des envois recommandés. A compter de 2011, une mesure des « pertes et délais aberrants » conforme à la norme européenne EN 14137 sera réalisée. Cette mesure n'a pu être mise en place en 2010 car les envois n'étaient pas enregistrés lors de leur entrée dans le réseau postal.

Ils le seront à partir de 2011, grâce à la mise en œuvre :

- d'un « flashage » exhaustif des lettres recommandées au bureau de poste à partir du 1^{er} trimestre 2011 ;
- d'un flashage exhaustif des « lettres recommandées entreprises » déposées sans bordereau de dépôt à partir de la fin de l'année 2011.

Idéalement, le nouveau système de mesure devrait permettre de mesurer les délais d'acheminement en J+1 et J+2 et devrait donc remplacer l'outil de mesure actuellement utilisé pour les mesures publiées dans le tableau de bord. Il devrait conduire à une meilleure information des consommateurs sur la qualité des envois recommandés.

3.3. Mieux connaître les besoins des consommateurs

L'avènement de la société numérique s'accompagne d'une mutation des usages du courrier :

- les flux des institutions vers les ménages (B to C) dominant désormais les envois de courriers, au détriment des flux interpersonnels (C to C) ;
- les flux publicitaires représentent une part croissante des envois de correspondance au détriment des communications personnelles ou de gestion (factures, relevés bancaires...);
- le service des colis bénéficie de la croissance des échanges, dans un monde où le trafic de correspondance décline.

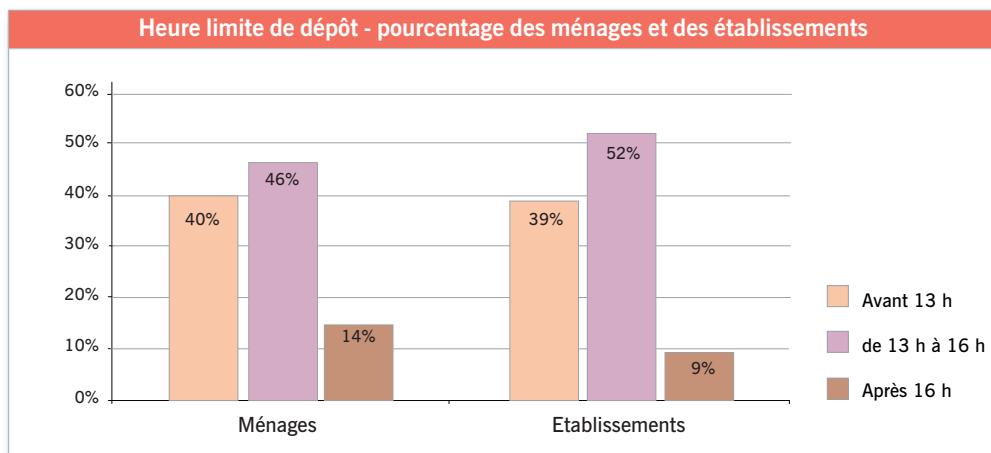
Dans ce contexte, l'ARCEP et le ministère chargé des postes ont confié au cabinet London Economics une étude pour comprendre l'évolution des besoins des ménages et déterminer les caractéristiques de service auxquelles ils attachent le plus d'importance.

L'étude démontre qu'en dépit de la mutation des usages et des modes de communications interpersonnels, les services postaux conservent une réelle importance pour les consommateurs, particuliers ou professionnels. Les entreprises estiment ainsi à plus de 55 % que les dysfonctionnements du service postal leur sont préjudiciables. Les consommateurs restent attachés à la lettre prioritaire, même si le besoin d'une distribution le lendemain de l'envoi est, pour la plupart d'entre eux, occasionnel et qu'ils ne s'attendent pas réellement à un service en J+1 pour les envois vers une destination hors de leur région. Seuls 20% des ménages disent avoir besoin que leur lettre arrive toujours le lendemain.

L'étude tire par ailleurs des conclusions importantes concernant la lettre économique. Elle constate qu'elle n'est pas utilisée par près des trois quarts des ménages qui ont recours uniquement à la lettre prioritaire, en partie pour son délai plus court, mais aussi, et de façon

non négligeable, en raison d'une assez forte méconnaissance de la lettre économique. Il apparaît pourtant que la lettre économique pourrait satisfaire le plus souvent les besoins des consommateurs. L'étude montre aussi un décalage manifeste entre les délais d'acheminement perçus par les consommateurs et les délais mesurés par La Poste. En effet, selon les

chiffres publiés par La Poste, 83,6% des lettres prioritaires étaient distribuées en J+1 en 2010 alors que seuls 18 % des particuliers et 36 % des établissements interrogés estiment que la lettre prioritaire est distribuée en J+1. Cette différence peut être liée à l'heure limite de dépôt trop avancée par rapport aux besoins des utilisateurs.



Plus globalement, les éléments auxquels les consommateurs attachent le plus d'importance sont (par ordre décroissant) : les délais d'attente en bureaux de poste, la régularité de distribution, et l'état de l'envoi. Le délai de distribution de la lettre recommandée se place parmi les aspects les plus importants.

3.4. Etudier le financement des obligations de service universel

L'évaluation du coût net du service universel postal doit tenir compte des avantages immatériels liés à la prestation de ce service. Toutefois, aucune étude n'a encore déterminé si de tels avantages existaient pour le service postal, et comment ils pourraient être valorisés.

C'est pourquoi l'Autorité a confié une étude au cabinet Wik Consult portant sur le thème « Définition,

typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal » qui s'est déroulée au cours du second semestre 2009.

Cette étude construit une grille d'analyse qui pourrait être utilisée par l'Autorité pour l'estimation du coût net du service universel postal.

Il en ressort que les bénéfices immatériels liés au service universel existent bel et bien, mais sont de nature assez variables. Leur évaluation, dont la méthodologie n'est qu'esquissée à ce stade, pourrait aboutir à des montants substantiels.

Les principaux résultats relatifs aux éléments à prendre ou à ne pas prendre en compte pour le calcul des avantages immatériels des obligations de service universel sont résumés dans le graphique ci-contre.

Eléments à prendre en compte pour le calcul du coût du SU	Eléments à ne pas prendre en compte pour le calcul du coût du SU
<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">Avantages immatériels des obligations de service universel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'image de marque et de la réputation de l'entreprise. • Visibilité de l'entreprise sur les points de vente, les boîtes aux lettres, etc. • Meilleure capacité de lobbying. • Accès privilégié au marché de la philatélie. • Exonération de TVA. • Exonérations douanières et dispense de contributions indirectes. • Dispense de licence de transport. • Economies d'échelle. 	<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">Autres avantages marchands</p> <ul style="list-style-type: none"> • Position dominante de La Poste. • Connaissance détaillée du marché. • Profit sur les intérêts découlant du prépaiement du courrier. • Propriété des boîtes postales. • Définition du système des codes postaux. • Facilités de parking. • Abattements fiscaux. • Accès privilégié aux frais terminaux des opérateurs étrangers.
<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Avantages matériels des obligations de service universel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Complémentarité de la demande SU/hors SU. • Subventions pour la presse. 	<p style="text-align: center;">4</p> <p style="text-align: center;">Eléments ne fournissant a priori aucun bénéfice</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible coût de transaction grâce au tarif uniforme. • Cycle de vie. • Base de données sur les destinataires. • Ubiquité.

4. Le lancement du Groupe européen des régulateurs postaux

Le Groupe européen des régulateurs dans le domaine des services postaux (GREP) a été créé par une décision de la Commission européenne du 10 août 2010.

Le GRE postal regroupe les responsables de 27 autorités de régulation nationales. La Commission européenne, l'autorité de surveillance de l'AELE, les Etats de l'EEE et les pays candidats à une adhésion

à l'Union y participent en tant qu'observateurs. Le groupe est assisté par un secrétariat chargé de fournir le soutien administratif requis à l'appui de ses travaux.

Le GRE postal a pour objectif de conseiller la Commission européenne et de faciliter la concertation entre les autorités de régulation des pays membres.

Joëlle Toledano, membre du Collège de l'ARCEP, a été élue présidente du GRE postal pour 2011.

Tim Brown, *Chief Executive* de Postcomm, le régulateur postal britannique, et Göran Marby, directeur général du régulateur suédois PTS, ont été élus vice-présidents.

Le programme de travail pour 2011-2012 porte sur :

- l'allocation des coûts, en particulier des coûts communs de distribution ;
- le calcul du coût net de l'obligation de service universel, et plus particulièrement le traitement de l'exonération de la TVA dont peuvent bénéficier les opérateurs du service universel ;
- la satisfaction des consommateurs et la surveillance de l'évolution des marchés ;
- les services transfrontaliers ;
- les conditions auxquelles grands clients et concurrents accèdent aux infrastructures et services postaux de l'opérateur historique.



De gauche à droite : Sten Selander (Suède), Joëlle Toledano (France) et Tim Brown (Royaume-Uni).

Le GRE postal contribuera à la réalisation de l'objectif commun des Etats européens, à savoir la mise en place d'un secteur de la distribution postale innovant au profit de l'ensemble des citoyens de l'Union européenne. Ce but ne pourra être atteint que si le cadre réglementaire de l'Union européenne est appliqué de manière solide et cohérente en suivant à la fois la lettre et l'esprit des directives postales.

Interview de Joëlle Toledano, membre de l'ARCEP, présidente du Groupe des régulateurs postaux européens¹⁰

Comment le groupe des régulateurs postaux européens est-il organisé ?

Le GRE postal a été créé par une décision de la Commission européenne d'août 2010. Sa première réunion plénière a eu lieu le 1^{er} décembre 2010, réunion au cours de laquelle ont été élus le président et les vice-présidents – les régulateurs suédois et britanniques – et ont été définies les grandes lignes du programme de travail. Le secrétariat est assuré par la Commission. En 2011/2012, nous allons travailler sur cinq sujets.

- l'allocation des coûts de l'opérateur postal ;
- le coût du service universel et, plus particulièrement, la question des différences de taux de TVA, qui pourraient avantager les opérateurs qui ont la charge du service universel ;
- la satisfaction des consommateurs et la surveillance du fonctionnement des marchés postaux ;
- les tarifs transfrontaliers : la Commission souhaite comprendre si les niveaux de prix du colis sont justifiés ;
- l'accès au réseau postal pour les nouveaux entrants, les routeurs et les consolidateurs.

Commençons par les tarifs transfrontaliers. Pourquoi le prix d'un envoi est-il différent de Paris à Albi ou de Paris à Riga, alors que nous vivons tous dans l'Union européenne ?

Il n'y a aucune raison que les tarifs soient les mêmes, sauf à imaginer un monopole postal sur l'ensemble de l'Europe qui gérerait les péréquations. Il n'est pas sûr que le consommateur y gagnerait !

Pourtant, dans les télécoms, la Commission européenne a imposé des tarifs de roaming uniformes dans toute l'Union...

Les opérateurs postaux se facturent entre eux les prestations qu'ils réalisent les uns pour les autres. Il y a 50 ans, ils se facturaient entre eux des « frais terminaux », très bas - plus bas que leurs coûts -, et les opérateurs télécoms des « taxes de répartition » très élevées. L'ouverture des marchés et la recherche d'une meilleure efficacité a conduit à l'augmentation des premiers et à la baisse des seconds. Encore aujourd'hui, le ratio tarifs intra-européens sur tarifs nationaux est sensiblement plus bas pour le courrier que pour la

¹⁰ - Interview publiée dans les "Cahiers de l'ARCEP" n°5 d'avril 2011.

téléphonie mobile. La situation en matière de tarifs de colis transeuropéens est différente de celle du courrier. En première analyse, ils apparaissent trop élevés. Pour la Commission européenne, au regard de l'objectif de mise en place d'un marché unique du e-commerce, c'est un problème. Le GRE postal va, dans la limite de ses pouvoirs - peu importants sur ces sujets-là - aider la Commission à comprendre pourquoi ces tarifs sont élevés, en clair s'ils correspondent à une rationalité économique ou s'il s'agit d'abus. Mais sur ce sujet, le *leadership* appartient très clairement à la Commission.

Sur la question de l'allocation des coûts, le GRE a-t-il des pouvoirs plus affirmés ?

Nous sommes en effet dans le cœur de nos compétences et de nos missions. Les textes disent que les tarifs doivent être « orientés vers les coûts ». L'opérateur postal étant par essence un opérateur multiproduits, l'on voit bien en quoi la compréhension des coûts est centrale. Il s'agit de réfléchir tous ensemble pour mieux comprendre les règles d'allocations dans une logique d'inducteur de coûts économiques.

Vous avez aussi mentionné le service universel et les différences de TVA...

La question du coût du service universel est, elle aussi, centrale, en particulier pour les pays – environ une dizaine – où il y a eu libéralisation totale au 1^{er} janvier 2011. Il s'agit d'évaluer les surcoûts de l'opérateur de service universel au regard de ses contraintes, sachant par ailleurs que, dans un certain nombre de pays, les régimes de TVA induisent des distorsions de concurrence au profit des opérateurs de service universel. Aujourd'hui, nous n'avons pas de méthode pour, le cas échéant, mettre sur le même plan ces deux éléments. Cela fait partie de nos travaux.

Ne serait-il pas plus simple que chaque Etat membre uniformise la TVA entre l'opérateur postal historique et les entrants ?

La TVA est un sujet fiscal. Il y a plusieurs années, la Commission a présenté un projet de directive sur l'uniformisation de la TVA, mais l'unanimité nécessaire pour ce genre de décision n'a pas été obtenue. Depuis, une jurisprudence de la CJCE a

précisé les raisonnements à tenir pour justifier une exonération de TVA. Maintenant, nous allons essayer de voir, dans un certain nombre de pays, pas forcément dans tous, dans quelle mesure il est possible d'évaluer l'avantage que procurent aux opérateurs postaux en charge du service universel, les différences de TVA. Cela suppose de faire un progrès méthodologique.

Et l'accès au réseau ?

Cette question recouvre deux types de sujets. D'un côté, l'accès aux informations essentielles (les changements d'adresses, les codes postaux, les boîtes postales, etc.) du réseau des opérateurs historiques par leurs concurrents. De l'autre, l'accès des routeurs et des consolidateurs aux services de l'opérateur historique au regard des services auxquels les grands émetteurs – qui sont susceptibles de passer par ces intermédiaires - ont eux-mêmes directement accès. Les routeurs et les consolidateurs sont-ils défavorisés ou favorisés par rapport aux grands émetteurs ? A travers l'Europe, les obligations nationales ne sont pas les mêmes. Il faut donc développer une compréhension commune de ce sujet.

On a le sentiment que le travail principal du GRE va être la création d'outils communs d'analyse !

Il s'agit en effet de développer et de partager des outils méthodologiques communs, d'harmoniser les méthodes d'analyses. Bref, de parler la même langue quand on évoque un sujet, pour ensuite, chacun dans nos pays respectifs, réguler en utilisant au mieux ces mêmes outils appliqués à des situations et des cadres réglementaires éventuellement différents.

En conclusion, peut-on être un régulateur postal sans être économiste ?

Pour ma part, je suis une économiste, je parle donc comme une économiste ! Mais le sujet postal est, dans tous les pays, éminemment passionnel. On ne peut donc ni espérer ni souhaiter qu'il devienne un sujet purement économique. Par contre, l'économie permet d'objectiver un certain nombre de choses et, à ce titre, je pense que le fait que les régulateurs initient et mettent en place des mécanismes d'analyse économique améliorera la qualité du débat politique.



Autorité de régulation
des communications électroniques et des postes

7, square Max Hymans - 75730 Paris Cedex 15
Tél. : 01 40 47 70 00 - Fax. : 01 40 47 71 98

Réalisation graphique : Studio Guy Bariol - guy.bariol@aliceadsl.fr

Dépôt légal : juin 2011
ISSN 1956-9572