

La régulation postale

- Chapitre 1. La préparation de la régulation postale au sein de l'ART
- Chapitre 2. Cadre juridique et réglementaire du secteur postal
- Chapitre 3. La transposition de la directive postale en Europe
- Chapitre 4. La transposition de la directive postale en France
- Chapitre 5. Mission d'aménagement du territoire de la Poste et fonds postal national de péréquation territoriale

La préparation de la régulation postale au sein de l'ART

- I. La création d'une structure ad hoc
au sein de l'ART
- II. Le lancement d'une étude sur les acteurs
du secteur
- III. Vers une connaissance approfondie
du secteur

I. La création d'une structure ad hoc au sein de l'ART

L'ART a commencé à se préparer à la prise en charge de la fonction de régulateur postal dès le début de l'année 2004, lors de la première lecture au Sénat du projet de loi relatif à la régulation des activités postales

Le futur service de la régulation postale, confiée à l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) qui devient à cette occasion l'ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) est en train de se structurer pour mener à bien ses missions¹. A terme, il est prévu que 15 personnes travaillent dans cette équipe totalement dédiée à la régulation du secteur postal. Deux unités ont été créées. L'une est chargée du contrôle des obligations de service universel de La Poste et des relations avec les opérateurs qui auront obtenu une autorisation. L'autre unité a pour mission le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel.

D'autres missions (comme le règlement de différends, la possible activation d'un fonds de compensation du service universel, la participation à des groupes de travaux européens ou internationaux) pourront être prises en charge conjointement par le service de la régulation postale et par les services transversaux de l'Autorité comme le service juridique, le service économie et prospective et le service international.

II. Le lancement d'une étude sur les acteurs du secteur

Durant cette phase de préparation, l'ART a lancé une étude sur les acteurs du marché postal en France². Cette étude exploratoire visait à dresser un panorama aussi exhaustif que possible des activités postales en France, avec un champ d'investigation volontairement large. Quatre marchés ont été retenus :

- la distribution des envois de correspondance (courrier adressé des ménages et des entreprises),
- la distribution de la publicité non adressée,
- le routage³,
- la messagerie (colis) et le transport express.

Le marché de la distribution des envois de correspondance qui s'ouvre à la concurrence et sur lequel porteront la majeure partie des missions de régulation⁴ de l'Autorité a fait l'objet d'une analyse particulière. En effet, il était nécessaire de prendre en compte le découpage réglementaire entre le secteur réservé, le secteur concurrentiel et le secteur sur lequel porte des obligations de service universel.

1) Pour une présentation des missions de la régulation postale se reporter à la partie sur le cadre juridique et réglementaire du secteur postal.

2) Le cabinet de conseil Triangle Management Services Ltd a été sélectionné pour mener cette étude.

3) Le routage peut être défini comme le dépôt à l'opérateur de service universel d'objets postaux conditionnés (mis sous enveloppe, adressés, façonnés s'il s'agit d'envois publicitaires), affranchis et triés pour le compte de grands émetteurs

4) Se reporter au cadre juridique et réglementaire du secteur postal.

Sur la base de données publiques, la première phase de l'étude visait à déterminer la taille des quatre marchés globaux retenus. Des monographies d'opérateurs ont été réalisées. Elles donnent des indications sur les niveaux de concurrence et de concentration sur les marchés analysés. Un des enjeux majeurs de cette phase était la consolidation des données provenant de multiples sources non harmonisées.

La deuxième phase consistait à préciser et recouper les informations recueillies précédemment grâce à des entretiens réalisés en face à face avec des hauts responsables d'opérateurs, sur la base de questionnaires détaillés. Une table ronde avec une dizaine de membre dirigeants de grands émetteurs (publipostage, grands facturiers et éditeurs de presse) a permis d'apprécier les tendances du marché et de comprendre la demande.

III. Vers une connaissance approfondie du secteur

L'ART a également participé à différents événements internationaux, rassemblant les principaux acteurs du secteur postal, faisant le point sur les dernières évolutions du secteur en matière de régulation, d'attentes du marché, d'évolution de la concurrence comme par exemple, la conférence annuelle d'économie postale organisée par la Rutgers University.

Des contacts ont ainsi pu être noués, en particulier avec les autres régulateurs postaux. Cela a favorisé des échanges sur les sujets de réflexion en cours à l'ART pour préparer les futures missions de régulation (par exemple, benchmark sur le service universel postal, sur les systèmes d'autorisations postales, sur le contrôle comptable du prestataire de service universel).

L'ART a également rencontré différents opérateurs du secteur pour établir les contacts pertinents à sa future mission et faire ressortir les premiers sujets sur lesquels elle devra intervenir. Ces rencontres ont permis, et permettront, à l'Autorité de visiter différents sites d'activités postales afin de comprendre les différents "process" postaux et d'apprécier les enjeux et les spécificités de l'économie postale.

Cadre juridique et réglementaire du secteur postal

I. Les grandes étapes de la régulation du secteur postal

- 1) Jurisprudence et premier pas
- 2) La redéfinition des missions et des conditions d'intervention des opérateurs postaux
- 3) Le Livre Vert sur le développement du marché unique des services postaux
- 4) Les prémices d'une réglementation postale communautaire

II. Les textes fondateurs

- 1) La directive de décembre 1997
- 2) La communication postale de 1998 sur l'application des règles de concurrence
- 3) La directive modifiée de 2002
- 4) Sectorisation réglementaire des activités de l'opérateur de service universel

I. Les grandes étapes de la régulation du secteur postal

1) Jurisprudence et premiers pas

Les années 1980 ont vu l'arrivée en Europe des intégrateurs spécialistes du courrier express, DHL, Fedex, TNT, UPS. Dès lors, l'intensification de la concurrence a favorisé l'activité jurisprudentielle.

Deux décisions de la Commission européenne concernant le marché du courrier rapide ou express ont ainsi marqué le début de l'histoire de la régulation du secteur postal.

1.1. Décision de la Commission du 20/12/89 (courrier rapide)

La Commission a mis en évidence l'incompatibilité de la nouvelle loi postale hollandaise avec le traité de Rome. Celle-ci entendait confier à la poste hollandaise le transport et la distribution des lettres jusqu'à 500g et autorisait l'entrée de concurrents sous des conditions plus restrictives qu'auparavant, renforçant ainsi la position dominante de l'opérateur historique. La nouvelle législation prévoyait de réserver l'application d'un tarif minimum pour le courrier accéléré aux seuls opérateurs privés, l'opérateur national ayant quant à lui, la faculté d'assurer le service de courrier accéléré au-dessous du seuil tarifaire.

La Commission a estimé dans ses conclusions qu'il existait deux marchés distincts : le service postal de base et le service rapide, le prix étant un critère de différenciation. Par ailleurs, elle a considéré qu'il fallait procéder à un examen global de la situation financière du service de base pour voir si la concurrence empêcherait l'opérateur postal historique de remplir sa mission de service public.

1.2. Décision de la Commission du 01/08/90 (courrier rapide international).

La Commission s'est prononcée sur une nouvelle loi permettant à la poste espagnole, qui bénéficiait déjà d'une position dominante sur le courrier de base, de devenir dominante dans l'activité auxiliaire du courrier rapide international de lettres. Dans sa décision, la Commission n'a fait que renforcer celle rendue sur le service rapide aux Pays-Bas, en mettant en valeur le prix comme critère de différenciation des services.

2) La redéfinition des missions et des conditions d'intervention des opérateurs postaux

Le débat sur le dossier postal au niveau communautaire s'est engagé dans ce contexte, lors du Conseil des ministres informel d'Antibes de 1989, sous prési-

5) On ne parlait pas encore de service universel.

dence française de la Communauté. L'objectif était de définir un cadre européen stable préservant durablement les missions de service public⁵ assurées par les postes nationales et évitant que le droit postal communautaire ne résulte d'une construction jurisprudentielle au gré de contentieux.

Un processus de redéfinition des missions et des conditions d'intervention des opérateurs postaux historiques a été observé dans les Etats membres et au niveau européen.

Tout d'abord, au niveau national, on a évoqué la diminution de l'engagement de l'Etat et la discussion a porté sur la légitimité (en termes d'efficacité, de dysfonctionnements, de coût...) des monopoles publics. Dans les différents pays, des réformes institutionnelles des opérateurs publics ont été menées. Elles sont la conséquence inévitable des évolutions de l'environnement économique et juridique dans lequel les opérateurs postaux opèrent. Les premières transformations sont apparues au début des années 1980, au Royaume-Uni puis en Irlande.

A partir de 1990, le processus s'est accéléré avec une évolution généralisée des statuts des postes, tantôt sous la forme d'organismes de droit public comme au Royaume-Uni, en France, en Belgique, au Luxembourg, en Italie et au Danemark, tantôt sous la forme de sociétés de droit privé mais à capitaux publics comme en Irlande, au Portugal, en Suède, en Finlande et en Allemagne, ou encore sous la forme d'une société partiellement privatisée comme aux Pays-Bas. En outre, de nombreuses postes, préoccupées alors par leur capacité de réaction aux défis du marché, se sont organisées par secteurs d'activité plus ou moins autonomes. C'est notamment le cas en Grande-Bretagne, en Suède, en Allemagne et aux Pays-Bas.

Au niveau européen ensuite, car le principe de libre jeu de la concurrence, fondement du Traité de Rome, a entraîné comme conséquence majeure que les monopoles ou les droits exclusifs dont peuvent bénéficier les services en réseaux sont des exceptions.

Cette situation a déstabilisé l'environnement historique d'exercice des activités postales en inversant l'analyse. En effet, la concession d'une position dominante sur ce marché a pour conséquence de renverser la charge de la preuve : il appartient donc aux Etats d'apporter la preuve de la nécessité de ne pas faire jouer les règles de concurrence pour garantir la fourniture d'obligations de service universel. Les opérateurs bénéficiant d'un secteur réservé peuvent être suspects d'abus de position dominante lorsqu'ils interviennent dans des secteurs concurrentiels. En effet, dans ce cas, tous les opérateurs doivent être soumis aux mêmes conditions de concurrence en vertu du principal objectif de la politique de concurrence qui est de faire respecter l'égalité des chances entre tous les opérateurs économiques, principe que la Commission appelle principe de l'équité économique.

3) Le Livre Vert sur le développement du marché unique des services postaux

3.1. Le Livre Vert

C'est dans ce contexte qu'en juin 1992, la Commission Européenne a publié un Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux. Ce texte a marqué le lancement de la politique postale communautaire. Ce document d'orientation et de propositions a fait l'objet d'une vaste consultation publique au sein des Douze.

La pérennité et l'amélioration du service universel sont les objectifs majeurs du Livre vert, avec l'élargissement du champ de la concurrence et l'amélioration des conditions d'acheminement du courrier transfrontalier jugées insatisfaisantes. Ce texte prévoit ainsi l'octroi de certains droits exclusifs pour assurer la pérennité du service universel.

3.2. L'arrêt Corbeau

Une première illustration de ce principe est donnée dans l'arrêt Corbeau rendu par la CJCE en 1993 qui justifie l'utilisation de droits exclusifs dans le secteur postal. Dans cette affaire, M. Corbeau était en conflit avec la Régie des Postes belges. M. Corbeau fournissait à Liège et dans ses environs un service de collecte du courrier à domicile de l'expéditeur et la distribution de ce courrier avant midi, si les destinataires se trouvaient à l'intérieur d'un secteur déterminé et collectait la correspondance au domicile de l'expéditeur et l'envoyait par la poste si les destinataires résidaient à l'extérieur de ce secteur.

La Régie des postes belges, qui avait fini par légaliser la pratique courante des services de courrier express rendus par des opérateurs privés, a considéré que M. Corbeau ne pouvait bénéficier de cette dérogation et l'a attaqué devant le Tribunal correctionnel de Liège.

Cette juridiction pénale décida de poser à la Cour de Luxembourg plusieurs questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 86 et 90 du Traité de Rome, en vue d'apprécier la compatibilité de la réglementation belge sur le monopole postal avec le Traité.

Dans cet arrêt, la Cour de justice a reconnu que les droits exclusifs sont justifiés car ils permettent d'opérer une compensation entre les secteurs rentables et les secteurs non rentables.

Toutefois, elle a estimé que l'exclusion de la concurrence n'est pas justifiée si le concurrent ne met pas en péril l'offre de service universel et s'il propose un service spécifique, dissociable des services d'intérêt général, répondant à des besoins particuliers des opérateurs économiques exigeant des prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n'offre pas (collecte à domicile, plus grande rapidité ou fiabilité dans la distribution, etc.).

6) La Commission a présenté en novembre 1995 une proposition de directive au Parlement Européen et au Conseil. Le Parlement européen a alors rendu deux avis à la suite desquels la Commission a présenté des propositions modifiées intitulées "position commune".

En novembre 1997, Le Parlement a approuvé la position commune. Le 1er décembre 1997, le Conseil des ministres a adopté la version définitive de cette directive qui devra entrer en application dans un délai d'un an.

7) Journal officiel des Communautés européennes, Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service, JOCE du 21/01/98.

La jurisprudence légitimait ainsi le monopole par la nécessité d'assurer un équilibre financier global permettant de garantir l'activité de service universel.

4) Les prémices d'une réglementation postale communautaire

En 1994, le Conseil des ministres a fixé dans une résolution les objectifs qui doivent présider à l'élaboration de la réglementation postale communautaire :

- garantir la fourniture à l'échelon communautaire, d'un service universel de qualité, au meilleur prix et accessible à tous ;
- assurer la viabilité économique et financière du service universel en définissant pour son prestataire un secteur réservable, de dimension appropriée ;
- concilier la promotion de la libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et la garantie durable du service universel.

Le Conseil a également invité la Commission à élaborer une directive⁶ précisant la définition du service universel et la liste des services susceptibles d'être réservés. Il faudra pratiquement 3 ans et un compromis franco-allemand à la fin de l'année 1996 pour rendre possible l'adoption de cette directive communautaire. Depuis le Livre Vert, le processus européen piétinait. Tirillés entre, d'un côté, l'objectif d'un service universel de qualité à un prix abordable sous condition de viabilité économique et, de l'autre, la mise en place d'un processus de libéralisation graduelle, Conseil, Commission et Parlement n'arrivaient pas à faire converger leurs positions.

II. Les textes fondateurs

1) La directive de décembre 1997

La directive 97/67/CE⁷, dite directive postale cadre, est une directive d'harmonisation. Elle a posé le principe d'un service universel postal défini selon des règles communes : garantie de prestations minimales, contraintes sur les modalités d'organisation du prestataire de service universel, fixation d'objectifs de qualité de service.

1.1. Le service universel

Les caractéristiques minimales du service universel à garantir par chaque État membre sur son territoire sont précisées dans l'article 3 :

"Les États membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.

A cet effet, les États membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs.

Ils prennent des mesures pour que le(s) prestataire(s) du service universel garantisse(nt) tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales, au minimum :

- *une levée ;*
- *une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale ou, par dérogation, dans des conditions déterminées par l'autorité réglementaire nationale, dans des installations appropriées.*

Toute circonstance exceptionnelle ou dérogation acceptée par une autorité réglementaire nationale conformément au présent paragraphe doit être portée à la connaissance de la Commission et de toutes les ARN.

Chaque État membre adopte les mesures nécessaires pour que le service universel comprenne au minimum les prestations suivantes :

- *la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg ;*
- *la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kg (20 kg colis internationaux entrants) ;*
- *les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.(...)*

Le service universel (...) comprend aussi bien les services nationaux que les services transfrontières."

1.1.1. Le contenu du service universel

Dans ce cadre, une grande latitude est permise notamment sur le contenu exact du service universel :

- les prestations incluses ;
- le nombre de prestations retenues dans chaque catégorie ;
- le niveau de qualité et les caractéristiques des prestations.

C'est la raison pour laquelle on observe aujourd'hui une grande variété dans l'application de ces principes ; le dernier débat en date porte sur l'inclusion ou non des envois en nombre dans les prestations de service universel. Il existe une tendance à limiter le service universel aux envois égrenés et d'exclure ainsi le courrier industriel du champ du service universel. C'est le cas en Suède sur l'ensemble des envois postaux. C'est aussi, par exemple, le cas aux Pays-Bas où le publipostage (imprimés en nombre) ne fait pas partie du service universel.

1.1.2. Le secteur réservable

Cette directive cadre a marqué également le début de l'ouverture à la concurrence puisqu'elle a défini un secteur réservable pour l'opérateur de service universel selon une limite poids-prix des envois de correspondance, c'est-à-dire le courrier adressé (la presse et les catalogues ne sont pas considérés comme des

envois de correspondance). Ainsi restaient en monopole les envois jusqu'à 350 g de correspondance et le courrier international, ce niveau devant être revu en 2003.

Le secteur réservable constitue donc un sous-ensemble des prestations offertes au titre du service universel

"Dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, les services susceptibles d'être réservés par chaque Etat membre au(x) prestataire(s) du service universel sont la levée, le transport, le tri et la distribution des envois de correspondance intérieure dont le prix est inférieur à 5 fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide pour autant que leur poids soit inférieur à 350 grammes (...). Dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, le courrier transfrontière et le publipostage peuvent continuer d'être réservés dans les limites de prix et de poids fixées au paragraphe 1. (...)." (*Directive, chapitre 3, article 7, alinéas 1 et 2.*)

1.1.3. Les principes généraux

A partir de ce schéma central (maintien du service universel dans un contexte d'ouverture à la concurrence), la directive postale a fixé des principes généraux :

- s'appliquant au prestataire du service universel : définition des principes tarifaires applicables au service universel ("prix orientés sur les coûts"), transparence et séparation comptable, mise en place de normes de qualité de service, traitement des réclamations ;
- et d'organisation du secteur : harmonisation des normes techniques, désignation d'une autorité réglementaire indépendante, possibilité d'établir un fonds de compensation du service universel, de développer un système d'autorisations et de licences des services non réservés.

2) La communication postale de 1998 sur l'application des règles de concurrence

Dans sa communication dite communication postale, la Commission a développé notamment la notion de droit d'accès au réseau postal en prévoyant *"un accès non discriminatoire aux clients ou aux intermédiaires à des points d'accès publics appropriés, conformément aux besoins de ces utilisateurs"*⁸.

La Commission définit l'intermédiaire comme *"tout opérateur économique qui intervient, entre l'expéditeur et le prestataire du service universel, par la levée, l'acheminement et/ou le pré-tri des objets postaux, avant de les insérer dans le réseau postal public du même pays ou d'un autre pays"*⁹

La Commission a donc envisagé dès 1998 une alternative à la concurrence sur les envois de correspondance permise par l'abaissement de la limite poids-prix

8) Point 8 b) vii), premier paragraphe, de la communication postale.

9) Point 1 de la communication postale, relatif aux définitions.

du secteur réservable. Il s'agit de la concurrence qui s'exerce en amont de la distribution finale, dans les travaux de préparation du courrier avant remise à l'opérateur de service universel pour la distribution finale. Les activités de routage en France sont un exemple de ce type de "concurrence amont".

3) La directive modifiée de 2002

Dans sa directive 2002/39/CE, la Commission a précisé les étapes de la libéralisation du secteur postal. Ainsi depuis le 1^{er} janvier 2003, le secteur réservable est limité aux envois de correspondance intérieure et transfrontière entrante jusqu'à 100g. En 2006, ce seuil sera abaissé à 50g. La date de 2009 pour une ouverture totale à la concurrence devra être confirmée par la Commission Européenne avant fin 2006, sur la base d'études d'impacts.

Cette directive a prévu également la possibilité pour les prestataires de service universel de proposer des tarifs dits "spéciaux" pour les services aux entreprises, aux expéditeurs d'envois en nombre ou aux intermédiaires chargés de grouper les envois provenant de plusieurs émetteurs. Dans ce cas, ces tarifs « tiennent compte des coûts évités¹⁰ par rapport aux services traditionnels comprenant la totalité des prestations proposées concernant la levée, le transport, le tri et la distribution des correspondances individuelles¹¹ » (article 12).

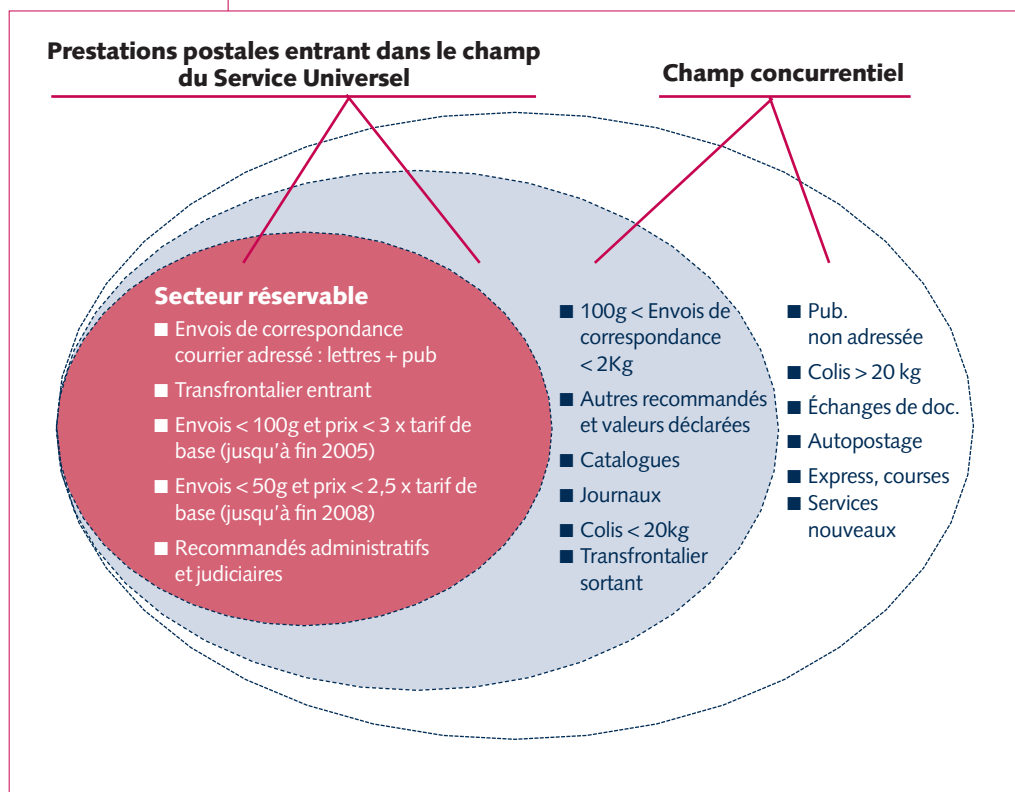
La directive interdit les subventions croisées entre secteur réservé et secteur concurrentiel, sauf si une telle subvention s'avère absolument indispensable à l'accomplissement des obligations spécifiques de service universel imposées au domaine concurrentiel. La directive cadre était beaucoup moins explicite puisqu'elle prévoyait uniquement dans un de ses considérants qu' "une séparation comptable entre les différents services réservés et les services non réservés est nécessaire afin de rendre transparents les coûts réels des différents services et d'éviter que des subventions croisées du secteur réservé au secteur non réservé puissent affecter défavorablement les conditions de concurrence dans ce dernier." (considérant 28)

10) L'interprétation de cet article fait aujourd'hui l'objet d'un débat au Royaume-Uni entre Royal-Mail et Postcomm sur les fondements théoriques du prix d'accès au réseau de distribution de Royal-Mail par UK Mail, un consolidateur (il s'agit d'un intermédiaire qui regroupe du courrier provenant de différents émetteurs).

11) On parle aussi de courrier égrené.

4) Sectorisation réglementaire des activités de l'opérateur de service universel jusqu'en 2009

Le graphique ci-dessous illustre la sectorisation réglementaire (service universel (SU) /hors service universel (HSU) et secteur réservé/secteur concurrentiel) résultant du maintien d'un secteur réservable pour l'opérateur de service universel tel qu'il est défini dans les deux directives postales. Cette double partition sera caduque dès lors que l'achèvement du marché intérieur des services postaux sera confirmé pour 2009.



La surface qui est à l'intersection du champ du service universel et du champ concurrentiel caractérise les prestations pour lesquelles l'opérateur de service universel supporte des obligations de service universel (prix abordable, collecte et distribution tous les jours ouvrables etc.) tout en étant confronté à la concurrence.

La transposition de la directive postale en Europe

I. L'étude du WIK

- 1) La transposition de la directive de 2002
- 2) Service universel
- 3) Étendue du secteur réservé
- 4) Autorisations
- 5) Tarifs et transparence comptable

II. L'organisation institutionnelle de la régulation en Europe

I. L'étude du Wik

Dans le cadre du suivi de l'achèvement du marché intérieur des services postaux, la Commission Européenne a diligenté plusieurs études. Celle¹² menée par le WIK en juillet 2004, relative aux principaux développements réalisés dans le secteur postal européen, met notamment en perspective les principales évolutions dans les différents pays en matière de régulation postale. Les principaux enseignements de cette étude sont résumés ci-après.

1) La transposition de la directive de 2002

De grands progrès ont été réalisés depuis 1997 en termes de modernisation des dispositifs législatifs. Cinq pays de l'Europe des 25 indiquent ne pas avoir, mi-2004, transposé la directive de 2002 : la France, la République Tchèque, l'Estonie, Chypre et Malte.

2) Service universel

Dans bon nombre de pays (Belgique, Espagne, Pays Bas, Pologne, Slovaquie, etc.), le service universel a été limité à 10 kg. Certains pays ont adopté des approches novatrices comme les Pays-Bas où le courrier en nombre, exclu du périmètre du courrier réservé, est également exclu du service universel, et la Grande-Bretagne où les contours du service universel ont été définis sur la base de l'expression des besoins des consommateurs.

La quasi-totalité des Etats membres ont atteint les minima de fréquence de distribution et prévu des conditions sur la densité des points d'accès et de contact comme le prévoit la directive.

Certains pays ont défini des exigences très précises en termes de nombre et de localisation des points de contact mais aussi de nombre de boîtes à lettres de collecte. Dans la grande majorité des pays (20/24), aucun texte n'empêche un prestataire de service universel de remplacer un bureau de poste par une agence postale. Le WIK note que sur l'ensemble des pays considérés, les bureaux de poste ont fermé au rythme moyen de 2.4 % par an environ, entre 1998 et 2002. Le nombre d'agences postales (dont le personnel n'est pas employé par les opérateurs) a augmenté mais insuffisamment pour compenser le déclin du nombre de bureaux de poste. Cependant, les opérateurs de service universel ont développé des relations plus étroites avec des détaillants, tels que les supermarchés, qui peuvent offrir aux consommateurs l'accès aux équipements postaux en dehors des plages horaires de travail habituelles.

Des objectifs de qualité de service ont été définis dans l'ensemble des pays membres mais la gamme de prestations du service universel couvertes par des objectifs de qualité de service varient considérablement d'un pays à l'autre.

12) WIK Consult, Main developments in the European Postal Sector, July 2004.
Disponible sur : http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/studies_fr.htm
sector 2004

13) La Poste explique l'évolution de ses résultats en matière de qualité de service par la réorganisation en cours de la chaîne de production du courrier et par les conflits sociaux.

14) Selon cette étude 75 % des envois de correspondance pèseraient moins de 50 grammes. Seulement 7 % de ces objets tombent dans la catégorie de poids de 50 à 100 grammes que la directive postale place en dehors du secteur réservé à partir de 2006.

15) Ce qui ne signifie pas nécessairement que les marchés soient concurrentiels.

La qualité (mesurée par l'indicateur du pourcentage de lettres prioritaires distribuées en J+1) s'est stabilisée à un niveau élevé. En effet, dans plus de la moitié des Etats membres, plus de 90 % du courrier de première classe est distribué le lendemain du jour de dépôt. En revanche, cet indicateur a baissé pour quelques opérateurs (Hongrie et France¹³).

Le courrier transfrontalier entre les 15 premiers Etats membres a atteint un niveau de qualité élevé et stable, à quelques exceptions près.

Les procédures de réclamation et de dédommagement exigées par la directive n'avaient pas encore fait l'objet d'une mise en œuvre adaptée en juillet 2004. On observe un nombre de plaintes très différent d'un pays à l'autre ; dans près de 15 pays, il existe une publication régulière concernant le nombre de plaintes. Seule la Grande-Bretagne a créé un organe de protection et de défense des droits des consommateurs. La mise en œuvre de la norme européenne sur les procédures de réclamation (EN 14012) devrait considérablement améliorer cette situation.

3) Etendue du secteur réservé¹⁴

Selon le WIK, la moitié des Etats membres (représentant également la moitié de la population) avait en juillet 2004 un secteur réservé quasiment inexistant¹⁵ (Espagne, Suède, Finlande, Grande-Bretagne, Estonie) ou réduit (Pays Bas, Danemark, Autriche, République Tchèque). L'Allemagne et les Pays-Bas ont prévu de supprimer leur secteur réservé d'ici fin 2007. La Grande-Bretagne a récemment annoncé qu'elle ouvrirait complètement son secteur postal à la concurrence le 1er janvier 2006.

4) Autorisations

Les choix en matière de système d'autorisations générales ou de licences individuelles (nécessitant une approbation préalable de la part du régulateur) pour les concurrents des opérateurs de service universel sont variables d'un pays à l'autre. Ils diffèrent non pas tant sur les objectifs poursuivis (respect des exigences essentielles, connaissance et suivi du marché, transparence sur le service rendu, droit d'accès aux installations et informations postales) que sur le champ d'application des autorisations (SU, hors SU, pour certaines prestations postales uniquement ou sur tout le secteur postal, incluant ou non l'express, la collecte et la remise, etc.) et sur les modalités concrètes de mise en œuvre (contrôles préalables, contrôles ex-post, sanctions).

L'étude relève ainsi que dans certains cas, les interprétations de la directive en matière d'application du système d'autorisation se révèlent contraires à l'esprit du texte européen, certaines licences sur le champ du service universel étant dans la

pratique très difficiles à obtenir.

Seule l'Italie revendiquait avoir instauré un fonds de compensation alimenté par les opérateurs licenciés.

5) Tarifs et transparence comptable

Dans son étude, le WIK estime que les Etats membres ont encore des progrès à faire pour garantir des “tarifs abordables, transparents et orientés vers les coûts”. Tous les états membres sauf la Pologne ont adopté des procédures clairement définies pour contrôler les tarifs du service universel, en général en agissant ex-ante (de type price-cap).

En général et pour le moment, le WIK estime que les régulateurs nationaux n'attachent qu'une faible attention aux principes fixés par la directive sur les tarifs spéciaux¹⁵, les subventions croisées et les frais terminaux¹⁶. La moitié des pays seulement peut affirmer que les principes de la directive sont appliqués.

Seuls neuf pays (dont la France) ont déclaré que des audits indépendants avaient été menés sur les principes et les règles de séparation comptables des opérateurs de service universel.

II. L'organisation institutionnelle de la régulation en Europe

En matière de mise en place d'un régulateur indépendant de l'opérateur de service universel (dispositif central du cadre de normalisation envisagé par la directive), l'étude du WIK note que de grands progrès ont été accomplis si l'on considère la quasi-inexistence de régulateurs postaux avant la promulgation de la directive. Le WIK relève qu'un régulateur avait été instauré dans tous les Etats membres en juillet 2004, à l'exception de la France où la transposition de la directive en droit national était en cours.

Cette étude montre également que les moyens fournis aux régulateurs varient considérablement d'un pays à l'autre, et juge insuffisante l'indépendance institutionnelle du régulateur dans sept pays. Pour le WIK, au moins quatre régulateurs pourraient certainement bénéficier d'un renforcement de leurs pouvoirs.

15) pour les grands émetteurs et les intermédiaires qui trient et/ou regroupent du courrier

16) Le trafic postal international est caractérisé par une situation de déséquilibre financier entre la poste expéditrice, qui collecte les recettes d'affranchissement du courrier et la poste du pays destinataire, à qui incombent les coûts de tri et surtout de distribution de ce courrier. Les frais terminaux correspondent au système de compensation mis en place pour pallier ce déséquilibre.

Panorama des régulateurs postaux chez nos voisins européens

	Autorité (noms traduits en anglais puis en français)	Autres secteurs régulés*	Prise d'activité	Nombre d'employés (dédiés poste)	Budget (K€) 2003
Allemagne	REGTP	B**	1998	25 (25)	nd
Autriche	Ministère des tpts, de l'innovation et des Technologies	A	1999	nd	nd
Belgique	Institut Belge des Postes et Télécoms (IBPT)	B	1991	11 (7)	1 250
Chypre	Commission de régulation des télécoms et de la poste	B	2002	5 (3)	256
Danemark	Agence pour la sécurité et les transports	G	1995	6 (3)	nd
Espagne	Ministère du développement	A	1998	52 (52)	nd
Estonie	Estonian National Communications Board (ENCB)	B	2002	7 (6)	64
Finlande	Autorité de régulation finlandaise des communications	B	1994	9 (2)	1 208
Royaume- Uni	Postcomm	A	2000	37	12 998
Grèce	Commission Nationale des Télécommunication et de la Poste	BG	1998	7 (5)	642
Hongrie	Autorité Nationale des Communications	BG	1990	14 (13)	747
Irlande	Commission for Communications Regulations (Comreg)	BG	2002	5 (5)	614
Italie	Ministère de la Communication	A	1999	20 (6)	847
Lettonie	Commission des services publics	BCEF	2001	8 (6)	1 876
Lituanie	Autorité de régulation des communications	B	2002	5 (5)	nd
Luxembourg	Institut National de Régulation (ILR)	BCE	2000	3 (1)	475
Malte	Autorité maltaise des Communications	BG	2003	1 (1)	nd
Pays-Bas	OPTA	B	1997	4 (4)	895
Pologne	URTIP	BG	2002	26 (26)	nd
Portugal	Anacom	B	1981	7 (7)	1 780
République Tchèque	Ministère de l'information Département des services postaux	A	2000	12 (11)	nd
Slovaquie	Postovy urad	A	2002	19 (14)	241
Slovénie	Agencija za telekomunikacije, radiodifuzijo	BG	2002	2 (2)	nd
Suède	PTS	B	1994	6 (6)	898

Source : WIK 2004

* A = Aucun ; B = Telecoms ; C = Electricité ; D = Eau ; E = Gaz ; F = Chemin de fer ; G = Autres.

** En All, REGTP devrait bientôt réguler les marchés de l'électricité et du gaz.

*** IRL, PT : Budget 2002

La transposition de la directive postale en France

I. Une transposition incomplète de la directive de 1997

- 1) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- 2) Les décrets d'application
- 3) L'insuffisance de cette transposition a minima

II. Mise en place d'une régulation postale (mai 2005)

- 1) Les missions de la régulation
- 2) L'instauration d'un cadre pour le marché postal
- 3) Les modalités de la régulation
- 4) Les autres points importants de la loi

I. Une transposition incomplète de la directive de 1997

1) La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Les principales obligations contenues dans la directive du 15/12/1997 ont été transposées dans le cadre de l'article 19 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Ce texte modifie les articles L.1 et L.2 du code des PTT en définissant, d'une part, le service universel avec ses principes et les garanties données aux usagers, d'autre part un secteur réservé au prestataire du service universel pour compenser les charges résultant du service universel et garant de sa pérennité dans les limites maximales prévues par la directive de 1997. L'article 25 de cette loi désigne La Poste comme le prestataire du service universel postal en France.

2) Les décrets d'application

Ces dispositions ont fait l'objet de deux décrets d'application :

- Décret n° 2001-122 du 8 février 2001, portant modification du cahier des charges de La Poste qui précise d'une part, les conditions générales d'exécution du service universel postal, d'autre part, les obligations auxquelles est assujettie La Poste en tant que prestataire du service universel à savoir : mise en œuvre d'une comptabilité analytique avec une répartition des charges entre services réservés et services non réservés, modalités de fixation des tarifs des prestations du service universel et des services réservés ;
- Décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 instituant un médiateur du service universel postal et organisant une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal.

3) L'insuffisance de cette transposition a minima

Cette transposition a minima s'est avérée insuffisante pour deux raisons :

- l'ouverture à la concurrence du secteur en fonction de l'abaissement de la limite poids-prix du monopole en 2003 et 2006 fixé par la directive modifiée de 2002 (monopole jusqu'à 350g dans l'actuel CPCE) ;
- l'incompatibilité entre la réglementation française et les obligations résultant de la directive postale de 1997 et en particulier l'article 22 concernant la séparation fonctionnelle entre l'autorité réglementaire nationale et l'opérateur postal.

En effet, dans le dispositif actuel, le ministre chargé des postes a été désigné comme l'autorité réglementaire nationale qui doit accomplir les tâches découlant de la directive postale. Or le même ministre exerce la tutelle de La Poste et, dans ce cadre, il exerce des responsabilités liées à la performance économique de l'entreprise, à la définition de ses orientations stratégiques et nomme les principaux administrateurs.

Le dispositif apparaissait ainsi décalé face aux évolutions du cadre juridique postal européen.

Par ailleurs, la France faisait encore partie des rares pays de la Communauté n'ayant pas mis en place un régulateur indépendant. Ainsi le choix a été fait de moderniser le dispositif juridique des activités postales dans le cadre d'un projet de loi spécifique au secteur dans lequel sont intégrés les éléments nécessaires à la transposition des nouvelles limites du secteur réservé telles que fixées par la directive précitée du 10 juin 2002.

II. Mise en place d'une régulation postale (mai 2005)

La loi n°2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a été publiée au Journal Officiel du 21 mai

1) Les missions de la régulation

La régulation des marchés postaux consiste à concilier l'existence et la viabilité du service universel avec l'introduction graduelle de la concurrence sur le marché des envois de correspondance. Les grandes missions de régulation seront exercées comme suit :

1.1. Les attributions

1.1.1 Le ministre

Le ministre chargé des Postes prépare et met en œuvre la réglementation applicable aux services postaux ; à ce titre il définit les obligations de service universel.

1.1.2. L'ARCEP

L'Autorité de Régulation des Télécommunications voit ses compétences élargies au secteur postal, elle devient l'ARCEP (dénomination nouvelle de l'ART pour désigner l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes).

L'ARCEP prend en charge la régulation postale à travers principalement :

- la délivrance d'autorisations et la mise en œuvre des droits et obligations qui leur seront attachés,
- le contrôle de la mission de service universel de La Poste et notamment de ses performances en matière de qualité de service,
- le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel,
- le règlement de différends.

L'ARCEP est par ailleurs consultée sur les projets de loi et de règlements relatifs au secteur postal et associée à la préparation de la position française dans les négociations et les groupes de travaux européens et internationaux.

1.1.3. Les opérateurs

Les opérateurs concurrents de La Poste pour la distribution des envois de correspondance dans le cadre de tournées régulières sont soumis à un régime d'autorisations.

1.2. Les grands axes de la loi

Dans ce cadre, la loi est organisée autour de 3 axes majeurs, qui renvoient chacun à différents articles :

- l'organisation du marché des activités postales, qui fait essentiellement l'objet de l'article 1^{er} ;
- la mise en place d'une régulation de ce marché, objet de l'article 2 ;
- la refonte du cadre juridique des services financiers de La Poste, objet de l'article 8.

En effet si la mise en place d'un marché postal régulé constitue le cœur de la loi, elle concerne aussi la mise en place d'une filiale ayant le statut d'établissement de crédit, afin de créer des conditions conformes au droit commun bancaire pour la nouvelle activité de distribution du crédit au logement sans épargne préalable.

2) L'instauration d'un cadre pour le marché postal

2.1. La définition du service universel

La loi prévoit qu'un décret, pris après avis de l'ARCEP et de la CSSPCE (Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques) et consultation de La Poste, précise les caractéristiques de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer.

C'est donc au ministre chargé des postes de définir les obligations de service universel (cahier des charges). Il appartiendra à l'ARCEP de veiller à leur respect notamment dans le domaine de la qualité de service.

18 L'article 3 de la directive 97/67/CE dispose en effet que "Les États membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès au service universel tiennent compte des besoins des utilisateurs".

Cette condition sur l'accessibilité au service universel du courrier vise à garantir une couverture minimale du territoire en boîtes aux lettres de relevage et en points de contact pour répondre aux besoins des utilisateurs du service universel postal (par exemple, pour le dépôt et le retrait des envois postaux comme les recommandés et les colis).

Ainsi la notion de points d'accès renvoie seulement aux "installations physiques, notamment les boîtes aux lettres mises à disposition du public, soit sur la voie publique, soit dans les locaux du prestataire du service universel, où les envois postaux peuvent être confiés par des clients au réseau postal public."

La mission d'aménagement du territoire, pour la part qui va au-delà de la couverture du besoin de service universel, relève des activités de service public de La Poste, régies par la loi du 2 juillet 1990.

19 L'Italie déclare avoir mis en place un fonds de compensation mais il n'existe pas d'informations publiques disponibles à ce sujet.

Dès lors, le contenu exact des prestations offertes au titre du service universel relève d'un choix gouvernemental avec une marge de manœuvre sur les prestations et leurs caractéristiques :

- le nombre des prestations retenues dans chaque catégorie ;
- le niveau de qualité et la richesse des caractéristiques de la prestation exigée, en particulier pour des offres génériques au grand public ;
- l'accessibilité : la densité du réseau des bureaux¹⁸, la couverture en boîtes aux lettres de dépôt du courrier, les heures limites de dépôt du courrier et de distribution, le contenu de la distribution du samedi (optionnelle dans la directive) sont autant de sujets potentiels sur lesquels l'autorité publique est légitime à fixer des règles.
- la qualité de service : les prestations du service universel sont "de qualité déterminée", ce qui définit également un champ d'intervention possible de l'autorité qui détermine le contenu du service universel.

Aujourd'hui, la définition précise des prestations à offrir relève de La Poste, le ministre n'étant qu'informé.

2.2. Le maintien d'un secteur réservé

La loi donne une nouvelle définition du secteur réservé au prestataire du service universel postal suivant les étapes de libéralisation prévues par la directive de juin 2002 qui comprend les services postaux relatifs aux envois de correspondance nationaux et transfrontières entrants de 100g au plus et d'un prix inférieur à trois fois le tarif de base (50g au plus et 2,5 fois le tarif de base à partir du 1^{er} janvier 2006). La directive cadre prévoit que les recommandés utilisés dans le cadre de procédures administratives ou juridictionnelles puissent être organisés conformément à la législation nationale.

Le parlement a finalement décidé que l'offre de ce type de recommandés pouvait être confiée au prestataire du service universel et aux opérateurs titulaires d'une autorisation. Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les modalités d'application de cette mesure.

2.3. Le financement et la sauvegarde du service universel

L'ARCEP a un pouvoir de recommandation s'il apparaît que le service universel ne peut plus être financé par le prestataire du service universel dans des conditions équitables. La loi prévoit également la possibilité d'instituer un fonds de compensation du service universel (Cf. infra 3.9).

La possibilité de créer un fonds de compensation du service universel pour assurer sa viabilité dans l'hypothèse où un monopole restreint ou disparu ne permettrait plus de le financer est prévue dans la directive de 1997. La plupart des réglementations étrangères envisagent la création d'un fonds de compensation, mais aucun exemple de mise en œuvre effective n'est aujourd'hui disponible¹⁹.

2.4. Des autorisations pour les concurrents de La Poste

La loi instaure un régime d'autorisations sur le marché des envois de correspondance intérieure incluant la distribution dans le cadre de tournées régulières²⁰ et sur les envois transfrontières.

Ce régime crée un cadre de droits et d'obligations pour les opérateurs intervenant sur ces marchés. Un décret devra préciser les modalités d'application de ce système d'autorisations. Sans préjuger du contenu du décret et sur la base des lignes directrices posées par la directive de 1997, il est vraisemblable que les autorisations contiendront pour l'essentiel les éléments suivants :

- l'acheminement de courrier doit préserver le respect de la confidentialité des envois ;
- d'une manière générale, on peut estimer que les opérateurs à qui est confié du courrier doivent offrir certaines garanties : existence d'une procédure de traitement des plaintes, d'une mesure de la qualité de service ;
- les opérateurs doivent respecter le monopole postal ;
- le régulateur et l'autorité politique doivent être en mesure d'apprécier l'état et les tendances du marché, afin d'ajuster le cadre réglementaire et la pratique de la régulation ; à ce titre, les opérateurs peuvent être astreints à la communication de données sur leur activité ;
- l'opérateur doit pouvoir obtenir, dans des conditions transparentes et non-discriminatoires, l'accès à certains moyens détenus ou contrôlés par le prestataire du service universel, indispensables à l'exercice de son activité postale (Cf. infra 2.5).

Il n'est pas apparu utile d'étendre ce système au-delà des activités de courrier proprement dites.

En France, aucun encadrement réglementaire n'a jamais été mis en œuvre pour les secteurs tels que la livraison de colis ou la publicité non adressée. Lorsque des problèmes de concurrence se sont fait jour dans ces secteurs, ils ont été traités par les autorités compétentes (Union Européenne, DGCCRF, Conseil de la concurrence).

En revanche, la libéralisation du transport de courrier adressé (correspondance et publicité) ne fait que débiter, et pose directement la question du respect de la confidentialité des envois. Le champ des autorisations est donc limité à la distribution d'envois de correspondance, avec le cas particulier du courrier international.

²⁰ La deuxième lecture à l'Assemblée nationale a introduit une précision dans la définition des services postaux qui sont "la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées régulières". L'ajout de la mention "dans le cadre de tournées" exclut désormais explicitement du champ d'application du système d'autorisation, les opérateurs d'express et les coursiers.

2.5. Droit d'accès aux moyens détenus ou contrôlés par le prestataire du service universel

Les concurrents de La Poste, titulaires d'une autorisation, peuvent accéder à certaines installations de La Poste ou à des informations détenues par elle.

Sur la base d'expériences tirées des réglementations étrangères où ces questions se sont d'ores et déjà posées, le projet de loi prévoit l'accès à quatre types de "moyens indispensables à l'exercice [des] activités postales" détenus par le prestataire du service universel :

- un service de distribution dans les boîtes postales installées dans les bureaux de poste pour les clients qui ont opté pour ce mode particulier de distribution ;
- le répertoire des codes postaux assorti de la correspondance entre ces codes et l'information géographique sur les voies et adresses ; il est en effet important que le référentiel que constitue le répertoire des codes postaux, ou tout autre référentiel géographique servant de base à l'adressage du courrier soit transparent. De plus l'énumération des codes postaux concernés pourrait constituer un des moyens pratiques d'identification du territoire couvert par chaque opérateur autorisé. Enfin, il est indispensable que les prestataires de services postaux aient accès au répertoire des voies et des adresses en complément du répertoire des codes postaux pour pouvoir réaliser des pré-tris informatiques des envois postaux sur la base de normes de codification communes des adresses (code postal, localité, code numérique de tournée postale, voie, numéro dans la voie, etc.). Jusqu'à présent ces normes ont été établies par La Poste qui en est propriétaire ;
- les informations collectées par La Poste sur les changements d'adresse du destinataire ; historiquement ces informations ont été naturellement communiquées à l'opérateur détenteur du monopole postal. Leur retransmission aux nouveaux entrants sur le marché postal, selon des modalités économiques à préciser, constitue une évidente condition d'équilibre de la concurrence ;
- un service de réexpédition en cas de changement d'adresse. Ce type de prestation ne peut pas être pris en charge par un opérateur autorisé lorsque la nouvelle adresse du destinataire se situe hors de la zone géographique couverte par l'opérateur. Dans ce cas, La Poste sera amenée à rendre ce service pour le compte de l'opérateur autorisé.

L'ARCEP précisera les "prescriptions applicables aux conditions et aux délais d'accès" à ces moyens. Ces décisions devront être soumises à l'homologation du ministre. De plus, une voie de règlement des différends est prévue pour ces questions.

2.6. Les exigences essentielles imposées à tout opérateur postal

Ces exigences reprennent celles visées au point 19 de l'article 2 de la directive de 1997. Elles visent en particulier à protéger les consommateurs pour :

- garantir la sécurité des usagers, des personnels et des installations du prestataire du service ;
- garantir la confidentialité des envois de correspondance et l'intégrité de leur contenu ;
- assurer la protection des données à caractère personnel dont peuvent être dépositaires La Poste ou les opérateurs autorisés, ainsi que la protection de la vie privée des usagers de ces services ;
- permettre l'exercice de ces activités dans des conditions techniques respectant l'objectif de préservation de l'environnement.

Ces exigences s'appliquent au prestataire du service universel, aux opérateurs titulaires d'une autorisation, ainsi qu'aux opérateurs oeuvrant sur des parties du marché ne nécessitant pas d'autorisation, à savoir les distributeurs de catalogues, journaux, ou périodiques ou les prestataires d'envois de colis postaux.

2.7. L'accès aux boîtes aux lettres particulières

La loi prévoit un droit d'accès aux boîtes aux lettres des destinataires pour le prestataire du SU mais aussi pour les opérateurs autorisés. Elle renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'en définir les conditions d'application.

Cette disposition a soulevé plusieurs questions d'ordre juridique et technique (sécurisation des immeubles, droit de la propriété privée) pour sa mise en pratique d'où la décision du ministre de saisir le Conseil Général des Technologies de l'Information (CGTI). Suite à ses conclusions, la deuxième lecture au Sénat a permis de préciser les modalités d'application de cet article.

Les opérateurs autorisés et le prestataire de service universel bénéficient de ce droit d'accès aux boîtes aux lettres particulières pour distribuer des envois postaux (prestations qui délimitent le champ du service universel postal, c'est-à-dire, les envois de correspondance, les colis jusqu'à 20 kilogrammes, les catalogues, la presse, le courrier international).

Les modalités d'accès devront être identiques et définies dans un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'ARCEP. Le code de la construction et de l'habitation devra être adapté. Il est en effet désormais prévu que les propriétaires ou le syndic doivent permettre l'accès aux boîtes aux lettres.

En seconde lecture, les députés ont voté un amendement relatif à l'extension de ce droit aux porteurs de presse. Les journaux portés sont la plupart du temps distribués sur liste, sans que le nom et l'adresse du client figurent sur le journal. Leur activité principale ne consiste donc pas à distribuer des envois de correspondance. Par conséquent, les entreprises de portage de presse auront la possibilité de solliciter une autorisation pour bénéficier du droit d'accès aux boîtes aux lettres par-

21 Au titre de ces garanties peuvent être cités notamment l'inscription par l'ARCEP de l'opérateur dans la liste des opérateurs autorisés. Les députés ont également envisagé d'autres garanties : respect de certaines plages d'ouverture et, pour les agents des entreprises concernées, des conditions de moralité, un engagement individuel de respecter le secret et l'intégrité des envois, l'obligation de détention d'une carte professionnelle et le port d'un insigne.

ticières si elles exercent une activité de distribution d'envois de correspondance tout en apportant les garanties²¹ nécessaires à l'exercice de cette activité, prévues dans le décret d'application.

3) Les modalités de la régulation

3.1. Le calendrier

Le régulateur postal devra surveiller la prestation fournie par l'opérateur du service universel, en contrôlant sa qualité de service et ses tarifs en particulier. De plus, il accordera des autorisations aux opérateurs alternatifs et pourra régler les litiges entre La Poste et ses grands clients, ou entre La Poste et les opérateurs alternatifs. Il disposera en outre de pouvoirs d'enquête assortis d'une panoplie graduée de sanctions pouvant être appliquées à des opérateurs qui ne respecteraient pas le cadre de fonctionnement du marché des activités postales.

La loi prévoit un régime spécifique d'entrée en vigueur de l'article 2 qui met en place les dispositions relatives à la régulation. Celui-ci entrera en vigueur le premier jour du sixième mois suivant la promulgation, à l'exception du nouvel article L.5 du CPCE relatif à la consultation de l'autorité de régulation sur les projets de décrets et à son association à la préparation de la position française dans les négociations internationales, qui est entré en vigueur à la date de la publication de la loi. Ce délai de 6 mois est nécessaire afin de permettre l'adoption des dispositions réglementaires prévues (notamment les décrets sur le service universel et sur les modalités d'application du système d'autorisations).

En outre, ce délai permettra à l'autorité de régulation d'assurer la mise en place de son organisation.

3.2. Le contrôle de l'offre de service universel

L'ARCEP est garante de la bonne exécution par La Poste de ses obligations de service universel. A ce titre, elle vérifie l'adéquation entre l'offre de La Poste et les principes généraux du service universel et ses caractéristiques qui seront définies dans le décret d'application.

Elle veille au respect des objectifs de qualité de service (fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon les modalités établies par le décret sur les caractéristiques du service universel²²) et fait réaliser annuellement une étude dont elle publie les résultats.

3.3. La délivrance des autorisations

L'ARCEP est chargée de délivrer les autorisations. Ce pouvoir autonome qui lui est conféré est strictement encadré puisque l'article L.5-1 précise les obligations qui peuvent être associées à l'autorisation, et les critères pouvant être retenus pour justifier un refus d'autorisation.

²² Le décret définira les critères de qualité (par exemple, délais d'acheminement, fiabilité des services) à prendre en compte et les procédures de consultation à respecter ; les objectifs chiffrés seront fixés par le ministre chargé des postes suivant les lignes directrices énoncées dans le décret.

L'autorisation offre le fondement de sanctions administratives dissuasives telles que la suspension ou le retrait (total ou partiel), par exemple en cas de violation du monopole postal.

L'autorisation est délivrée pour une durée de dix ans, renouvelable. Elle n'est pas cessible.

Les obligations pouvant être associées à l'autorisation concernent :

- les caractéristiques de l'offre de services postaux autorisée, conformément à l'article 9 de la directive de 1997, l'autorisation peut en effet être assortie "d'exigences concernant la qualité, la disponibilité, et la réalisation des services" ;
- le territoire où elle peut être fournie ; ce qui signifie qu'il sera possible que certains opérateurs n'exercent leur activité que sur une zone géographique limitée ;
- les procédures de traitement des réclamations des utilisateurs en cas de perte, vol ou non respect des normes de qualité, y compris lorsque plusieurs prestataires sont impliqués ;
- les obligations imposées au titulaire pour permettre l'exercice du contrôle de son activité postale par l'autorité de régulation.

Le contenu de ces obligations sera précisé dans le décret d'application.

S'agissant de l'encadrement du refus d'autorisation, l'Autorité ne peut invoquer les motifs de refus liés à l'ordre public, la défense ou la sécurité publique que sur avis motivé du ministre chargé des postes.

3.4. Le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel

L'ARCEP a pour mission de fixer les règles de comptabilité analytique permettant de vérifier le respect des obligations de La Poste en matière d'équilibre financier du service universel et de son financement par les ressources du monopole.

Forte de son implication dans le suivi en termes de comptabilité analytique des conditions de financement du service universel, l'autorité de régulation reçoit compétence, en vertu de l'article L.5-2, pour recommander au ministre chargé des postes les mesures utiles en vue de garantir la pérennité de la fourniture du service universel.

Le contrôle tarifaire permet d'examiner la conformité de chaque tarif aux principes tarifaires du SU (prix unique sur tout le territoire pour les produits sous monopole, orientation vers les coûts, caractère abordable...) et, dans ce cadre, de tirer les conséquences de l'examen des comptes analytiques.

L'implication de l'ARCEP dans ce domaine prend différentes formes selon les cas :

- approbation tarifaire pour les prestations du secteur réservé ;
- procédures d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel concurrentiel, pouvant distinguer les envois en nombre des envois égrenés.

A noter le cas particulier des tarifs de transport de presse : ce tarif est aujourd'hui fixé par décret, et il doit "favoriser le pluralisme de la presse", en plus des conditions applicables aux autres tarifs du service universel. Compte tenu de cette caractéristique supplémentaire qui échappe à la logique générale de la régulation, une procédure particulière d'homologation ministérielle est créée, qui laisse la décision au ministre, après avis du régulateur.

3.5. Les pouvoirs de sanction

Ce pouvoir ne vise que des sanctions pour manquement à des obligations relatives à l'exercice de l'activité postale dans le champ du service universel. De ce fait, seul le prestataire de service universel d'un côté, et les opérateurs autorisés en vertu de l'article L.3 de l'autre, peuvent être soumis à sanction de la part de l'ARCEP.

Les autres opérateurs comme les prestataires intervenant exclusivement dans le domaine du colis, ou bien encore les routeurs, échappent à ce pouvoir de sanctions. Si par exemple, ils ne respectent pas certaines des exigences essentielles posées par l'article L.3-2, ils relèvent donc uniquement d'une sanction par le juge. Ce pouvoir ne s'exerce qu'après une mise en demeure restée infructueuse. La liste des sanctions n'est pas la même pour les opérateurs autorisés et pour le prestataire du service universel.

Les sanctions pécuniaires sont communes à tous alors que les titulaires d'une autorisation sont, de plus, passibles de sanctions administratives.

3.6. Le règlement de différends

La loi prévoit deux types de litiges :

- les différends nés dans le cadre de la conclusion ou de l'exécution des contrats dérogeant aux conditions du service universel (contrats sur les envois en nombre passés avec des grands émetteurs, des routeurs, voire des distributeurs concurrents qui demanderaient à La Poste de se charger des envois dans les zones qu'ils ne desservent pas) ;
- les litiges relatifs aux conventions d'accès aux moyens indispensables à l'exercice des activités postales, détenus par La Poste.

Dans les deux cas, l'ARCEP devra s'assurer que les conditions techniques et tarifaires ne sont pas discriminatoires et se prononcera dans un délai de quatre mois.

3.7. La saisine du Conseil de la Concurrence

S'agissant des conflits qui opposeraient La Poste et des concurrents n'ayant pas de liens opérationnels avec elle, par exemple sur des problèmes de comportement commercial ou pratiques anticoncurrentielles, il n'y a pas lieu de déroger aux règles de compétences de droit commun (compétence du Conseil de la concurrence). Par ailleurs un système de saisine et consultations croisées entre le

Conseil de la concurrence et le régulateur est créé, calqué sur le modèle existant pour les services de communications électroniques.

3.8. Le pouvoir d'enquêtes auprès du prestataire de service universel et des opérateurs titulaires d'une autorisation.

D'une façon générale, l'ARCEP dispose de moyens d'investigation larges pour s'assurer que les droits et les obligations du prestataire du service universel et des différents opérateurs intervenant sur le marché ouvert à la concurrence sont effectivement respectés.

Ce pouvoir de recueil d'informations concerne aussi bien le ministre chargé des postes que l'autorité de régulation. En effet, il s'inscrit dans la perspective de la recherche d'infractions susceptibles d'une sanction au titre de l'article L.5-3. Le champ d'application de ce pouvoir a été élargi puisqu'il peut désormais permettre à l'ARCEP de recueillir des informations en vue d'instruire correctement une question, sans avoir nécessairement pour perspective immédiate une sanction.

3.9. Le fonds de compensation du service universel postal

L'activation de ce fonds est prévue sous réserve des conditions de mise en œuvre posées dans deux décrets.

Le premier, pris en Conseil d'Etat après avis de l'ARCEP et de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques précisera les méthodes d'évaluation, de compensation et de partage des coûts nets liés aux obligations de service universel ;

Le second, pris après un avis public de l'ARCEP, sur une demande du prestataire du service universel, doit permettre d'établir que celui-ci supporte une charge financière inéquitable imputable à ses obligations de service universel.

La possibilité d'instituer un fonds de compensation est donc maintenant explicitement prévue par la loi²³ comme c'est déjà le cas en Allemagne et en Italie.

Les modalités de gestion de ce fonds sont calquées sur le modèle des télécoms (contribution au prorata du chiffre d'affaires réalisé dans le champ du service universel des opérateurs autorisés, seuil d'exonération fixé par décret, gestion par la Caisse des dépôts et consignations).

4) Les autres points importants de la loi

Les dispositions brièvement présentées ci-dessous sont hors du champ de compétence de l'ARCEP dans le domaine de la régulation des activités postales de courrier (ouverture à la concurrence du marché des envois de correspondance et pérennité du service universel postal).

23 Les textes de projet de loi précédents prévoyaient qu'un rapport du gouvernement devait examiner cette solution de financement et faire des propositions, deux au plus tard après la promulgation de la loi.

4.1. La remise à niveau du régime de responsabilité postale

La loi a modifié le régime de responsabilité de La Poste en matière d'envois postaux en étendant le champ des responsabilités en cas de perte ou d'avarie à l'ensemble des prestations pour lesquelles il est prévu des preuves suffisantes de dépôt et de distribution.

L'adaptation du régime de responsabilité est donc complexe car il doit prendre en compte deux objectifs :

- d'une part, définir les conditions dans lesquelles peut être apportée la preuve du dépôt (flashage, délivrance d'un certificat de dépôt, etc.). En effet, il est difficile de garder la trace du geste qui consiste à mettre un pli dans une boîte aux lettres, en l'absence de démarche spécifique de la part de l'expéditeur. Cette difficulté entre évidemment plus en jeu dans le cas de la perte que dans celui de la dégradation ;
- d'autre part, étendre le nouveau régime à l'ensemble des prestataires de services postaux concurrents de La Poste, dans le cadre d'un juste équilibre des conditions de fonctionnement de tous les opérateurs. La difficulté tient ici à la limitation du champ d'application de ce régime spécifique.

S'agissant des éventuels retards dans la distribution d'un envoi postal, une nouvelle rédaction de l'article L.13 du code permet de ne faire jouer la responsabilité des prestataires postaux que lorsque le prestataire s'est engagé sur la date de distribution.

Un décret en Conseil d'État déterminera les plafonds d'indemnisation en tenant compte des caractéristiques des envois et des tarifs d'affranchissement.

4.2. La création d'un établissement de crédit postal

La loi autorise La Poste à distribuer du crédit immobilier sans épargne préalable ou du crédit à la consommation dans des conditions assurant une concurrence loyale avec les établissements de crédit qui en proposent déjà.

Le parlement a notamment débattu des modalités de transfert à l'ECP (Etablissement de crédit postal) des biens, droits et obligations liés aux services financiers de La Poste : relations avec la Caisse des dépôts et consignations, date du transfert qui devra intervenir avant le 1er janvier 2006, évaluation par la Cour des comptes de l'organisation résultant de cette création, du fonctionnement de cet ECP et des relations qu'il entretient avec les autres entreprises du groupe La Poste.

Le parlement s'est également intéressé aux aspects sociaux de la création de l'ECP et a précisé les conditions dans lesquelles l'ECP recourra au personnel de La Poste.

Mission d'aménagement du territoire de La Poste et fonds postal national de péréquation territoriale

- I. Une mission hors des compétences de l'ARCEP
- II. Les modalités de mise en œuvre

I. Une mission hors des compétences de l'ARCEP

Pour la première fois, la loi postale introduit une distinction claire entre la mission de service universel de La Poste, et sa mission d'aménagement du territoire. A titre symbolique d'ailleurs, la première est appelée à figurer dans le code des postes et des communications électroniques (CPCE) alors que la seconde a été insérée dans la loi de 1990 créant l'établissement public. Les modes de financement de chacune de ces missions sont, par voie de conséquence, distincts (fonds de compensation du service universel postal²⁵ / fonds postal national de péréquation territoriale).

En effet, la présence postale relève d'une mission d'aménagement du territoire propre à la volonté du législateur français²⁶, qui est donc distincte et complémentaire de la seule "accessibilité" au service universel du courrier.

Les contours de l'accessibilité au service universel sont fournis dans l'article 3 de la directive de 1997 : "Les États membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs." et explicités dans la présentation du cadre juridique et réglementaire du secteur postal²⁷.

Cette mission d'aménagement du territoire repose donc sur les activités postales concurrentielles de La Poste, au-delà de ses obligations de strict service universel, et, même, sur l'ensemble des activités, y compris financières, que La Poste assume en vertu de l'article 2 de la loi de 1990. C'est dans cet esprit que la loi prévoit de prendre en compte la distance et la durée d'accès au service de proximité offert dans le réseau de points de contact, plutôt qu'au seul service strictement postal. Ainsi la mise en œuvre et le suivi de cette mission ne relèvent pas de la régulation postale dont l'ARCEP aura la charge.

II. Les modalités de mise en œuvre

Une partie des modalités de mise en œuvre sont d'ores et déjà prévues dans le contrat de plan²⁸ entre l'Etat et La Poste, une autre partie devra être précisée dans les décrets d'application.

Outre la formalisation de l'existence de cette mission d'aménagement du territoire, le projet de loi relatif à la régulation des activités postales inclut les dispositions suivantes :

- l'encadrement de la définition des règles d'accessibilité au réseau postal public "[qui] ne peuvent autoriser [sauf circonstances exceptionnelles] que plus de 10% de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les

24 Les aspects liés au service universel postal sont traités dans le cadre juridique et réglementaire du secteur postal.

25 C'est également le cas du service public du transport de presse.

26 Couverture minimale du territoire en boîtes aux lettres de relevage et en points de contact pour répondre aux besoins des utilisateurs du service universel du courrier (par exemple, dépôt et retrait de recommandés et de colis, dépôt d'une réclamation, etc.). Voir la partie sur le cadre juridique et réglementaire du secteur postal.

27 La mise en place de la régulation postale et la présentation du projet de loi sont détaillées dans le cadre juridique et réglementaire du secteur postal.

28 Ainsi le contrat de plan signé en janvier 2004 prévoyait la création du fonds national de péréquation territoriale pour financer la présence de La Poste au-delà de celle imposée à La Poste au titre de ses seules obligations d'accessibilité associées au service universel.

conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste." ;

- la cartographie et les critères d'implantation de ces points de contact "d'aménagement du territoire" seront définis localement au sein des commissions départementales de présence postale (CDPPT) ; il s'agit en effet d'encadrer la nécessaire évolution du réseau des points de contact (la moitié des points de contact assure à elle seule 90% du chiffre d'affaires et 20% des points de contact travaillent moins d'une heure par jour.)
- le montant de l'abattement de taxes locales dont bénéficie La Poste est affecté à son financement et versé à un fonds de péréquation dont les modalités sont définies par décret.