



*Autorité de régulation des Communications électroniques et des Postes
(ARCEP)*

Réponse à la consultation publique

portant sur

L'accès aux boîtes aux lettres installées dans des
immeubles équipés d'un système de contrôle d'accès

Jacky DAVID
Janvier 2008

1 - Consultation et mise en perspective réglementaire

La consultation publique lancée par l'ARCEP du 30 novembre 2007 au 11 janvier 2008 s'inscrit dans la perspective de parution du projet de décret mettant en application d'article L 5-10 du Code des postes et des Communications Electroniques (CPCE) (ou de l'article L50 de loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales).

« Afin d'être en mesure d'assurer la distribution d'envois postaux, le prestataire de service universel et les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L3. ont accès, selon des modalités identiques et définies par décret du Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes¹, aux boîtes aux lettres particulières ».

Dans le projet de décret (version du 6/11/2006), il est notamment prévu la parution des articles réglementaires suivant dans le CPCE :

Article R... : Le prestataire de service universel et les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L3 précité sont tenus de demander aux propriétaires ou au syndicat des copropriétaires de fixer les modalités d'accès au lieu où sont situées les boîtes aux lettres des immeubles dont ils entendent assurer la desserte au titre de la distribution des envois. Pour les titulaires d'une autorisation délivrée par l'ARCEP, les immeubles doivent être situés dans un territoire fixé dans l'autorisation.

Article R... : Les propriétaires ou le syndicat des copropriétaires accusent réception de cette demande dans un délai d'un mois à compter de sa réception. Ils font connaître les modalités retenues pour la distribution du courrier dans les boîtes aux lettres ou tout autre dispositif approprié.

*Article R : Les modalités retenues doivent être identiques pour le prestataire de service universel et les titulaires d'autorisation et **ne doivent pas entraîner une charge financière pour le prestataire de service universel ni pour les titulaires autorisés.***

Article R.... : Les titulaires d'autorisations sont tenus d'avertir, selon le cas, le propriétaire ou le syndicat de propriétaires des modifications substantielles concernant les caractéristiques de la distribution ou de la cessation de la desserte de l'immeuble concerné ou de la cessation de leurs activités postales ou de restituer le cas échéant les moyens techniques mis à leur disposition afin que les intéressés puissent prendre toutes mesures utiles pour assurer la fermeture des locaux.

Article ... : Les propriétaires ou le syndicat des copropriétaires, sont tenus de porter à la connaissance des résidents les informations concernant les prestataires qui desservent les immeubles.

Article : Le prestataire du service universel et les titulaires d'autorisation ne peuvent pas utiliser les facilités d'accès dont il bénéficient pour d'autres activités que celles dont ils ont la charge, soit au titre du service universel ou soit au titre de l'autorisation qui leur a été délivrée sous réserve des sanctions prévues à l'article L8-3 du CPCE.

¹ L'article L50 parle de l'avis de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques

Le rappel du projet de décret permet de mieux situer les enjeux pour les organismes d'HLM et d'analyser la position de l'ARCEP. Complémentairement à l'article L50 de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, le projet de décret introduit de nouvelles obligations pour les propriétaires ou le syndicat des copropriétaires :

- réponse aux demandes d'accès aux boîtes aux lettres émanant des prestataires de services postaux,
- prise en charges par les propriétaires ou le syndicat de copropriété des coûts permettant au(x) prestataire(s) de service universel ou aux titulaires autorisés par l'ARCEP, d'accéder sans difficultés aux boîtes aux lettres,
- d'information des résidents (locataires, copropriétaires) des prestataires autorisés à accéder aux boîtes aux lettres.

Les prestataires de services postaux ont notamment pour obligations :

- de demander aux propriétaires ou au syndicat des copropriétaires de fixer les modalités d'accès au lieu où sont situées les boîtes aux lettres des immeubles,
- d'accompagner leur demande, des informations suivantes :
 - o date de délivrance de l'autorisation de l'ARCEP,
 - o modalités relatives à l'identification de ses employés, de ses sous-traitants ou de ses mandataires,
 - o modalités d'organisation des tournées et de leur suivi,
 - o moyen mis en œuvre pour garantir l'utilisation pour les seuls besoins de la distribution et par leurs seuls agents, employés, sous traitants ou mandataires, d'un code ou tout autre moyen technique remis par les propriétaires ou le syndicat des copropriétaires permettant d'avoir accès aux lieux où sont situées les boîtes aux lettres.

La consultation publique de l'ARCEP porte sur onze questions visant :

- à lever les obstacles à l'accès aux boîtes aux lettres pour les prestataires postaux,
- à faire évoluer le système VIGIK.

2 – Positions de l'ARCEP et de la Poste

Avant d'apporter notre contribution aux questions posées, il convient de rendre compte sommairement des positions ou des suggestions de l'ARCEP et de la Poste, mais également de mieux identifier les enjeux pour les organismes d'HLM.

- L'ARCEP entend faciliter la mise en œuvre de l'accessibilité aux boîtes aux lettres aux prestataires autorisés.
- L'ARCEP regrette que les gestionnaires d'immeuble(s) n'organisent pas l'accès des prestataires avant de procéder à la fermeture de leur(s) immeuble(s).
- L'ARCEP considère toutefois que le processus de décision est plus court et moins onéreux en habitat social qu'en copropriété.
- L'ARCEP ne fait référence parfois curieusement qu'aux immeubles en copropriété notamment en matière de fermeture des accès aux immeubles. Dans le projet de décret, la formulation « les propriétaires et le syndicat des copropriétaires » peut paraître quelque peu énigmatique. Pourquoi les propriétaires sont au pluriel alors que le syndicat de copropriété est au singulier. La propriété d'un ou de plusieurs immeubles d'habitation peut relever d'un seul propriétaire. On peut se demander dès

lors si l'ensemble des obligations définies dans le projet de décret s'applique effectivement aux propriétaires possédant à eux seuls un ou plusieurs immeubles comme les organismes d'HLM.

- L'ARCEP considère que les conditions actuelles de fonctionnement du système VIGIK engendrent de fortes distorsions de concurrence entre la Poste et ses concurrents dont les porteurs, vendeurs et colporteurs de presse.
 - L'ARCEP est favorable à l'ouverture des accès d'immeuble à d'autres activités que celles rentrant dans son champ de compétence (la publicité non adressée en particulier) dans la mesure où ces professionnels satisfont un référentiel de sécurité élaboré avec les organisations représentatives des professionnels de l'immobilier (norme AFNOR en cours de préparation).
 - L'ARCEP considère aussi que le système VIGIK dysfonctionne aussi pour l'accès aux immeubles des services d'urgence et de sécurité (sans faire référence aux réflexions menées antérieurement sur le sujet par le Comité VIGIK). Dans l'approche de l'ARCEP, la recherche de solutions doit être traitée que dans un second temps (après la résolution des problèmes d'accès aux boîtes aux lettres pour les prestataires postaux).
-
- La Poste a développé le système VIGIK notamment à la demande des députés de l'assemblée nationale pour remédier aux critiques faites à la clé T25 en terme de reproduction facile et de moyens de contournement des systèmes de contrôle d'accès. La poste est propriétaire du brevet « VIGIK » depuis 1994. Cette situation n'appelle pas d'observation en soi de l'ARCEP. Toutefois, les droits de propriété du brevet que détient la Poste ne doivent pas être un moyen d'entraver l'activité de ses concurrents.
 - La Poste tend à faire évoluer le système VIGIK sous la pression de l'ARCEP et des plaintes judiciaires de ces concurrents au niveau européens et au niveau régional.
 - La Poste a récemment proposé au Comité VIGIK d'abandonner à ses concurrents un de ses deux codes natifs installés depuis l'origine du système VIGIK dans les centrales de contrôle d'accès. Mais elle en profite pour amalgamer dans le même temps l'ensemble de ses activités (filiales comprises) liés au portage à domicile (hormis les activités bancaires). Certaines de ces activités comme la distribution de publicités non adressés ne font pas parties des activités soumises à l'autorisation de l'ARCEP. Cette position tend à entériner des pratiques abusives déjà existantes de la Poste et de ses concurrents. Certains participants au Comité VIGIK témoignent que le plus souvent les syndicats de copropriété optent pour le système VIGIK pour stopper ou pour réduire le flot des publicités non adressées.
 - Au dernier Comité VIGIK, la Poste a fait part de son intention de mettre en place une association regroupant les professionnels de l'immobilier et les prestataires de services utilisant VIGIK pour gérer de manière impartiale l'attribution des codes natifs² et des codes services³. Les industriels fabricant le matériel de contrôle d'accès ne souhaitent pas participer à cette nouvelle instance. La gestion dans la durée des codes natifs et des codes services pose de nombreux problèmes qui sont aujourd'hui esquivés par la Poste et par l'ARCEP.
 - La Poste propose de faire évoluer le système d'identification par code service pour chaque prestataire de service en le remplaçant par un code d'activité commun aux différents prestataires de services ayant un même secteur d'activité. En cédant un de ces deux codes natifs elle tente ainsi de désamorcer les accusations de l'ARCEP

² Codes installés dans les centrales par les fabricants,

³ Codes installés après coup dans les centrales,

d'entrave à la concurrence. Dans cette perspective, la prise en compte d'autres secteurs d'activités (services d'urgence et de sécurité par exemple) nécessitera la mise à disposition d'autres codes donc de devoir repasser sur toutes les centrales VIGIK existantes pour les réactualiser. Il n'est pas prévu aujourd'hui de mutualiser les coûts de gestion de ces actualisations et des remises à niveau de matériels entre les prestataires bénéficiant du système VIGIK. Il est plutôt prévu (cf. projet de décret) de les faire supporter par les propriétaires et le syndicat de copropriétaires.

3 – Enjeux pour les organismes d'HLM

Les enjeux pour les organismes d'HLM sont de deux ordres :

- fiabilité du système de contrôle d'accès,
- impacts économiques du nouveau système VIGIK.

Dans le nouveau contexte (projet de décret et évolution du système VIGIK), l'autonomie de décision des propriétaires ou des syndicats de copropriété risque se limiter à devoir dire oui.

a) Fiabilité du nouveau système de contrôle d'accès VIGIK

Le remplacement du code service d'un prestataire par un code service d'un secteur d'activité dessaisi en grande partie le propriétaire ou le syndicat de copropriété de leurs prérogatives en matière d'autorisation d'accès. Pour les activités postales, les prestataires autorisés par l'ARCEP s'imposent réglementairement aux propriétaires. Pour les autres activités, il appartiendra à l'association de gestion des codes natifs et des codes services de préciser les règles. L'extension de la logique de mise en concurrence devrait produire les mêmes effets dans d'autres secteurs d'activités que dans celui des activités postales. Pour les années à venir, le nombre des prestataires souhaitant pouvoir accéder dans les immeubles (et pas seulement aux boîtes aux lettres) va croître de manière conséquente. Des fluctuations de nombre d'opérateurs par secteur d'activité sont à prévoir. Dans ce contexte, l'identification des prestataires accédant aux immeubles va devenir de plus en plus une gageure.

Technologiquement, il est possible d'enregistrer le numéro de badges d'un prestataire de services dans certaines centrales VIGIK récentes. Pour la plupart des centrales installées, cette fonctionnalité n'existe pas. En cas de développement des codes par type d'activité ou par métier, les gestionnaires de ces immeubles ne disposeront d'aucun moyen de contrôle des accès effectifs. En absence de répertoire général et de codification particulière des badges VIGIK, il n'est pas possible d'identifier son porteur. En cas de problèmes quel recours pourra engager le gestionnaire de patrimoine ? L'ARCEP ne voit pas d'inconvénient à ce qu'un prestataire de service dispose de plusieurs codes (services ou natifs). La segmentation des secteurs d'activités risque de chevaucher les domaines d'activités de certains groupes industriels. Dans ce contexte l'interdiction d'un code service pour non respect du code déontologique pourra être contournée sans problème au sein d'un même groupe.

La plupart des organismes d'HLM qui dispose des centrales VIGIK ayant la possibilité d'enregistrer les numéros de badges des prestataires n'ont pas activé cette fonctionnalité. Le suivi de cette fonctionnalité apparaît hors de portée de la plupart des bailleurs sociaux.

b) Impacts économiques du nouveau système VIGIK

Le portage des coûts relatifs à la gestion dans la durée du système VIGIK reste problématique. La plupart des acteurs (ARCEP, la Poste, les prestataires de services, les industriels) souhaiteraient que les propriétaires ou les syndicats de propriétaires les prennent en charge.

Les coûts restants à financer concernent notamment :

- la mise à jour des codes dans chaque centrale (déplacement dans chaque immeuble ou installation d'un système de mise à jour à distance)
- le remplacement des centrales de faibles capacités et ne disposant pas de système d'enregistrement des numéros de badges VIGIK entrants,
- la mise en place d'un répertoire national d'identification des numéros de badges (porteur et prestataire de services),
- les coûts internes induits par le suivi de ce système.

Pour la Poste, l'attribution du 2^{ème} code natif permet de résoudre sans frais l'accès de ses concurrents aux boîtes aux lettres dans les immeubles équipés du système VIGIK.

Pour les gestionnaires d'immeubles le nouveau système VIGIK perd de son efficacité en termes de contrôle d'accès et son mode de gestion pourrait leur devenir plus coûteux.

Rendre les entrées d'immeubles facilement accessibles à des prestataires de services a un coût dans un contexte d'obligation de fermeture des halls d'immeubles. Si la logique de mutualisation de coûts avait du sens avec les opérateurs de services publics, (tous les usagers en bénéficieraient), il apparaît aujourd'hui paradoxal de vouloir faire payer le « non client ». Un marchand de journaux distribuant un quotidien à 5% des habitants d'un immeuble demande à l'ensemble des habitants de financer son accès aux boîtes aux lettres. Considérant que le gestionnaire d'immeuble n'a pas à s'opposer à la distribution de publicité dans les boîtes aux lettres privatives, le prestataire de service améliore son chiffre d'affaire en diffusant de la publicité.

De la même façon que l'accès à une autoroute privatisée a un coût pour le prestataire de service qui l'emprunte, l'accès à un hall sécurisé et privatisé en a un également. Ces coûts font partie du prix de vente imputé au client final.

Il n'appartient donc pas aux gestionnaires d'immeubles ou aux syndicats de copropriété d'assurer la charge des frais consécutifs à la multiplication des prestataires de service.

4 – Réponses aux questions posées par l'ARCEP

Question 1 : Quels commentaires ou informations complémentaires souhaitez vous apporter à cette description ?

Les mesures de fermeture d'accès aux immeubles ne concernent pas seulement les copropriétés. Le nombre d'immeubles disposant d'un système de contrôle d'accès dans l'habitat social est très important et compte pour une grande part dans les 120.000 immeubles équipés selon l'estimation faites par les professionnels.

La fermeture des immeubles est prônée en logement social par la loi relative à la prévention de la délinquance et la directive européenne sur la malveillance).

Les constats effectués ne rendent compte que des difficultés rencontrées par les prestataires de services souhaitant accéder dans les immeubles.

Question 2 : Quelles sont les caractéristiques opérationnelles d'une activité qui justifie un accès natif ? A quelles activités, la pratique des codes natifs pourrait-elle / devrait-elle être réservés ?

Il convient d'abord de s'interroger sur la pertinence du maintien ou non des codes natifs (enregistrés dans les centrales par les fabricants) et du maintien en parallèle des codes services (enregistrés après coup dans les centrales). Le maintien des deux systèmes de codification introduit une différence de droit entre les prestataires de services et contrevient au principe d'équité. Les coûts de gestion de ces deux types de codes ne sont pas les mêmes.

Dès lors, il conviendrait d'opter soit pour une généralisation des codes natifs, soit pour généralisation des codes services. Les différences d'emprises territoriales ne peuvent justifier des différences de traitement en termes de code natif ou de code services.

Question 3 : Quelles mesures sont à envisager pour que les porteurs et colporteurs de presse « agissant pour le compte d'une entreprise de presse ou d'une société de portage de presse, titulaire de l'autorisation prévue à l'article L3 du code des postes et des communications électroniques » puissent exercer leur activité ?

Les services proposés par les distributeurs de presse à domicile concernent leurs clients (et pas l'ensemble des habitants des immeubles visités). Les coûts relatifs aux services apportés par le système VIGIK leurs sont imputables (et non au gestionnaire d'immeuble ou au syndicat de copropriété, ni à l'ensemble des habitants).

Question 4 : Quelles solutions sont envisageables pour développer une pratique transparente et organisée sur les codes natifs ?

Les immeubles équipés du système VIGIK ne disposent que de quatre codes natifs implantés depuis plusieurs années dans les centrales existantes. La segmentation entre les différentes activités souhaitant accéder aux immeubles s'en trouve limitée en cas

d'instauration de codes métiers. En cas d'augmentation du nombre de codes natifs, la réactualisation des centrales existantes apparaît nécessaire. Dans les deux cas précités, le remplacement d'une grande partie des centrales existantes est à prévoir et à financer. En effet plus de la moitié des centrales existantes n'offre pas de fonctionnalité d'enregistrement des numéros de badges des prestataires entrants.

Question 5 : Comment les codes natifs des systèmes VIGIK déjà installés devraient-ils être partagés ou redistribués entre la Poste, les autres opérateurs autorisés et les porteurs de presse pour respecter le principe d'accès selon des modalités identiques ?

L'évolution du système VIGIK ne doit être pensée qu'à partir du code natif rendu disponible par la Poste mais par rapport à l'ensemble des demandeurs potentiels. Si la Poste se réserve en propre un code natif pour l'ensemble de ses activités postales, le principe d'accès selon des modalités identiques voudrait que les autres opérateurs autorisés et les porteurs de presse disposent également d'un code natif en propre et non d'un code métier partagé entre plusieurs prestataires.

Question 6 : Quelles autres solutions que le partage ou la redistribution de codes natifs existants pourraient être envisagées pour permettre un accès immédiat et sans coût, selon des modalités identiques, aux opérateurs postaux autorisés et aux porteurs de presse ?

L'accès aux immeubles via le système VIGIK a un coût. La réattribution des quatre codes natifs existants (dans l'hypothèse où plusieurs détenteurs seraient prêts à recéder leur code) permettrait d'éviter pour ces secteurs d'activités d'avoir à repasser sur chaque centrale pour les réactualiser. Mais l'instauration de codes par métier ou par secteur d'activité(s) n'offre plus les mêmes garanties en termes de traçabilité des accès. Le système VIGIK ne peut être gratuit pour les prestataires de services. Dans tous les cas, les prestataires de services utilisateur de VIGIK doivent acheter un système de rechargement.

A multiplier le nombre de prestataires de services sur un même code natif, le système de contrôle d'accès devient moins performant. La traçabilité par l'enregistrement des numéros de badges entrants suppose la tenue d'un répertoire national de tous les numéros de badges émis avec identification de leurs bénéficiaires et une possibilité de déprogrammation de numéro(s) de badges dans les centrales en cas de problème. Ce système centralisé de gestion risque d'être particulièrement lourd et peu opérant. Les prestataires pourront créer à leur guise de nouveaux badges remplaçant ceux qui auront été annulés. La formule des codes natifs par prestataire (et non par regroupement de prestataires) redonnerait aux gestionnaires d'immeubles et aux copropriétés une meilleure maîtrise locale des accès à leurs immeubles. Mais cette formule suppose le remplacement d'une grande partie des centrales existantes et l'actualisation périodique des codes natifs.

Dans tous les cas, l'évolution du système VIGIK va renchérir son coût. Des moyens nouveaux sont à trouver pour couvrir les frais de réinvestissement sur le parc existant et de porter les frais de fonctionnement du système. La mise en place d'une redevance paraît difficilement évitable.

Question 7 : Dans quelles conditions les opérateurs postaux ou leurs filiales peuvent-ils utiliser leur accès natif pour d'autres activités de distribution que celles visées à l'article L5-10 ?

Le projet de décret prévoit que « le prestataire du service universel et les titulaires d'autorisation ne peuvent pas utiliser les facilités d'accès dont il bénéficie pour d'autres activités que celles dont ils ont la charge, soit au titre du service universel ou soit au titre de l'autorisation qui leur a été délivrée sous réserve des sanctions prévues à l'article L8-3 du CPCE ».

Le fait que la Poste et les autres opérateurs postaux utilisent le code natif VIGIK « activités postales autorisées par l'ARCEP » pour distribuer de la publicité non adressée pose problèmes. Bien souvent les « stops pub » ne sont pas respectés, la publicité encombre les corbeilles à papier et/ou jonche les sols des halls d'entrée. Ce type de diffusion représente un surcroît de travail d'entretien ménager pour les gestionnaires d'immeubles et un gâchis de papier.

Question 8 : Quelles sont les évolutions souhaitables de la gouvernance du système VIGIK ?

Il est envisagé, au sein du Comité VIGIK, la création d'une association de gestion des codes d'accès VIGIK. Les modalités globales d'évolution du fonctionnement du système VIGIK doivent être repensées. Ces modalités ne concernent pas seulement la réattribution des codes natifs existants, mais aussi la remise à niveau des centrales existantes et neuves (réactualisation des codes, changement du matériel existant), etc.

Le dispositif mis en place doit laisser aux propriétaires – gestionnaires d'immeubles et aux syndicats de copropriété la possibilité de supprimer des droits d'accès à des prestataires non déclarés ou développant des activités non autorisées (vente forcées, sectes, etc.)

Question 9 : Quelle(s) solution(s) pourrai(en)t, devrai(en)t être envisagées pour organiser l'accès des services d'urgence et de sécurité, aux immeubles équipés d'un système de contrôle d'accès ?

Les services d'urgence et de sécurité peuvent avoir besoin d'accéder à différents locaux dans les immeubles et pas seulement dans les lieux où se trouvent les boîtes aux lettres. En cas de sas, l'installation d'un autre lecteur VIGIK s'impose sur la deuxième porte de hall.

Question 10 : Quelles autres formes pourraient prendre un référentiel de bonnes pratiques ? A quelle(s) catégorie(s) d'opérateur(s) ou de prestataires de services devrait-il s'appliquer ?

L'existence d'un référentiel de bonnes conduites et d'engagements applicable à l'ensemble des acteurs permet de limiter les problèmes mais généralement ne les supprime pas. Des règles partagées doivent être définies en termes de bonnes pratiques

mais aussi en termes de sanctions. Il appartient aux propriétaires – gestionnaires d'immeubles et aux syndicats de copropriété de rester « maître » des accès à leurs immeubles (possibilité de suppression de droit(s) d'accès). Le mélange des activités de distribution postale adressé avec celles de distribution de publicités non adressées sur un même code natif ne nous paraît pas admissible.

Question 11 : Quelle(s) catégorie(s) d'opérateurs devrai(ent)t bénéficier d'un code service unique pour l'ensemble de leur catégorie ?

Cette question induit qu'il pourrait y avoir à la fois des codes de service unique pour certaines catégories d'activités et des codes de services attribués spécifiquement pour d'autres prestataires (comme la Poste).

Le passage d'un système de code (natif ou de service) par prestataire à un système de code par métier réduit pour les gestionnaires d'immeubles, l'efficacité locale du système de contrôle d'accès VIGIK.