

Avis n° 2013-0460
de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 26 mars 2013
sur un contrat d’entreprise entre l’Etat et La Poste

L’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l’Autorité »),

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l’organisation du service public de la poste et à France Télécom ;

Vu la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques ;

Vu l’avis n° 2011-1509 de l’Autorité en date du 22 décembre 2011 sur un projet d’arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste, pour les années 2011 et 2012, au titre de l’offre de service universel que La Poste est tenue d’assurer en application de l’article L. 2 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu l’avis n° 2012-1352 de l’Autorité en date du 11 décembre 2012 relatif à une modification du catalogue des prestations du service universel postal ;

Vu l’avis n° 2013-0217 de l’Autorité en date du 12 février 2013 sur les dossiers tarifaires de La Poste du 21 janvier 2013 relatifs aux offres d’envois d’objets relevant du service universel ;

Vu le courrier de la commission supérieure du service public des postes et communications électroniques (ci-après « la CSSPPCE ») en date du 20 mars 2013 sollicitant l’avis de l’ARCEP sur un projet de contrat d’entreprise entre l’Etat et La Poste ;

Après en avoir délibéré le 26 mars 2013,

1. - Eléments de contexte

L'article 140 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques dispose que *« l'Etat peut conclure, avec les entreprises du secteur public placées sous sa tutelle ou celles dont il est actionnaire et qui sont chargées d'une mission de service public, des contrats d'entreprise pluriannuels. Ceux-ci déterminent les objectifs liés à l'exercice de la mission de service public assignée à l'entreprise, les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre (...) »*.

En vertu de l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, *« l'Etat conclut avec La Poste le contrat d'entreprise mentionné à l'article 140 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (...). Il propose des objectifs de qualité de service pour les différentes prestations du service universel postal, concernant notamment le temps d'attente des usagers dans le réseau des bureaux de poste ainsi que la rapidité et l'efficacité du traitement de leurs réclamations »*.

Par courrier du 20 mars 2013 susvisé, la CSSPPCE a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet de contrat d'entreprise portant sur la période 2013-2017 dont elle a été saisie pour avis, par le gouvernement.

2. Sur les objectifs de qualité de service prévus par le projet de contrat d'entreprise

Comme le prévoit l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, le projet de contrat contient un certain nombre de dispositions concernant la qualité du service universel et sur les modalités de mesure de cette qualité.

- *Sur les objectifs*

L'Autorité s'étonne du niveau des objectifs de qualité de service prévus par le contrat d'entreprise qui sont peu élevés, en particulier pour la Lettre prioritaire, au regard des résultats atteints par La Poste ces dernières années.

La Lettre prioritaire se voit ainsi fixer un taux de distribution en J+1 « devant être supérieur à 85 % » alors que les résultats atteints par La Poste ont été de 87,3 % en 2011 et de 87,9 % en 2012. L'Autorité estime par ailleurs, concernant la Lettre verte, que ce produit, qui n'est plus en phase de lancement et dont le processus logistique ne connaît pas la tension du J+1, pourrait voir son objectif fixé à 95 % dès 2013 ou 2014, et non 2015, comme prévu dans le projet de contrat. Il convient, à cet égard, de rappeler que La Poste a d'ores et déjà atteint, en 2012, un taux de distribution en J+2 de 92,8 % pour la Lettre verte.

L'Autorité relève qu'un objectif de 95 % de J+2 est prévu pour la Lettre recommandée en 2015, ce qui est satisfaisant. Elle rappelle toutefois, comme elle l'avait déjà souligné dans son avis n° 2012-1352 du 11 décembre 2012, que la fixation d'un objectif de qualité de service en J+2 ne doit pas aboutir à une dégradation de sa qualité en J+1 de ce produit et considère que cette dernière doit être maintenue à un niveau proche de celui constaté en 2012, soit 78 % en moyenne. Ce point pourrait être précisé dans le contrat d'entreprise.

L'Autorité se félicite par ailleurs que soient prévues une mesure et, à terme, la fixation d'un objectif de qualité de service pour les avis de réception. Elle note que le délai retenu pour l'acheminement des avis de réception est de deux jours et souligne que ce délai devra apparaître de manière explicite dans le catalogue du service universel.

- *Sur la mesure de la qualité*

Par ailleurs, l'Autorité relève que le projet de contrat d'entreprise prévoit une mesure conforme à la norme EN 14137 qui vise à estimer à la fois le taux de perte et les délais excessifs de distribution des Lettres recommandées. Elle rappelle qu'il est nécessaire que l'objectif de qualité de service fixé dans le contrat d'entreprise porte bien sur ces deux points et non pas simplement sur les délais excessifs de distribution comme semble l'indiquer l'annexe concernant la trajectoire indicative de qualité de service.

3. Sur l'envoi de petites marchandises

L'Autorité relève que le projet de contrat d'entreprise prévoit que « *l'Etat et La Poste s'engagent (...) à travailler dès 2013 à une évolution du catalogue du service universel pour répondre aux besoins des utilisateurs en matière d'envois de petites marchandises avec l'objectif de leur offrir une gamme de services abordable, claire et cohérente, qui tiendra compte des formats des objets et des coûts de production* ».

L'Autorité a demandé, de longue date, à La Poste de proposer une offre à prix abordable pour l'envoi de petits objets de faible valeur. Après une mise en demeure restée infructueuse et en l'absence de mise en place par La Poste d'une offre adaptée, l'Autorité a été amenée, en décembre 2011, à prononcer une sanction d'un million d'euros à l'encontre de La Poste pour manquement à ses obligations de service universel. L'Autorité souligne, en outre, qu'une telle offre est essentielle pour permettre le développement du commerce électronique, et donc pour la compétitivité d'un secteur en plein développement et créateur d'emplois. Dans le cadre d'un dossier tarifaire transmis en janvier 2013, La Poste a proposé des évolutions de son offre insuffisantes pour satisfaire aux exigences rappelées ci-dessus.

La décision de sanction de l'ARCEP fait actuellement l'objet d'un contentieux devant le Conseil d'Etat. Il est, dans ce cas, d'usage qu'aucun acte ou propos public ne soit formulé afin d'assurer l'impartialité du jugement qui sera rendu. A l'issue de la procédure en cours devant le Conseil d'Etat, les conclusions en seront tirées concernant les adaptations éventuellement nécessaires de la gamme de service universel de La Poste pour l'envoi de petits objets de faible valeur.

L'ARCEP estime donc nécessaire de supprimer la rédaction actuelle du dernier paragraphe du point 2.3 de la partie relative au service universel postal dans le projet de contrat qui semble ignorer les tenants et les aboutissants du contentieux en cours. Le contrat pourrait en revanche reprendre la phrase suivante : « *L'ARCEP ayant estimé que La Poste ne proposait pas une offre relative à de petits objets respectant les obligations du service universel, l'Autorité a prononcé une sanction à l'encontre de La Poste. Celle-ci l'a contestée devant le Conseil d'Etat. Quand cette procédure sera close, le Gouvernement, le régulateur et La Poste définiront ensemble, conformément à leurs compétences respectives, un dispositif conforme aux obligations de service universel* ».

4. Autres dispositions du contrat d'entreprise concernant le service universel

- *Sur l'accessibilité à l'offre Lettre prioritaire*

L'accessibilité des utilisateurs à l'offre Lettre prioritaire, notamment en automate et au guichet des points de contact de La Poste est un sujet de vigilance pour l'Autorité, en particulier depuis le lancement de la Lettre verte. L'Autorité est donc favorable à ce que le contrat d'entreprise rappelle la nécessité de garantir l'accessibilité à l'ensemble de l'offre du service universel postal et à la Lettre prioritaire en particulier.

S'agissant des carnets de timbres prioritaires, l'Autorité souligne la nécessité de préciser dans le projet de contrat que ces derniers doivent être disponibles au guichet de tous les points de contact de La Poste et non uniquement en automate. Ainsi, la rédaction retenue dans le contrat d'entreprise pourrait être la suivante : *« S'agissant en particulier des carnets de timbres prioritaires, La Poste s'engage à en maintenir la disponibilité au guichet des bureaux de poste, à ce qu'un automate au moins en délivre dans l'ensemble des bureaux de poste disposant d'au moins deux automates et à ne plus commander que des automates permettant de délivrer les deux types de carnets de timbres »*.

- *Sur l'information des utilisateurs sur les boîtes aux lettres de collecte*

Le projet de contrat d'entreprise prévoit par ailleurs une amélioration de *« l'information sur l'implantation des boîtes aux lettres de collecte ainsi que sur leur heure limite de dépôt par la création d'une base de données numérique en libre accès »*. L'Autorité salue cette proposition et souligne l'intérêt pour les utilisateurs de disposer de données brutes en libre accès sur le principe d'une licence ouverte.

- *Sur les boîtes aux lettres de type « CIDEX »*

L'Autorité relève par ailleurs que le projet de contrat d'entreprise prévoit que *« les projets de création de boîtes CIDEX (courrier individuel à distribution exceptionnelle) sur la voie publique feront l'objet d'une concertation avec les élus locaux »*. Si cette initiative apparaît opportune, elle ne peut se substituer à la nécessité d'impliquer dans cette démarche les destinataires concernés tel que le prévoit l'article R. 1-1-5 du code des postes et des communications électroniques qui dispose que *« la distribution est assurée à l'adresse indiquée par l'expéditeur. A la demande du destinataire, la distribution peut être assurée selon d'autres modalités fixées par voie contractuelle »*.

- *Sur l'information des utilisateurs sur les conditions d'utilisation des produits de La Poste*

Enfin, l'Autorité salue le projet de mise en place d'un guide pédagogique, disponible en bureau de poste et en ligne, à l'intention des utilisateurs du service postal. La lecture des conditions générales de vente ainsi que des nombreuses conditions spécifiques ou particulières d'utilisation peut en effet se révéler fastidieuse. La rédaction d'un document d'information plus didactique serait donc utile. Il serait souhaitable que ce document, au-delà des nécessaires informations à caractère commercial, rappelle, de façon claire et synthétique, les droits et les obligations des utilisateurs concernant les principales prestations fournies par La Poste.

5. Conclusion

L'Autorité se félicite que ce projet de contrat d'entreprise comprenne, pour sa partie postale, diverses stipulations pertinentes concernant différents aspects du service universel et qu'il prévoit des améliorations du service universel plus précises et concrètes que le contrat portant sur la période précédente. L'Autorité note d'ailleurs que nombre de ces améliorations reprennent celles qu'elle a été amenée à préconiser. Elle rend donc, sur tous ces points, un avis favorable. En revanche, elle rend un avis défavorable sur le niveau des objectifs de qualité de service figurant dans le projet, et sur la question des offres relatives à l'envoi de petits objets qui fait l'objet d'un contentieux en cours devant le Conseil d'Etat.

Fait à Paris, le 26 mars 2013

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI