

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

Décision n° 2008-0180 du 19 février 2008 relative aux informations communiquées par La Poste, en application de l'article R. 1-1-16 du code des postes et des communications électroniques

NOR : ARTR0800012S

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,

Vu la directive postale 97/67/CE modifiée 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 du service et notamment ses articles 14 et 15 ;

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

Vu le code des postes et des communications électroniques et notamment ses articles L. 1, L. 2, L. 5-2 (1°) et (4°) et R. 1 à R. 1-1-18 ;

Après en avoir délibéré le 19 février 2008,

1. Le cadre réglementaire

Les principes généraux du service universel :

Aux termes de l'article L. 2 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), « *La Poste est le prestataire du service universel postal (...)* ». Le service universel est un service de base comprenant des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à deux kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée. Ces prestations doivent satisfaire à un ensemble de caractéristiques générales propres au service universel qui sont décrites dans les articles L. 1 et L. 2 du CPCE et dans les textes pris pour leur application.

Le quatrième alinéa de l'article L. 1 du CPCE précise que « *le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ».

L'article L. 2 du CPCE dispose que « *La Poste est le prestataire du service universel postal. Au titre des prestations relevant de ce service, elle est soumise à des obligations en matière de qualité des services, d'accessibilité à ces services, de traitement des réclamations des utilisateurs et, pour des prestations déterminées, de dédommagement en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des engagements de qualité du service (...)* ».

La communication par La Poste à l'Autorité d'informations afférentes à l'exercice du service universel :

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes a pour mission de veiller à la fourniture du service universel postal. En application de l'article L. 5-2 (1°) du code des postes et des communications électroniques, elle « *veille au respect par le prestataire du service universel (...), des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel (...). Elle sanctionne les manquements constatés (...)* ».

L'Autorité s'assure notamment que la qualité des prestations est satisfaisante. En effet, l'article L. 5-2 (4°) du CPCE dispose que l'Autorité « *veille au respect des objectifs de qualité du service universel, fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon des modalités établies par le décret prévu à l'article L. 2 ; elle fait réaliser annuellement par un organisme indépendant une étude de qualité de service, dont elle publie les résultats ; (...)* ».

Par ailleurs, l'Autorité est chargée de suivre les évolutions du catalogue du service universel.

En effet, conformément aux dispositions de l'article R. 1-1-10 du CPCE, « *La Poste établit et tient à jour le catalogue des prestations relevant du service universel et du secteur réservé ainsi que des tarifs en vigueur. La Poste transmet simultanément au ministre chargé des postes et à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ses propositions de modifications substantielles du catalogue, autres que tarifaires, qui ont pour objet des services relevant du service universel portant sur des envois égrenés. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dispose d'un délai d'un mois suivant la réception du document pour émettre son avis et le transmettre au ministre chargé des postes (...)* ».

Pour l'exercice de sa mission de suivi du service universel, l'Autorité doit disposer d'une information suffisante et adaptée sur l'offre de service universel qui rende compte des usages et permette d'en suivre les évolutions.

Les dispositions de l'article R. 1-1-16 du CPCE précisent notamment à cet effet que « *La Poste fournit les informations que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes lui demande pour l'accomplissement de ses missions et l'exercice de son contrôle du service universel postal. Les demandes de l'Autorité sont motivées et proportionnées à ses besoins ; elles précisent le niveau de détail de la réponse et les délais impartis pour la produire.*

La Poste adresse chaque année à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes un bilan du service universel qu'elle a offert. Elle en transmet une copie au ministre chargé des postes. »

2. La méthode suivie par l'Autorité

Conformément aux dispositions de l'article R. 1-1-16 susvisé, la présente décision a pour objet de préciser les informations que l'Autorité demande pour l'accomplissement de ses missions et l'exercice de son contrôle du service universel postal.

Les informations demandées ont fait l'objet de plusieurs échanges avec La Poste sur la disponibilité ou la faisabilité des indicateurs recherchés.

Deux catégories d'informations sont distinguées (1), celles demandées une seule fois qui donnent la photographie initiale de l'offre et des usages du service universel et (2) celles qui font l'objet d'une restitution annuelle par La Poste pour permettre à l'Autorité d'exercer son contrôle.

Les informations que La Poste devra communiquer uniquement la première année sont détaillées en annexe 1 de la présente décision alors que les informations qui seront fournies à l'Autorité annuellement sont détaillées en annexe 2.

Cette décision doit permettre à La Poste d'organiser, à partir d'un cadre stable et formalisé, la centralisation d'informations qui peuvent, pour certaines, n'exister à l'heure actuelle qu'à un niveau local.

L'Autorité invite La Poste à améliorer ses outils de suivi de l'exercice de ses obligations de service universel (par exemple, concernant la distribution), le cas échéant, à engager une réflexion sur leur développement, en concertation avec les services de l'Autorité.

(1) Ce sont des informations de structure, *a priori* peu sujettes à évolution. Elles concernent l'offre et les usages du service universel ainsi que la méthodologie de mesure de l'accessibilité aux prestations du service universel, à partir du réseau des points de contact. Ces informations ne sont demandées qu'une fois et seront fournies en 2008.

(2) Les informations à actualiser chaque année sont davantage sujettes à évolution et appellent donc un suivi régulier. Ces informations concernent les usages susceptibles d'évoluer, le suivi de l'exercice d'obligations de service universel et les motifs des réclamations déposées par les utilisateurs.

3. Informations demandées uniquement la première année pour une vue d'ensemble sur l'offre et les usages des prestations relevant du service universel

3.1. Informations sur les usages

Informations de structure sur les usages du service universel postal :

Dans son avis n° 2007-0377 du 26 avril 2007 relatif à la conformité du catalogue des prestations relevant du service universel et du secteur réservé aux dispositions du décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste, l'Autorité a notamment évoqué l'importance particulière que revêt le service universel pour les besoins des utilisateurs de courrier émis à l'unité dit égrené. Les ménages et les entreprises, en particulier les PME, peuvent engager des dépenses postales importantes au regard de leur budget sans disposer pour autant d'un pouvoir de négociation auprès de La Poste. C'est pourquoi les demandes d'informations de l'Autorité portent essentiellement sur les produits égrenés inscrits au catalogue du service universel (Lettre Prioritaire et Recommandée, Ecopli, Colissimo Guichet et Colissimo Recommandé Guichet, valeur déclarée nationale, envois internationaux relevant du service universel).

L'Autorité a également fait réaliser à la fin de l'année 2005 une étude par le cabinet TNS-Sofres sur les attentes des utilisateurs de courrier égrené et leurs pratiques d'utilisation afin de déterminer notamment quelles sont les caractéristiques du service universel auxquelles les utilisateurs attachent le plus d'importance.

Pour chacun des produits de courrier égrené et des services vendus à l'unité qui sont inscrits au catalogue du service universel, des informations de structure sur l'utilisation des produits du service universel sont ainsi demandées pour permettre à l'Autorité d'en suivre les usages.

- A cet effet, La Poste transmettra à l'Autorité pour les années 2006 et 2007, les informations suivantes :
- évolution de la moyenne et de l'écart type du poids des différents types d'envois postaux ;
 - les types d'usagers (ménages/entreprises et professionnels) pour les différents types d'envois postaux ;
 - l'importance des trafics des principaux types d'envois à origine et à destination des départements d'outre-mer ainsi que les chiffres d'affaires correspondant ;
 - une matrice des principaux flux de courrier entre la France et l'Europe.

3.2. Informations sur la méthodologie de mesure de l'accessibilité aux prestations du service universel à partir du réseau des points de contact

Conformément aux dispositions de l'article R. 1-1 du CPCE, « (...) les prestations du service universel sont accessibles aux usagers.

En particulier, les points de contact avec le public donnant accès aux prestations du service universel autres que les envois en nombre et à l'information sur ces prestations doivent permettre qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent au moins d'un point de contact par tranche de 20 000 habitants. »

Le suivi de cette obligation de service universel impose de disposer de méthodes fiables pour évaluer l'accessibilité aux points de contact. Il convient également de s'assurer que ces méthodes sont correctement appliquées. Il est donc indispensable que La Poste communique à l'Autorité les moyens et méthodes mis en œuvre à cet effet.

Les informations fournies par La Poste devront permettre d'exposer comment et selon quelle fréquence La Poste mesure l'accessibilité aux points de contact, selon le critère national, le critère départemental ainsi que pour les communes de plus de 10 000 habitants.

4. Informations communiquées annuellement par La Poste

4.1. Informations sur les usages

Les prestations associées incluant une prestation relevant du service universel postal :

La Poste commercialise un certain nombre de prestations complémentaires (fourniture d'un emballage, assurance intégrée et suivi) qui sont associées à une offre relevant du service universel, ou qui proposent un service proche d'une prestation relevant du service universel.

L'Autorité relève que la montée en gamme de certaines prestations substituables à l'offre de service universel et reflétant l'évolution des modes de consommation peut faire évoluer les besoins des utilisateurs. L'usage du colis est, par exemple, susceptible d'évoluer, du fait, notamment, du développement du commerce entre particuliers sur internet.

A ce jour, l'Autorité demande des informations sur l'utilisation des prestations suivantes :

Pour la « *Lettre Prioritaire* » égrenée :

- le « *Prêt-à-Poster* » ;
- le « *Prêt-à-Poster Prestige France* » ;
- le « *Poste-Livre* » ;
- le « *Distingo Suivi* ».

Pour la « *Lettre Prioritaire Internationale* » :

- le « *Prêt-à-Poster Prestige Monde* » ;
- le « *Postexport Premier* » ;
- le « *Postexport* ».

Pour la « *Lettre Recommandée* » :

- la « *Lettre Recommandée Electronique* » ;
- le « *Prêt-à-Recommander Suivi* ».

Pour le « *Colissimo guichet* » :

- le « *Colissimo Emballage* ».

Par ailleurs, il ressort de la synthèse de la consultation publique sur les informations relatives à la qualité du service universel publiée le 21 novembre 2007 que les utilisateurs ne font pas la distinction entre l'offre hors service universel et l'offre relevant du service universel.

C'est pourquoi il est indispensable à l'Autorité de disposer d'éléments chiffrés sur ces prestations.

La Poste communiquera, chaque année, les volumes et chiffres d'affaires de chacune des prestations listées ci-dessus et de la prestation relevant du service universel postal à laquelle elles sont substituables (par exemple pour le « *Colissimo Emballage* », le volume et le chiffre d'affaires du « *Colissimo guichet* » seront également fournis).

4.2. Informations relatives aux obligations de La Poste

Sur la levée des envois postaux relevant du service universel :

La synthèse de la consultation publique sur les informations relatives à la qualité du service universel (cf. *supra*) a montré que les utilisateurs de services postaux sont sensibles à la commodité de la collecte, notamment à travers la localisation des boîtes jaunes, situées sur la voie publique. De plus, l'étude ARCEP/TNS-SOFRES dont les résultats ont été rendus publics le 11 avril 2006, a révélé que les utilisateurs, et en particulier les ménages, attachent de l'importance à la question de la commodité du lieu de dépôt.

Une amélioration de la connaissance de l'Autorité sur ce sujet est donc indispensable.

La Poste communiquera à l'Autorité les informations suivantes :

- le nombre de boîtes de collecte par départements ;
- le nombre de boîtes de collecte par habitants pour les différents départements ;
- le nombre de boîtes de collecte par kilomètres carrés pour les différents départements.

Sur la distribution :

En 2005, la distribution était la première source des litiges traités par le médiateur du groupe La Poste pour les affaires courrier. C'était par ailleurs la seconde source de litiges pour les affaires colis. De plus, l'étude ARCEP/TNS-SOFRES (cf. *supra*) a montré que les utilisateurs de courrier égrené sont sensibles aux questions de commodité de la distribution.

Le suivi de la distribution et de sa qualité n'est a priori pas aisé car les éventuels dysfonctionnements relèvent de questions très variées (raccordement au réseau, lieu d'implantation des boîtes aux lettres, problèmes d'adressage, organisation des tournées, remplacement en cas d'absence du titulaire pour congés ou maladie, etc.). De plus, certains indicateurs de suivi tels le taux de mise en instance peuvent dépendre de différents paramètres qui ne sont pas tous sous contrôle de La Poste (notamment la présence ou non du destinataire).

De surcroît, l'Autorité a été interpellée dans le cadre de la consultation publique sur les informations relatives à la qualité du service universel postal (cf. *supra*) sur les « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée). L'Autorité souhaite ainsi comprendre quel volume des envois est effectivement retourné à l'expéditeur.

Ainsi, l'Autorité cherche à appréhender la qualité de cette caractéristique essentielle du service universel qu'est la distribution à travers plusieurs informations qui doivent permettre d'estimer la part du trafic qui n'est pas distribuée au domicile du destinataire. A ce jour, selon La Poste, ces informations sont soit indisponibles soit uniquement traitées au niveau local.

L'Autorité invite donc La Poste à engager des travaux en concertation avec les services de l'Autorité sur la mise en place d'indicateurs permettant de suivre la qualité de la distribution.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article R. 1-1-1 du CPCE, « *la levée et la distribution des envois postaux relevant du service universel sont, sauf circonstances exceptionnelles, assurées tous les jours ouvrables.*

Lorsque les infrastructures de transport ou les caractéristiques géographiques de certaines zones font obstacle à l'accomplissement régulier des obligations prévues au premier alinéa, le prestataire du service universel définit un projet d'organisation particulière permettant d'assurer le service dans les meilleures conditions. Il transmet ce projet au ministre chargé des postes qui peut s'y opposer par une décision motivée notifiée dans le délai de deux mois suivant la réception du projet. En l'absence d'opposition, le prestataire du service universel communique le projet à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (...) ».

La Poste transmettra à l'Autorité des informations :

- reportant précisément les exceptions à la levée et à la distribution intervenues dans l'année ;
- expliquant les raisons de ces exceptions ;
- présentant les organisations alternatives mises en place.

Sur les réclamations :

La distribution, les pertes et la réexpédition ont respectivement été à l'origine de 38,5 %, 24,2 % et 16,6 % des saisines « Courrier » du médiateur en 2006. L'Autorité doit donc disposer d'informations lui permettant de comprendre si les nombreuses sollicitations du médiateur ont pour origine un défaut de traitement des réclamations et/ou si elles résultent d'une insatisfaction récurrente liée au service.

La synthèse de la consultation publique de l'Autorité sur les informations relatives à la qualité du service universel postal (cf. *supra*) a par ailleurs fait ressortir l'importance d'une distribution et d'un service de réexpédition de qualité. Plusieurs contributeurs ont également souligné les inconvénients que peuvent occasionner les pertes d'envois postaux pour les utilisateurs.

A cet effet, La Poste transmettra à l'Autorité le nombre de réclamations adressées à La Poste concernant :

- la distribution ;
- les pertes de produits relevant du service universel ;
- les réclamations concernant la réexpédition.

*
* *

La présente décision tient compte de l'offre actuelle de service universel et des capacités du système d'informations de La Poste à en décrire les caractéristiques.

Elle pourra faire l'objet de modifications ultérieures notamment dans les cas :

- de modifications du catalogue des prestations relevant du service universel ;

- de la mise en place, par La Poste, de nouveaux indicateurs de suivi des prestations relevant du service universel.

Décide :

Art. 1^{er}. – La Poste communiquera à l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, au plus tard le 30 avril 2008, les informations listées en annexe 1 de la présente décision ainsi qu’un document explicitant la méthodologie et la fréquence de la mesure de l’accessibilité aux prestations du service universel, à partir du réseau des points de contact.

Art. 2. – Pour l’exercice 2007, La Poste communique à l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, au plus tard le 30 avril 2008, les informations listées en annexe 2 de la présente décision.

Art. 3. – A compter de l’exercice 2008, La Poste communique à l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, au plus tard le 31 mars de l’année qui suit la clôture de l’exercice, les informations listées en annexe 2 de la présente décision.

Art. 4. – Le directeur général est chargé de l’exécution de la présente décision, qui sera notifiée à La Poste et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 février 2008.

Le président,
P. CHAMPSAUR

ANNEXE 1

INFORMATIONS DEMANDÉES EN 2008
AU TITRE DE L’ARTICLE 1^{er} DE LA DÉCISION N° 2008-0180 EN DATE DU 19 FÉVRIER 2008

Tableau n° 1

*Informations de structure sur les usages des prestations relevant du service universel
(années 2006 et 2007)*

	POIDS	Types d’usagers (*)		FLUX FRANCE-EUROPE (millions d’objets)	
		Ménages	Entreprises	Origine France	Origine Europe
Lettre prioritaire.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		
Lettre recommandée.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		
Ecopli.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		
Envoi international prioritaire.	moyenne et écart type			Trafic	Trafic
Envoi international prioritaire recommandé.	moyenne et écart type			Trafic	Trafic
Envoi international économique.	moyenne et écart type			Trafic	Trafic
Colissimo guichet.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		
Colissimo outre-mer.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		
Colissimo outre-mer recommandé.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		
Colissimo international.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic	Trafic	Trafic
Valeur déclarée.	moyenne et écart type	% du trafic	% du trafic		

Pas d’informations demandées pour les cases blanches.

(*) L’analyse des types d’usagers se fait prestation par prestation ; exemple sur la première ligne : 70 % des lettres prioritaires sont expédiées par des ménages, les 30 % restant par des entreprises.

Tableaux n° 2 et 3*Traffics et CA correspondants des principaux types d'envois à origine et à destination de l'outre-mer*

TRAFFICS AU DÉPART ET À L'ARRIVÉE DE L'OUTRE-MER (millions d'objets)	ORIGINE métropole	ORIGINE outre-mer
Lettre prioritaire (première tranche de poids).	Trafic	Trafic
Lettre prioritaire (total autres tranches de poids).	Trafic	Trafic
Colissimo outre-mer.	Trafic	Trafic
Total trafic autres envois.	Trafic	Trafic

CA AU DÉPART ET À L'ARRIVÉE DE L'OUTRE-MER (millions d'euros)	ORIGINE métropole	ORIGINE outre-mer
Lettre prioritaire (première tranche de poids).	CA	CA
Lettre prioritaire (total autres tranches de poids).	CA	CA
Colissimo outre-mer.	CA	CA
Total trafic autres envois.	CA	CA

ANNEXE 2

INFORMATIONS COMMUNIQUÉES ANNUELLEMENT PAR LA POSTE
AU TITRE DES ARTICLES 2 ET 3 DE LA DÉCISION N° 2008-0180 EN DATE DU 19 FÉVRIER 2008

Tableau n° 1*Trafic et chiffre d'affaires de la lettre prioritaire égrenée et des prestations qui lui sont substituables*

MILLIONS D'OBJETS ET D'EUROS	TRAFIC	CA
Lettre prioritaire.		
Prêt-à-poster.		
Prêt-à-poster prestige France.		
Poste livre.		
Distingo suivi.		

Tableau n° 2*Trafic et chiffre d'affaires de la lettre recommandée et des prestations qui lui sont substituables*

MILLIONS D'OBJETS ET D'EUROS	TRAFIC	CA
Lettre recommandée.		

MILLIONS D'OBJETS ET D'EUROS	TRAFIC	CA
Lettre recommandée électronique.		
Prêt-à-recommander suivi.		

Tableau n° 3

Trafic et chiffre d'affaires de l'envoi international prioritaire et des prestations qui lui sont substituables

MILLIONS D'OBJETS ET D'EUROS	TRAFIC	CA
Envoi international prioritaire.		
Prêt-à-poster Prestige Monde.		
Postexport Premier.		
Postexport.		

Tableau n° 4

Trafic et chiffre d'affaires des « Colissimo » et des prestations qui lui sont substituables

MILLIONS D'OBJETS ET D'EUROS	TRAFIC	CA
Colissimo.		
Colissimo « emballage ».		
Colissimo recommandé.		

Tableau n° 5

Densité des boîtes de collecte selon les départements

DÉPARTEMENT	NOMBRE DE BOÎTES	NOMBRE DE BOÎTES par habitants	NOMBRE DE BOÎTES par km ²
01.			
02.			
...			

Tableau n° 6

Exceptions permanentes à la distribution

LIEU	MOTIF	ORGANISATION mise en place
...	...	

Tableau n° 7*Exceptions temporaires à la distribution*

LIEU	DU...	AU...	MOTIF	ORGANISATION mise en place
...	jj/mm/aa	jj/mm/aa

Tableau n° 8*Exceptions à la distribution liée à des conditions exceptionnelles*

LIEU	DU...	AU...	MOTIF	ORGANISATION mise en place
...	jj/mm/aa	jj/mm/aa

Tableau n° 9*Statistiques annuelles portant sur les réclamations liées à des produits du service universel*

	DISTRIBUTION	PERTE	RÉEXPÉDITION
Nombre de réclamations.			