

Avis n°2017-1084
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 19 septembre 2017
sur un projet de contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste
pour la période 2018-2022

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

Vu la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997 modifiée, concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité de service ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment son articles L. 5-2 ;

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

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

Vu l'arrêté du 22 octobre 2014 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2014 et 2015 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 14 octobre 2015 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2015, 2016 et 2017 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 le courrier en date du 17 juillet 2017 par lequel le Directeur général des entreprises a saisi l'Arcep, pour avis, d'un projet de contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste pour la période 2018-2022 ;

Après en avoir délibéré le 19 septembre 2017,

1. – 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 application de l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée 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 en date du 17 juillet 2017, le Directeur général des entreprises a saisi l'Arcep pour avis sur un projet de contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste pour la période 2018-2022, en particulier sur la mission de service universel postal et le dispositif rénové de qualité de service envisagé.

Le projet de contrat d'entreprise transmis à l'Arcep couvre les quatre missions de service public de La Poste – le service universel postal, le transport et la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et l'aménagement du territoire – et définit les engagements correspondants de La Poste et de l'Etat. Le document s'articule ainsi autour de quatre chapitres distincts :

- Le service universel postal ;
- Le transport et la distribution de la presse ;
- Présence de proximité au service de la cohésion territoriale et sociale ;
- Engagements citoyens de La Poste.

L'Arcep qui, au titre de l'article L. 5-2 4° du CPCE, a pour mission de veiller au respect des objectifs de qualité du service universel fixés par arrêté, à la fiabilité des mesures de qualité correspondantes et à la bonne information du public sur leurs résultats, est particulièrement attentive au volet relatif au service universel postal du contrat d'entreprise, qui définit les trajectoires d'objectifs de qualité de service pour les années à venir ainsi que les engagements de La Poste concernant l'amélioration du service universel.

Le présent avis se concentre ainsi sur l'analyse du dispositif envisagé concernant la qualité de service et son contrôle ainsi que sur les besoins liés à l'évolution des usages, en particulier concernant le e-commerce et le colis.

2. – Analyse de l'Autorité

L'Arcep approuve l'approche ouverte menée dans le cadre des travaux préparatoires du prochain contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste, associant à la démarche les différents acteurs concernés, dont les services de l'Autorité.

Ces travaux ont été l'occasion d'échanger sur les résultats du précédent contrat. Au cours de cette période, des améliorations sensibles ont été réalisées tant sur l'offre de service proposée aux utilisateurs (Lettre recommandée, nouvelle gamme Courrier – Colis, création de la Lettre suivie) que sur la qualité de service. Celles de la Lettre verte et du colis du service universel sont aussi en hausse continue sur la même période. Par contre, cette qualité de service qui a progressé significativement en début de période s'est aussi détériorée par la suite pour certaines prestations du courrier (Lettre recommandée et Lettre prioritaire).

Face à la poursuite de la baisse des volumes et à la nécessité pour La Poste d'adapter son organisation et son appareil industriel, il apparaît essentiel de maintenir un contrôle attentif de la qualité des prestations du service universel et en particulier du courrier, tout en prenant en compte l'apparition de nouveaux usages et de nouveaux besoins, notamment dans le secteur du colis et du e-commerce.

2. - 1. La qualité du service universel

Pour tenir compte des évolutions en cours, le projet de contrat d'entreprise prévoit une double approche en matière de qualité du service universel basée à la fois sur les performances industrielles de La Poste et sur la satisfaction des utilisateurs de ses services.

Sur le dispositif réglementaire de contrôle de la qualité du service universel

La première approche renvoie au dispositif réglementaire visant à contrôler la qualité du service universel, encadrée par arrêté du ministre chargé des postes, à travers la fixation d'objectifs portant sur les délais d'acheminement des principales prestations du courrier et du colis du service universel et dont le respect est soumis au contrôle de l'Arcep. Cette dernière veille également à la fiabilité de la mesure des indicateurs de qualité correspondants et à la publication de leurs résultats.

La finalité poursuivie par le projet de contrat d'entreprise est de resserrer le nombre d'objectifs réglementaires autour d'indicateurs clés. Si l'Arcep est favorable à une démarche de simplification du dispositif d'objectifs réglementaires existant, elle considère toutefois qu'il convient de maintenir une vigilance sur certains indicateurs. A cet égard, elle est satisfaite du maintien des objectifs réglementaires concernant la mesure des délais excessifs pour les produits du courrier¹ et le colis du service universel. Elle approuve également l'extension de l'objectif concernant les délais de mise en œuvre à l'ensemble des contrats de réexpédition, l'indicateur actuel étant limité aux contrats de réexpédition souscrits en ligne.

L'Autorité regrette toutefois que le contrat d'entreprise ne prévoit pas d'objectif portant sur les délais d'acheminement des avis de réception des Lettres recommandées. Elle entend la difficulté de fiabiliser une telle mesure. En effet, les avis de réception des Lettres recommandées distribuées aux entreprises ne peuvent pas, dans certains cas, être remis au facteur immédiatement lors de la distribution, ce qui fausse ainsi les résultats de la mesure. Néanmoins, La Poste pourrait engager une réflexion pour la modernisation de son dispositif afin de permettre la signature et le renvoi rapide et systématique des avis de réception par les entreprises destinataires suite à la remise d'une Lettre recommandée. Le contrat d'entreprise pourrait formaliser cet engagement.

Par ailleurs, l'Arcep se félicite que le projet de contrat d'entreprise prévoit que l'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixera expressément la liste des indicateurs de qualité qui ne donneront pas lieu à un objectif mais que La Poste aura l'obligation de mesurer et de publier, ainsi que la méthodologie de mesure correspondante. En effet, jusqu'à présent, en dehors des indicateurs pour lesquels un objectif était fixé par arrêté, rien n'était prévu par les textes et les autres indicateurs de qualité de service mesurés et publiés par La Poste dans son tableau de bord du service universel résultaient uniquement d'un travail de collaboration entre La Poste et l'Arcep. Cette évolution permettra d'assurer la pérennité de l'ensemble des indicateurs de qualité mis en place et de veiller à la bonne information du public sur leurs résultats.

Ainsi, en ce qui concerne les avis de réception des Lettres recommandées, bien que le projet de contrat d'entreprise prévoie qu'aucun objectif réglementaire ne sera fixé pour la période 2018-2022, l'Arcep note que leurs délais d'acheminement feront l'objet d'un indicateur prévu par arrêté et dont les résultats devront être rendus publics chaque année.

Sur le niveau des objectifs de qualité de service

Le projet de contrat d'entreprise souligne que « *tant les objectifs fixés par l'Etat que les performances atteintes par La Poste sont désormais d'un niveau particulièrement élevé* » et propose de stabiliser la qualité de service en maintenant le niveau actuel des objectifs pour la période 2018-2022. La seule exception prévue concerne la Lettre recommandée dont l'objectif passerait de 95 % de J+2 actuellement à 94 % de J+2 pour la période 2018-2022. Au regard de l'importance de ce service pour les utilisateurs et de la valeur juridique qui peut lui être attribuée dans le cadre de procédures administratives, contentieuses ou encore commerciales, la fiabilité des délais d'acheminement annoncés apparaît essentielle. Il serait donc souhaitable de privilégier la stabilité de cet objectif.

En ce qui concerne le colis du service universel, le projet de contrat prévoit la mise en place d'un indicateur unique mesurant les délais d'acheminement des Colissimo qu'ils soient affranchis au guichet ou en ligne (contre deux indicateurs distincts auparavant).

¹ Lettre prioritaire, Lettre verte et Lettre recommandée

Au cours des dernières années, les objectifs de ce produit ont connu une hausse progressive, de même que les résultats de qualité de service correspondants.

		2013	2014	2015	2016	2017
Colis affranchi au guichet (J+2)	Objectifs	88,0 %	88,0 %	89,5 %	90,0 %	91,0 %
	Résultats	89,4 %	91,0 %	91,6 %	92,2 %	93,0 %*
Colis affranchi en ligne (J+2)	Objectifs	88,0 %	89 %	90 %	91 %	92 %
	Résultats	91,0 %	92,5 %	92,8 %	93,1 %	93,6 %*

* Chiffres provisoires du S1 2017

Le projet de contrat d'entreprise prévoit pour la période à venir un objectif en J+2 de 91 %. Il pourrait être envisagé de fixer dans le contrat d'entreprise une trajectoire en hausse à horizon 2022.

En ce qui concerne la Lettre verte, le projet de contrat d'entreprise prévoit le maintien de l'objectif en J+2 à 94 % pour la période 2018-2022. Or, à l'origine, il était prévu que ce produit tende à terme vers un objectif cible de 95 % ; cet objectif avait initialement été fixé pour l'année 2015 par un arrêté du 22 octobre 2014, mais la trajectoire avait été revue à la baisse et rééchelonnée du fait des difficultés rencontrées par La Poste. L'Arcep s'interroge sur l'échéance à laquelle un objectif de 95 % pourrait être fixé de façon pérenne.

		2013	2014	2015	2016	2017
Lettre verte (J+2)	Objectifs	93,00 %	94,00 %	93,50 %	93,75 %	94,00 %
	Résultats	92,80 %	93,20 %	93,80 %	94,90 %	96,40 %*

* Chiffres provisoires du S1 2017

2. - 2. La mesure de la satisfaction des consommateurs

La seconde approche prévue par le contrat d'entreprise vise à mieux appréhender la perception des services de La Poste par les utilisateurs à travers une évaluation de leur satisfaction. Cette démarche se traduirait par la mise en place par La Poste d'un tableau de bord de la satisfaction client portant sur des services déterminés de La Poste. Ce document, qui aurait vocation à être rendu public présenterait :

- des indicateurs visant à refléter la perception des utilisateurs : les *Net Promoter Score*, issus d'une interrogation de l'utilisateur sur son expérience client (« recommanderiez-vous ce service ? ») ;
- des indicateurs de la performance industrielle de La Poste à travers la mesure du taux de réalisation des services considérés.

La meilleure prise en compte de la satisfaction des utilisateurs de service postaux est une approche intéressante, en complément du dispositif de contrôle de la qualité de service de La Poste, qui permettra d'avoir une vision plus complète de leurs attentes, des points de satisfaction ou au contraire des axes de progrès et des éventuels dysfonctionnements à corriger. L'Arcep considère toutefois que ces mesures doivent être comprises comme un complément utile aux indicateurs traditionnels de mesure de la qualité de service mais qu'elles n'ont pas vocation à s'y substituer.

2. - 3. Colis et e-commerce

Dans le cadre du projet de contrat d'entreprise, La Poste s'engage à proposer une offre diversifiée de qualité sur tout le territoire, répondant à l'évolution des besoins et permettant de garantir à tous l'accès à des prestations de colis abordables. Elle s'engage également à améliorer la visibilité et la lisibilité de ses offres et tarifs, tant sur ses supports de communication et d'information que dans les bureaux de poste et à assurer un conseil de qualité dans tous les bureaux de poste.

Par ailleurs, à la demande de l'Arcep, La Poste soumettra à l'Etat une proposition visant à intégrer au sein du service universel l'option de suivi associée à l'offre Paquet international entreprise afin de faciliter l'accès des petits e-commerçants à ce service, souvent indispensable à leur activité. Cette évolution interviendrait au 1^{er} janvier 2018.

L'Autorité considère que ces engagements sont importants pour permettre aux entreprises du e-commerce en France, quelle que soit leur taille, de bénéficier d'offres et de tarifs clairs et adaptés et pour favoriser leur développement, notamment à l'international.

2. - 4. La presse

Le projet de contrat d'entreprise mentionne le rôle important de La Poste dans la distribution de la presse en zone rurale. L'Autorité y est également sensible et est prête à apporter sa contribution aux réflexions qui s'engageraient sur cette question.

3. – Conclusion

L'Arcep se réjouit que les travaux préparatoires du contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste aient pu faire l'objet d'une concertation élargie et que plusieurs de ses propositions formulées dans le cadre des groupes de travail préparatoires aient été prises en compte, notamment sur le dispositif de contrôle de la qualité de service de La Poste.

Elle formule toutefois dans le présent avis des recommandations complémentaires, en particulier concernant le niveau des objectifs de qualité de service envisagé pour la Lettre recommandée (maintien de l'objectif de 95 % de J+2) et le colis du service universel (progression de l'objectif en J+2 à horizon 2022).

Elle regrette que le projet de contrat d'entreprise ne prévoit pas la fixation d'objectif réglementaire, pour la période 2018-2022, concernant les délais d'acheminement des avis de réception des Lettres recommandées et invite La Poste à engager une réflexion visant à moderniser le dispositif de recueil des signatures sur les avis de réception auprès des entreprises destinataires.

Enfin, elle approuve l'initiative consistant à mieux prendre en compte la satisfaction client à travers la mise en place d'un tableau de bord avec des indicateurs dédiés ainsi que les engagements pris par La Poste concernant l'offre colis, en particulier à destination des petits e-commerçants.

Par ailleurs, soucieuse d'apporter au Gouvernement et à La Poste la visibilité nécessaire sur les conditions économiques de prestation du service universel sur la période de ce projet de contrat d'entreprise, l'Arcep a, pour sa part, engagé de façon anticipée les travaux relatifs au dispositif d'encadrement du service universel pour la période 2019-2022. Ces travaux devraient aboutir avant la fin de cette année.

Le présent avis sera transmis au Directeur général des entreprises.

Fait à Paris, le 19 septembre 2017

Le Président

Sébastien SORIANO