

Avis n° 2011-1509
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
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

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

Vu la directive 97/67/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (ci-après « directive postale ») ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), et notamment ses articles L. 2, L. 5-2 (4°), R. 1-1-8 ;

Vu la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales ;

Vu l'arrêté du 22 juillet 2008 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour l'année 2008 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'arrêté du 8 juin 2009 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour l'année 2009 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° 2008-0216 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 11 mars 2008 sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste 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° 2009-0243 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 2 avril 2009 sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste 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° 2011-0416 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 7 avril 2011 relatif à une modification du catalogue des prestations du service universel postal ;

Vu le catalogue des offres commerciales de La Poste relevant du service universel postal à la date du 1^{er} octobre 2011 ;

Vu la demande d'avis du ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, en date du 9 décembre 2011 ;

Après en avoir délibéré le 22 décembre 2011,

© Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

I. - Contexte

L'article R1-1-8 du CPCE prévoit que « *le ministre chargé des postes, après avoir mis le prestataire du service universel en mesure de présenter ses observations et avoir recueilli les avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et de la commission supérieure du service public des postes et communications électroniques, arrête des objectifs de qualité applicables aux prestations du service universel qu'il détermine. Ces objectifs portent sur la rapidité et la fiabilité avec lesquelles ces prestations sont assurées.* »

En application de ces dispositions, le ministre de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique a saisi le 9 décembre 2011 l'Autorité pour avis sur un projet d'arrêté « *relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste, pour 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* ».

L'Autorité a précédemment émis les avis suivants :

- avis n° 2008-0216 du 11 mars 2008 sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste au titre de l'offre de service universel. Ces objectifs étaient inspirés par une annexe du contrat de service public entre La Poste et l'Etat pour les années 2008 à 2012 décrivant une « *trajectoire indicative de niveau de qualité de service* » ; l'Autorité avait émis des réserves sur les objectifs proposés, portant notamment sur le décalage entre une approche fixant annuellement des objectifs et le caractère normatif de ces derniers, qui résulte du cadre de régulation (« *des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées* » selon l'article L. 1) et sur le caractère relativement peu incitatif de ces objectifs dont les valeurs étaient, pour certains, fixées en deçà des résultats observés ;
- avis n° 2009-0243 du 4 mars 2009 sur un projet d'arrêté fixant les objectifs 2009 ;
- avis n° 2010-0874 du 24 juin 2010 sur un projet d'arrêté fixant les objectifs 2010, cet arrêté n'a toutefois jamais été publié.

Les objectifs proposés en 2009 et 2010 étant de même nature que ceux contenus dans le projet d'arrêté soumis en 2008, l'Autorité avait rappelé, dans ses avis de 2009 et 2010, les propositions formulées dans l'avis de 2008. Faute de publication, en 2010, des objectifs de qualité de service universel, les objectifs fixés par l'arrêté de 2009 ont, en l'absence de disposition contraire, continué à s'appliquer en 2010, sans qu'y fasse obstacle la formulation de l'intitulé de ce texte, dépourvue de valeur normative.

II. - Le projet d'arrêté

Le tableau suivant met en perspective les objectifs historiques arrêtés ou envisagés par le ministre chargé des postes et les valeurs mesurées correspondantes transmises par La Poste dans ses restitutions à l'ARCEP et publiées dans le tableau de bord du service universel.

Produit		Objectifs 2008 (arrêté du 22 juillet 2008)	Objectifs 2009 (arrêté du 8 juin 2009)	Objectifs 2010 (arrêté du 8 juin 2009)	Objectifs 2011	Objectifs 2012
lettre prioritaire	J+1	83 % (réalisé : 83,9 %)	84 % (réalisé : 84,7 %)	84 % (réalisé : 83,4 %)	85 %	85 %
	J+2	95 % (réalisé : 96,8 %)	95,5% (réalisé : 96,8 %)	95,5% (réalisé : 96 %)		
	J+3				< 1,2 %	< 1,2 %
lettre verte	J+2					90 %
courrier transfrontière communautaire	J+3	85 % (réalisé : import : 97 % export : 95,4 %)	88 % (réalisé : import : 95,7 % export : 94,4 %)	88 % (réalisé : import : 92,7 % export : 90,4 %)	90 %	90 %
	J+5	97 % (réalisé : import : 99,5 % export : 99 %)	97 % (réalisé : import : 99,3 % export : 98,7 %)	97 % (réalisé : import : 98,7 % export : 99,6 %)	97 %	97 %
colissimo guichet	J+2	85 % (réalisé : 85 %)	86 % (réalisé : 87,7 %)	86 % (réalisé : 84,8 %)	87 %	87 %
	J+3	95 % (réalisé : 96,3 %)	95 % (réalisé : 96,6 %)	95 % (réalisé : 95,2 %)		
	J+4				<2 %	< 2 %
colissimo guichet (affranchissement électronique)	J+2				87,5 %	88 %
taux de réponse aux réclamations concernant le courrier domestique dans un délai de 21 jours		90 % (réalisé : 97,7 %)	90 % (réalisé : 95,3 %)	90 % (réalisé : 99 %)	95 %	95 %
taux de réponse aux réclamations concernant le colis dans un délai de 21 jours		(réalisé : 94,7 %)	(réalisé : 98,9 %)	(réalisé : 99,37 %)	95 %	95 %
lettre recommandée	perte	Mesure conforme à la norme EN 14137	Mesure conforme à la norme EN 14137	Mesure conforme à la norme EN 14137		Mesure conforme à la norme EN 14137
	J+2	Pas d'objectif (réalisé : 90,9 %)	Pas d'objectif (réalisé : 88,7 %)	Pas d'objectif (réalisé : 85,8 %)		88 %

Concernant la mesures de qualité de service, le projet d'arrêté prévoit que :

- « La mesure de la qualité de service du Colissimo guichet doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable » ;
- « Pour 2012, la mesure de qualité de service de la lettre recommandée et de la lettre verte doivent être effectuées sur la base d'un échantillon représentatif des flux et prenant en compte les éléments d'acheminement, de dépôt et de distribution de ces envois » ;
- « La méthodologie de mesure pour le traitement des réclamations doit être conforme aux principes préconisés dans la norme européenne EN 14012 ».

- « *Pour la lettre recommandée, La Poste doit mesurer la perte de ces objets conformément à la norme européenne EN 14137 à compter de l'année 2012* »

S'agissant des objectifs, le projet d'arrêté apporte les évolutions suivantes :

- pour la lettre prioritaire et pour le Colissimo guichet, l'instauration d'objectifs portant sur les délais excessifs (distribution au-delà de J+3 pour la lettre prioritaire et distribution au-delà de J+4 pour le Colissimo guichet) et, corrélativement, la disparition d'objectifs sur les délais de distribution intermédiaires ;
- pour la lettre verte, la création, à compter de l'année 2012, d'un objectif de délai d'acheminement en J+2 ;
- la création d'un objectif portant sur les délais de distribution du Colissimo guichet par affranchissement électronique ;
- la création d'un objectif sur le délai de réponse aux réclamations concernant le colis ;
- la création d'un objectif sur les délais de distribution de la lettre recommandée ; cet objectif porte sur le pourcentage de lettres recommandées distribuées en J+2 au plus.

III. - Sur les méthodes de mesure de qualité de service

a) Concernant la mesure de qualité de service de la lettre verte

Si l'Autorité admet les modalités de la mesure mise en place pour l'année 2012, à titre transitoire, notamment en raison de l'absence d'information sur les trafics réels de la lettre verte ou de leurs caractéristiques, elle estime nécessaire que la mesure des délais d'acheminement de la lettre verte soit réalisée sur la base de la méthodologie prévue par la norme EN 13850 à compter de 2013.

b) Concernant la mesure de la qualité de la lettre recommandée

L'Autorité relève que le projet d'arrêté prévoit, d'une part, que le taux de perte de la lettre recommandée soit mesuré conformément à la norme européenne EN 14137 et, d'autre part que le délai d'acheminement en J+2 de cette même lettre recommandée soit mesuré « *sur la base d'un échantillon représentatif des flux* ».

L'Autorité estime que, si la norme EN 14137 a en premier lieu pour objet d'estimer le taux de perte et de délais aberrants des lettres recommandées, sa méthodologie, qui repose sur une prise en compte exhaustive des envois, est tout à fait adaptée pour la mesure des délais d'acheminement en J+2.

De ce fait, l'Autorité estime qu'il n'est pas pertinent de prévoir deux systèmes de mesure indépendants concernant la lettre recommandée : les deux indicateurs relatifs à la qualité de la lettre recommandée devraient donc être mesurés conformément à la norme EN 14137.

IV. – Sur les objectifs et leur niveau

a) *Sur la portée des objectifs*

L'ARCEP a souligné, dans son avis de 2008, que les objectifs doivent être porteurs d'une information pertinente et permettre aux utilisateurs d'anticiper correctement la qualité de service à laquelle ils peuvent s'attendre. Pour cela, les niveaux de qualité de service de référence doivent se situer à un taux proche de 95% de réussite et donner ainsi une information pertinente au consommateur.

Par ailleurs, ces objectifs devraient être stables et s'inscrire dans un horizon de moyen terme. En effet, la directive postale fait référence à une « *qualité déterminée* », ce qui signifie que la fonction de ces objectifs est de fixer de façon durable les caractéristiques des prestations de service universel assurées par La Poste.

L'Autorité regrette ainsi que les objectifs de qualité du service universel fixés à La Poste fluctuent au regard des réalisations observées de La Poste, et ne donnent pas de signal précis sur ce qui est attendu d'elle, de façon structurelle, par l'Etat.

b) *Sur le niveau des objectifs*

- Concernant la lettre prioritaire et la lettre verte

La Poste a commercialisé, en 2011, une nouvelle offre de service universel dénommée « lettre verte » avec, comme caractéristique attendue, un taux de distribution en J+2 de 95 %. Dès lors, l'Autorité estime que si un objectif J+2 de 90% en 2012 pour la lettre verte est concevable car il s'agit d'un produit en lancement demandant une adaptation des processus industriels, l'objectif devra être fixé à 95% dès 2013 de manière à remplir sa fonction de caractérisation de l'offre.

L'Autorité souligne également que la fixation des objectifs de qualité de service devrait être l'occasion de distinguer clairement les caractéristiques de la lettre verte et celles de la lettre prioritaire afin que les consommateurs fassent leur choix en connaissance de cause.

L'Autorité estime que la lettre prioritaire devrait avoir une qualité significativement supérieure à celle qui est constatée aujourd'hui et se rapprocher à terme d'un niveau de 95%, ce qui pourrait s'accompagner d'un accroissement de son différentiel de prix avec la lettre verte. S'agissant de l'année 2012 et compte tenu des résultats en progrès sur les trois premiers trimestres de l'année 2011 (87 % de J+1), l'Autorité propose, pour 2012, un objectif de 88 % (à J+1) permettant de consolider cette dynamique de progrès.

L'Autorité considère que, s'agissant de la lettre prioritaire de La Poste, établir un taux de « délai excessif » en J+3 n'est pas approprié et qu'il convient de se fonder sur un délai de J+2. Le niveau réalisé en 2010 étant de l'ordre de 96 %, il apparaît pertinent, compte-tenu des progrès réalisés par La Poste en 2011, de fixer un objectif de distribution en J+2 de la lettre prioritaire à un niveau de 97 %, ce qui correspondrait à un taux de délais excessif, entendu comme au-delà de J+2, de 3%.

- Concernant la lettre recommandée

L'Autorité a souligné, dans son avis susvisé en date du 13 juillet 2010, qu'il est indispensable de préciser si la lettre recommandée relève ou non des envois « prioritaires » et, par voie de conséquence, de donner à l'utilisateur une information claire sur ce point.

Si les règles communautaires et nationales ne donnent aucune précision sur le caractère prioritaire ou non du service des envois recommandés, en l'état actuel du catalogue du service universel ainsi que des conditions contractuelles et commerciales édictées par La Poste, l'Autorité estime que la lettre recommandée relève des envois prioritaires et qu'il est ainsi logique qu'un objectif en J+1 lui soit fixé.

Toutefois, l'Autorité n'ignore pas les spécificités techniques de traitement de la lettre recommandée et conçoit qu'un objectif en J+2 soit fixé mais alors il devrait l'être à terme à un niveau proche de 95 % compte tenu de l'importance de ce service pour les consommateurs. Si le niveau de 88% proposé par le projet d'arrêté pour l'année 2011 paraît acceptable, compte-tenu des niveaux actuels réalisés par La Poste, il devra être progressivement relevé, au cours des prochaines années.

V. – Conclusion

L'Autorité propose les modifications mentionnées en annexe au projet d'arrêté qui lui a été soumis.

Le présent avis sera transmis au ministre chargé de l'industrie et publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris le 22 décembre 2011

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

Annexe à l'avis n° 2011-1509

Texte soumis pour avis à l'Autorité	Propositions de l'Autorité (en gras)
<p>Article 1^{er}</p> <p>1° Les mesures de qualité de service de la lettre prioritaire et du courrier transfrontière communautaire doivent être effectuées conformément à la norme européenne EN 13850.</p> <p>2° La mesure de la qualité de service du Colissimo guichet doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable.</p> <p>3° Pour 2012, la mesure de la qualité de service de la lettre recommandée et de la lettre Verte doivent être effectuées sur la base d'un échantillon représentatif des flux et en prenant en compte les éléments d'acheminement, de dépôt et de distribution de ces envois.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>1° Les mesures de qualité de service de la lettre prioritaire et du courrier transfrontière communautaire doivent être effectuées conformément à la norme européenne EN 13850.</p> <p>2° La mesure de la qualité de service du Colissimo guichet doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable.</p> <p>3° Pour 2012, la mesure de la qualité de service de la lettre Verte doivent être effectuées sur la base d'un échantillon représentatif des flux et en prenant en compte les éléments d'acheminement, de dépôt et de distribution de ces envois.</p> <p>4° La mesure de la qualité de service de la lettre recommandée doit être effectuée sur la base de la méthodologie prévue par la norme EN 14137 à compter de l'année 2012.</p>
<p>Article 2</p> <p>Les jours de dépôt et de distribution s'entendant en jours ouvrables, les indicateurs et objectifs de qualité de service assignés à La Poste sont définis dans le tableau en annexe</p>	
<p>Article 3</p> <p>Le traitement des réclamations doit faire l'objet d'un rapport annuel faisant apparaître le nombre de réclamations courrier et colis ainsi que la méthodologie utilisée. La méthode de mesure doit être conforme aux principes préconisés dans la norme européenne EN 14012.</p> <p>Le taux de réponse des réclamations dans un délai de 21 jours concernant le courrier domestique est fixé à 95 % pour les années 2011 et 2012.</p> <p>Le taux de réponse des réclamations dans un délai de 21 jours concernant le colis est fixé à 95 % pour les années 2011 et 2012.</p>	

<p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Pour la lettre recommandée, La Poste doit mesurer la perte de ces objets conformément à la norme européenne EN 14137 à compter de l'année 2012.</p>	
<p style="text-align: center;">Article 5</p> <p>Le directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.</p>	

Objectifs de qualité de service au titre de l'offre de service universel pour 2011 et 2012

	2011	2012		2011	2012
	(Texte soumis pour avis à l'Autorité)			Propositions de l'Autorité (en gras)	
Lettre prioritaire J+1			Lettre prioritaire J+1		
Taux de distribution en J+1	85 %	85 %	Taux de distribution en J+1	-	88 %
Délais excessifs (distribution au delà de J+3)	<1,2 %	<1,2 %	Taux de distribution en J+2	-	97 %
Lettre Verte			Lettre Verte		
Taux de distribution en J+2	n/a	90 %	Taux de distribution en J+2	-	90 %
Colissimo guichet			Colissimo guichet		
Taux de distribution en J+2 (simple ou recommandé)	87 %	87 %	Taux de distribution en J+2 (simple ou recommandé)	-	87 %
Taux de distribution en J+2 avec affranchissement électronique (simple ou recommandé)	87,5 %	88 %	Taux de distribution en J+2 avec affranchissement électronique (simple ou recommandé)	-	88 %
Délais excessifs (distribution au delà de J+4)	< 2 %	< 2 %	Délais excessifs (distribution au delà de J+4)	-	< 2 %
Lettre recommandée			Lettre recommandée		
Taux de distribution en J+2	n/a	88 %	Taux de distribution en J+2	-	88 %
Courrier transfrontière (import)			Courrier transfrontière (import)		
Taux de distribution en J+3	90 %	90 %	Taux de distribution en J+3	-	90 %
Taux de distribution en J+5	97 %	97 %	Taux de distribution en J+5	-	97 %