

Avis n° 2023-0356
de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes
et de la distribution de la presse
en date du 14 février 2023
sur un projet de contrat d'entreprise entre l'État et La Poste pour la période 2023-2027

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (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 ses articles L. 1, L. 2-2, L. 5-2 et R. 1-1-10 ;

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 le courrier enregistré à l'Autorité le 23 janvier 2023 par lequel la Direction générale des entreprises (ci-après « DGE ») a saisi l'Arcep, pour avis, d'un projet de contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste pour la période 2023-2027 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 14 février 2023,

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 enregistré à l'Autorité le 23 janvier 2023, 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 2023-2027, en particulier sur la mission de service universel postal (ci-après « SUP »).

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 présent avis se concentre sur l'analyse du dispositif envisagé concernant la qualité de service et son contrôle ainsi que sur la compensation versée au titre de la mission de service universel postal, en ce que ces thématiques correspondent aux compétences de l'Arcep.

À noter que la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a désigné La Poste en tant que prestataire du service universel postal pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 2011.

Les dispositions du projet de contrat d'entreprise relatives à l'exercice du service universel postal par La Poste couvriraient donc la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025.

2 Analyse de l'Autorité

2.1 Sur la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier du service universel postal

Le projet de contrat rappelle notamment les principes de la nouvelle gamme courrier (ci-après « NGC ») du SUP, qui a été lancée au 1^{er} janvier 2023.

Ainsi qu'elle l'avait précisé dans son avis non tarifaire sur la NGC¹, l'Autorité rappelle qu'il est indispensable « *qu'un retour d'expérience soit organisé par La Poste périodiquement, dès 2023, en vue de s'assurer que ces offres répondent effectivement aux besoins des utilisateurs. Un bilan devrait également être réalisé au moment adéquat pour vérifier que les trajectoires anticipées (notamment en termes de coûts et de recettes) sont effectivement celles constatées en pratique* ».

2.2 Sur la liste des indicateurs devant être mesurés et publiés par La Poste

La présente section porte sur l'analyse des indicateurs devant être mesurés et publiés par La Poste listés dans le projet de contrat. L'analyse des niveaux d'objectif pour une partie de ces indicateurs fera l'objet de la partie suivante.

2.2.1 Indicateurs de qualité de service

Le projet de contrat prévoit, à l'annexe 3 de la section portant sur le service universel postal, la « *liste des indicateurs tiers de qualité de service listés par arrêté et publiés dans le tableau de bord du service universel* », suivis par l'État et La Poste.

Une telle liste permet de veiller au maintien de la bonne information des usagers et des pouvoirs publics s'agissant de la qualité de service des prestations de service universel relative à la distribution du courrier.

Sur les indicateurs listés

S'agissant du courrier grand public, la liste annexée au projet de contrat tient compte des évolutions induites par la mise en place de la NGC, notamment :

¹ Avis n° 2022-1139 en date du 2 juin 2022 relatif à une modification du catalogue des prestations du service universel postal

- mise à jour des indicateurs relatifs aux délais de distribution (y compris les délais excessifs) pour lesquels des taux de distribution sont mesurés, en cohérence avec le recentrage de la gamme à J+3 (c'est notamment le cas de la Lettre verte et de la Lettre recommandée) ;
- introduction notamment de la mesure de taux de distribution pour la e-Lettre rouge à J+1, la Lettre services plus à J+2 et au-delà de J+7 et suppression des indicateurs liés à la Lettre prioritaire.

Toutefois, s'agissant de la e-Lettre rouge, aucun indicateur relatif au taux de distribution à J+2 ainsi qu'au taux de distribution supérieur à J+5 n'est listé, alors que des indicateurs équivalents existaient pour la Lettre prioritaire².

En outre, les indicateurs suivants, dont l'absence avait été déjà relevée dans l'avis³ de l'Arcep sur le projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2022, ne sont pas inclus dans la liste susmentionnée :

- taux de distribution du courrier transfrontière import en J+3 et J+5 ;
- nombre de réclamations relatives à la qualité de l'accueil en bureau de poste.

Ainsi, si **l'Autorité prend acte de la mise en cohérence de la liste des indicateurs devant être mesurés et publiés par La Poste avec la NGC, elle remarque l'absence de certains indicateurs qu'elle avait relevée dans un précédent avis. Elle regrette également, en ce qui concerne la e-Lettre rouge, l'absence d'indicateurs caractérisant précisément la distribution hors délais de ce produit, par exemple à J+2 et au-delà de J+5** (par parallélisme avec la Lettre prioritaire) en ce qu'ils pourraient enrichir la bonne information des utilisateurs.

Enfin, afin notamment de permettre aux usagers de bénéficier d'une information la plus précise **l'Autorité estime opportun de compléter la mesure et la publication de ces indicateurs, qui s'effectue pour l'instant au niveau national, avec une déclinaison au niveau local.**

2.2.2 Indicateurs de satisfaction client

Des indicateurs de satisfaction client étaient listés dans le précédent contrat d'entreprise et étaient jusqu'à présent publiés dans le tableau de bord du service universel. Or, bien que le principe soit acté dans ce projet de contrat⁴, aucun indicateur de ce type n'est explicité dans l'annexe des indicateurs suivis et donnant lieu à publication.

En outre, s'agissant de l'information des utilisateurs, l'Autorité avait souligné son caractère essentiel⁵ et le caractère impératif⁶ de renforcer significativement cette information et sa qualité dans un contexte où le service fourni ne correspondait pas à la situation normale.

L'Autorité regrette l'absence d'indicateurs explicites de satisfaction client, alors que ces mesures sont un complément utile aux indicateurs traditionnels de mesure de la qualité de service bien qu'elles

² Dans le précédent contrat d'entreprise, les taux de distribution à J+2 et à plus de J+4 pour la Lettre prioritaire étaient listés.

³ Avis n° 2022-0680 sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2022, au titre de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer en application de l'article L. 2 du CPCE.

⁴ Au 4^e paragraphe de la section 2.2 du projet de contrat, il est stipulé que « *en complément des objectifs réglementaires, l'Etat et La Poste suivront annuellement une liste d'indicateurs de qualité de service et de satisfaction client faisant l'objet d'une restitution publique* ».

⁵ En particulier, dans l'avis n° 2022-1139 susmentionné, elle avait indiqué qu'il était « *indispensable que La Poste mette en place des mécanismes adéquats de communication à destination des utilisateurs du service universel postal afin que ces derniers puissent connaître les offres qui seront à leur disposition à compter du 1^{er} janvier 2023 et les conditions dans lesquelles ces dernières pourront être utilisées* »

⁶ Cette remarque, issue de l'avis n° 2020- 0425 en date du 30 avril 2020 sur les adaptations d'organisation de La Poste impactant le service universel postal dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, s'applique également au contexte de lancement de la NGC

n'aient pas vocation à s'y substituer. Par ailleurs, **l'Autorité estime souhaitable de mesurer la satisfaction relative au niveau d'information dont les clients disposent sur les offres et la qualité de ces dernières.**

2.3 Sur les objectifs de qualité de service envisagés par le projet de contrat

Le projet de contrat soumis pour avis prévoit que les indicateurs liés aux délais d'acheminement de la Lettre verte, de la Lettre recommandée, du Colissimo, ainsi que le taux de mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais prévus soient soumis à objectif.

	2023	2024	2025
Lettre verte (J+3)	≥ 95 %	≥ 95 %	≥ 95 %
Lettre recommandée (J+3)	≥ 95 %	≥ 95 %	≥ 95 %
Délais excessifs LV et LR au-delà de J+5	< 1 %	< 1 %	< 1 %
Colissimo (J+2)	≥ 92 %	≥ 92 %	≥ 92 %
Délais excessifs Colissimo au-delà de J+4	< 1,5 %	< 1,5 %	< 1,5 %
Mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais	≥ 95 %	≥ 95 %	≥ 95 %

2.3.1 Sur l'absence d'objectif réglementaire fixé pour la e-Lettre rouge et la Lettre Services Plus

S'agissant de la e-Lettre rouge, si le projet de contrat prévoit la mesure et la publication du taux de distribution à J+1 (cf. 2.2.1), aucun objectif n'a été fixé pour ce produit. Il est à noter que l'existence d'objectifs de délai de distribution et de délai excessif pour ce produit est toutefois mentionnée⁷.

S'agissant de la Lettre Services Plus, aucun objectif n'a été fixé, ni ne semble prévu dans le projet de contrat.

L'Autorité déplore ainsi l'absence d'objectifs pour la e-Lettre rouge et pour la Lettre Services Plus, et recommande d'en établir.

2.3.2 Niveau des objectifs de qualité de service

Il peut être noté que, par rapport aux objectifs fixés pour l'année 2022⁸, outre la mise à jour des délais en cohérence avec la NGC (i.e. ajout d'un jour dans les délais d'acheminement, y compris excessifs, des produits courrier), seul le niveau de l'objectif associé au délai de distribution de la Lettre verte a évolué. Le projet de contrat le fixe désormais à 95% alors qu'il était de 94% auparavant.

Ainsi, l'Autorité prend acte de l'évolution de l'objectif fixé pour le délai de distribution de la Lettre verte à J+3 ainsi que des objectifs applicables aux autres produits.

⁷ Au 3^e paragraphe de la section 2.2 du projet de contrat, il est stipulé que, « *dès lors que l'augmentation des volumes le justifierait sur le plan économique, La Poste étudiera un renforcement du réseau d'impression de la e-Lettre rouge, en augmentant le nombre de sites répartis sur le territoire. Dans ces conditions, l'objectif de qualité de service associé à ce produit pourrait être réexaminé de manière à déterminer si les objectifs de délai de distribution ou de délai excessif peuvent être augmentés* »

⁸ Arrêté du 30 mai 2022 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2022 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

2.4 Sur le versement d'une contribution financière en compensation des coûts de la mission de service universel postal

Le projet de contrat d'entreprise rappelle que « afin d'accompagner la mutation du service universel postal, de garantir sa pérennité et son caractère abordable, l'article L2-2 du CPCE prévoit que La Poste reçoit de l'Etat une compensation au titre de sa mission de service universel postal ».

En particulier, il prévoit une modulation de la compensation « en fonction des résultats de qualité de service de la Lettre verte effectivement livrée en J+3 telle que publiée dans le tableau de bord du service universel postal en application de l'article R.1-1-8 du CPCE ».

Pour les années 2023 à 2025, cette modulation suit le barème suivant :

Indicateur : taux de Lettre verte effectivement livrée en J+3	≥ 95,5 %	520
	De ≥ 94,5 % à < 95,5 %	510
	< 94,5 %	500

Un mécanisme du même type, avec un délai d'acheminement à J+2 et des paliers inférieurs d'un point en cohérence avec l'objectif associé, avait déjà été mis en place dans l'avenant au contrat d'entreprise entre l'État et La Poste pour la période 2018-2022.

Comme elle l'avait déjà relevé dans son avis⁹ sur l'avenant susmentionné, les seuils prévus par le barème pour les années 2023 à 2025 ne sont pas en complète cohérence avec les objectifs de qualité de service envisagés pour la Lettre verte au titre de la même année. En effet, il semblerait cohérent que l'atteinte de l'objectif qui devrait être *in fine* fixé par arrêté soit associé à un changement de niveau du montant de la compensation. Si l'arrêté reprenait effectivement l'objectif du projet de contrat, cela correspondrait à 95 % de distribution en J+3 pour la Lettre verte pour la période 2023 à 2025.

Ainsi, il serait cohérent de prévoir que la compensation soit fixée à un montant déterminé jusqu'au niveau de l'objectif fixé par l'arrêté, et soit modulé au-delà en fonction du niveau des résultats de qualité de service atteints par La Poste.

3 Conclusion

L'Autorité rappelle le caractère indispensable du retour d'expérience sur le lancement de la nouvelle gamme courrier. Celui-ci doit être organisé par La Poste périodiquement, dès 2023, en vue de s'assurer que ces offres répondent effectivement aux besoins des utilisateurs. Un bilan devra également être réalisé au moment adéquat pour évaluer les éventuels écarts entre les trajectoires anticipées, en termes de coûts et de revenus, avec celles effectivement constatées.

L'Autorité déplore l'absence d'objectifs pour la e-Lettre rouge et pour la Lettre Services Plus et recommande d'en établir. Elle prend acte de l'évolution de l'objectif fixé pour le délai de distribution de la Lettre verte à J+3 ainsi que des objectifs applicables aux autres produits.

L'Autorité prend acte de la mise en cohérence de la liste des indicateurs de qualité de service devant être mesurés et publiés par La Poste avec la mise en place de la nouvelle gamme courrier, mais regrette, en ce qui concerne la e-Lettre rouge, l'absence d'indicateurs caractérisant précisément la distribution hors délais de ce produit, par exemple à J+2 et au-delà de J+5. Elle estime par ailleurs

⁹ Avis n° 2022-0681 en date du 29 mars 2022 sur un projet d'avenant au contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste pour la période 2018-2022

souhaitable de compléter la mesure et la publication de ces indicateurs avec une déclinaison au niveau local.

L'Autorité regrette également l'absence d'indicateurs explicites de satisfaction client et estime souhaitable de mesurer la satisfaction relative au niveau d'information dont les clients disposent sur les offres et la qualité de ces dernières.

Enfin, concernant le mécanisme de modulation de la compensation des coûts de la mission du service universel postal, l'Autorité rappelle qu'il serait cohérent de prévoir que la compensation soit fixée à un montant déterminé jusqu'au niveau de l'objectif fixé par l'arrêté, et soit modulé au-delà en fonction du niveau des résultats de qualité de service atteints par La Poste.

Fait à Paris, le 14 février 2023,

La Présidente

Laure de LA RAUDIERE