

Le suivi par l'Autorité du respect par La Poste de
ses obligations de service universel

Synthèse de la consultation publique menée du 26
juillet au 17 septembre 2012

Synthèse de la consultation publique menée du 26 juillet au 17 septembre 2012 relative au dispositif de suivi du service universel postal

1. Rappel de l'objet de la consultation publique

Le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE ») confie à l'ARCEP une mission générale de suivi du service universel en précisant que cette dernière « *Veille au respect, par le prestataire du service universel (...) des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel (...)* ».

Pour l'exercice de cette mission, l'Autorité a mis en place, à partir de l'année 2006, en concertation avec La Poste, un dispositif qui comprend :

- deux décisions donnant lieu, de la part de La Poste, à des restitutions annuelles d'informations sur la fourniture du service universel (décision n° 2008-0180 en date du 19 février 2008) et sur sa qualité (décision n° 2009-0367 en date du 7 mai 2009) ;
- le « *tableau de bord du service universel* » publié par La Poste depuis l'année 2006, restituant au public un ensemble d'informations sur la qualité du service universel postal.

En vue d'actualiser ce dispositif, l'Autorité a mené une consultation publique pour interroger les utilisateurs de services postaux, ainsi que les différentes parties concernées, sur :

- les informations que l'Autorité demande à La Poste pour l'accomplissement de ses missions de suivi et de contrôle de ce service et de sa qualité ;
- les informations et les indicateurs de qualité de service que La Poste publie dans son tableau de bord annuel du service universel¹.

Cette consultation visait à s'assurer de la pertinence et de la cohérence des informations demandées au regard des besoins des utilisateurs, au-delà de son actualisation rendue nécessaire du fait des évolutions intervenues dans le service universel (introduction de la Lettre verte et de nouveaux indicateurs de qualité, ...).

2. Synthèse des contributions à la consultation publique

L'Autorité a reçu des réponses à la consultation publique de l'association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC), de l'association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC), de la confédération syndicale des familles (CSF), d'un particulier (M. Hofer) et du groupe La Poste.

Ces réponses, et l'analyse qui en a été faite par l'Autorité, sont résumées ci-dessous selon les cinq thèmes suivants : l'offre, l'accessibilité, la continuité, la qualité de service et le traitement des réclamations.

La Poste indique, dans sa réponse à la consultation, qu'elle partage l'opinion selon laquelle les informations rendues publiques dans le tableau de bord sont de nature à évoluer. La Poste propose d'étudier la faisabilité de la publication de nouvelles informations.

¹ <http://www.laposte.fr/legroupe/LeGroupe2/Nos-missions/Le-service-universel-postal>

L'Autorité note que les réponses des utilisateurs et associations de consommateurs concernent en majeure partie le tableau de bord du service universel.

Sur l'offre du service universel

Le document mis en consultation prévoyait la fourniture à l'ARCEP d'informations sur les trafics et les volumes de certaines prestations hors service universel mais constituant un substitut proche à une prestation du service universel. Cela concerne, par exemple, le Colissimo emballage qui est hors service universel et qui est un substitut proche du Colissimo guichet, inclus dans le service universel. Ces éléments contribuent à comprendre l'évolution des besoins des utilisateurs et la pertinence de l'offre de service universel par rapport à l'offre globale de La Poste.

En ce qui concerne ce volet, l'ALLDC s'étonne de l'absence de demande d'informations sur les trafics et le chiffre d'affaires de l'Ecopli.

Analyse de l'Autorité

La demande contenue dans le projet de décision consiste à connaître l'utilisation de produits substituables aux produits du service universel et comprenant une composante du service universel. Or, il n'existe pas de produit composite substituable à l'Ecopli. C'est pour cette raison qu'il n'y a pas de demande concernant ce produit.

Toutefois, ce produit, et notamment ses trafics, fait l'objet d'un suivi dans le cadre des restitutions relatives à la comptabilité réglementaire et ses tarifs entrent dans le champ de l'encadrement tarifaire du service universel.

Sur l'accessibilité du service universel

Un certain nombre d'obligations s'imposent à La Poste au titre de l'accessibilité du service universel. Cela concerne notamment la densité de la couverture des points de contact de La Poste ou l'accessibilité des boîtes aux lettres.

Pour veiller à une bonne accessibilité du service universel postal, La Poste fournit à l'Autorité, dans le cadre de la décision n° 2008-0180 en date du 19 février 2008, un certain nombre d'informations dont le nombre de boîtes de collecte par département.

Par ailleurs, La Poste publie notamment dans son tableau de bord du service universel le nombre de boîtes aux lettres de collecte et leur répartition selon qu'elles sont collectées avant 12h00 ou avant 16h00 ainsi que la part de la population nationale et de chaque département à moins de 10 km d'un point de contact.

Dans le cadre du document de consultation rendu public, l'Autorité a estimé utile de disposer d'une information plus complète, portant notamment sur la situation géographique précise de chaque boîte de collecte et des heures de collecte associées. Des outils de type SIG (Système d'Information Géographique) pourraient ainsi permettre à l'ARCEP d'évaluer l'accessibilité par les utilisateurs des boîtes de collecte selon leur heure limite de dépôt ou selon le jour de la semaine.

Un particulier souhaite que les informations publiées dans le tableau de bord du service universel comprennent le nombre de boîtes aux lettres relevées avant 18 heures, 19 heures, 20 heures et 23 heures 30 du lundi au vendredi et avant 12 heures, 15 heures, et 18 heures le samedi. Il demande également des précisions sur les distances entre les boîtes aux lettres « de nuit » et les centres urbains et les horaires d'ouverture des bureaux de poste.

La CSF a également exprimé le souhait que l'information sur les horaires de levée (et les garanties qui y sont attachées) soit améliorée.

La Poste indique qu'elle ne dispose que partiellement d'une information sur les points de collecte accompagnés de leurs heures de levée indiquant la nature de la modalité de collecte (boîte de rue, guichet en bureau de poste, point de contact). Toutefois, La Poste réalise un certain nombre de travaux, dans le cadre de la modernisation de ses outils, qui permettront à terme une géolocalisation précise (GPS) et l'enregistrement de l'ensemble des données liées aux boîtes aux lettres.

Analyse de l'Autorité

Les réponses à la consultation montrent un besoin d'informations en ce qui concerne les installations destinées à la collecte des envois postaux ainsi que sur les heures limite de dépôt qui leur sont attachées.

L'Autorité note que La Poste mène actuellement des travaux pour qu'une information exhaustive concernant l'emplacement des boîtes de collecte ainsi que l'ensemble des données qui leur sont attachées soit disponible. La mise à disposition du public des informations relatives aux boîtes aux lettres, à un niveau élémentaire et selon les principes de la licence ouverte (« open data »), répondrait à un besoin d'information du public. Les données ainsi mises à disposition pourraient idéalement s'inscrire au niveau de la boîte aux lettres et comporter sa géolocalisation et, notamment, son heure de levée.

Sur la continuité du service universel

Le code des postes et des communications électroniques prévoit que les prestations du service universel postal soient distribuées par La Poste six jours par semaine, sauf circonstances exceptionnelles ou lorsque les infrastructures de transport ou caractéristiques géographiques y font obstacle.

Pour veiller au respect de cette obligation, le document mis en consultation prévoyait que La Poste communique à l'ARCEP les informations relatives aux zones pour lesquelles les infrastructures de transport ou les caractéristiques géographiques ne lui permettent pas une distribution dans les conditions du service universel de manière durable ainsi qu'une synthèse portant sur les événements pour lesquels, en raison de circonstances exceptionnelles, le service universel est interrompu ou perturbé.

La CSF demande une meilleure information de l'Autorité et des utilisateurs sur les irrégularités de la distribution par zone et par mois ou trimestre. Elle souhaite aussi que ces informations portent sur des interruptions ponctuelles (telle que le report au lendemain de la distribution à la suite d'un congé, ...).

Analyse de l'Autorité

La continuité de la distribution est une composante importante du service universel. En vertu de l'article R. 1-1-12 du CPCE, La Poste doit informer le ministre chargé des postes et l'ARCEP des interruptions ou perturbations du service universel postal pouvant intervenir en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté et des mesures prises pour rétablir le service. La Poste a indiqué à l'ARCEP collecter cette information qui sera restituée à l'ARCEP et au ministre chargé des postes selon des modalités en cours de mise au point avec celui-ci.

Concernant l'information des utilisateurs, l'Autorité estime que La Poste, lorsqu'elle met en œuvre une telle interruption, devrait fournir à l'ensemble des utilisateurs susceptibles d'être affectés, ainsi

qu'au maire de la commune, une information claire et suffisante sur les motifs et les modalités de l'interruption du service. La fourniture d'une telle information permettrait de répondre notamment aux préoccupations exprimées par la CSF.

Sur la qualité de service (délais d'acheminement)

La Poste, en tant que prestataire du service universel, doit fournir un service universel de qualité déterminée de façon permanente et équilibrée sur l'ensemble du territoire. En vertu du code des postes et communications électroniques, le ministre chargé des postes fixe des objectifs de qualité pour les prestations du service universel qu'il détermine.

Conformément à sa mission de surveillance générale du service universel, l'Autorité a pour mission de veiller au respect par La Poste de ces objectifs fixés par le ministre. Le document mis en consultation publique proposait donc que La Poste fournisse chaque année à l'Autorité une information détaillée sur la qualité des prestations faisant l'objet d'un objectif fixé par arrêté.

Une information relativement étoffée concernant les délais d'acheminement des principales prestations du service universel est par ailleurs disponible dans le tableau de bord du service universel publié par La Poste.

L'ALLDC propose que le tableau de bord du service universel comprenne une information mois par mois sur la qualité de service de la Lettre prioritaire. Elle insiste également sur la nécessaire fiabilité des informations transmises par La Poste. L'ADEIC a également mis l'accent sur la fiabilité des indicateurs.

Un particulier propose la création d'un indicateur de qualité de service des prestations « lettre prioritaire suivie » (régime intérieur) et lettre prioritaire post exprès (régime international) ; il demande également des précisions sur les dispositions prises par La Poste pour assurer l'acheminement en J+1 des lettres prioritaires les plus lourdes et/ou de dimensions maximales.

Analyse de l'Autorité

Les « lettres prioritaires suivies » et les lettres exprès ne sont pas comprises dans le champ du service universel. Leurs délais d'acheminement ne peuvent donc pas faire l'objet d'un suivi dans le cadre de la régulation du service universel.

L'Autorité prend bonne note des propositions consistant à élargir l'information rendue publique dans le tableau de bord du service universel au taux mensuel de lettres distribuées en J+1 et aux délais d'acheminement des lettres lourdes et encombrantes. La Poste pourra étudier la faisabilité d'une publication de ces informations en termes de coûts et de disponibilité comme elle l'a indiqué dans sa réponse à la consultation.

L'Autorité souscrit naturellement à l'idée exprimée par l'ADEIC selon laquelle il est essentiel que les chiffres de qualité de service publiés par La Poste comprennent un haut niveau de fiabilité ; c'est pourquoi l'Autorité veille au respect par La Poste des normes de mesures de qualité de service existant au niveau européen.

Concernant les informations non publiques qui seront fournies à l'Autorité par La Poste, l'Autorité demande, à compter de l'exercice 2012, le taux de lettres recommandées qui sont distribuées en J+1 afin d'en contrôler l'évolution au cours du temps.

Sur le traitement des réclamations

Tout prestataire postal doit mettre en place des procédures simples, transparentes, et gratuites de traitement des réclamations. Des dispositions particulières s'appliquent à La Poste au titre de sa mission de service universel. En vertu de l'article L. 2 du CPCE, La Poste est en effet « *soumise (...) à des obligations particulières en matière de qualité et d'accessibilité du service, de traitement des réclamations des utilisateurs (...)* ».

La CSF estime qu'il est souhaitable que les informations transmises à l'Autorité et aux utilisateurs comprennent un découpage des réclamations adressées à La Poste afin de déterminer la satisfaction des utilisateurs et la qualité des réponses. Ainsi, ces informations pourraient comprendre le nombre de réclamations de « recours » (deuxième niveau) déposées auprès de La Poste et éventuellement celles faisant l'objet d'une saisine du médiateur du groupe La Poste.

La CSF souhaite également que soient précisées les indemnisations proposées (totales, partielles, ...).

Analyse de l'Autorité

Des informations sur le nombre de réclamations et leur traitement (pourcentage de réponses données dans un délai de 21 jours, pourcentage de réponses donnant lieu à une indemnisation) sont d'ores et déjà rendues publiques annuellement dans le tableau de bord du service universel. Toutefois, les utilisateurs souhaiteraient pouvoir disposer d'une information leur permettant d'évaluer la capacité du service de traitement des réclamations à apporter une réponse satisfaisante aux problèmes que peuvent rencontrer les utilisateurs.

Les procédures de traitement des réclamations aujourd'hui mises en place par La Poste comportent plusieurs niveaux : le premier niveau, le recours et la médiation. Le découpage du nombre de réclamations par niveau constituerait un premier indicateur intéressant sur la qualité de la réponse de premier niveau de La Poste. L'Autorité prévoit de demander ces informations à La Poste et l'invite également à les rendre publiques.