

Le dispositif de suivi par l'ARCEP
du service universel postal

Consultation publique du 26 juillet au 17 septembre 2012

AVERTISSEMENT

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l'ARCEP ») met en consultation publique un projet de décision relatif au suivi des obligations de service universel de La Poste.

L'avis des personnes intéressées est sollicité sur l'ensemble du présent document. Les commentaires doivent être transmis à l'ARCEP par courriel à l'adresse dispositifsu@arcep.fr avant le 17 septembre 2012. Il sera tenu le plus grand compte des commentaires publics transmis à l'ARCEP, les principes décrits dans le présent document pouvant évoluer, en tant que besoin, au vu des contributions reçues.

Dans un souci de transparence, l'Autorité publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par le secret des affaires. A cette fin, les contributeurs sont invités à reporter dans une annexe spécifique les éléments qu'ils considèrent devoir être couverts par le secret des affaires. Les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages couverts par le secret des affaires.

Ce document est disponible en téléchargement sur le site : <http://www.arcep.fr>

I. - Introduction

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'information 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.

L'Autorité souhaite aujourd'hui actualiser ce dispositif. Dans ce contexte, le présent document a pour objet de consulter 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 vise 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, ...).

II. - Eléments de contexte

A ce jour, le dispositif de suivi se compose, d'une part, de restitutions que La Poste fournit à l'ARCEP qui comprennent des informations pouvant être couvertes par le secret des affaires mais qui sont nécessaires pour que l'ARCEP puisse exercer son contrôle et, d'autre part, d'une information du public via le tableau de bord du service universel publié par La Poste.

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

II. – 1. Les données aujourd'hui transmises à l'Autorité

Une première décision² de l'Autorité prise en 2008 avait fixé, en concertation avec La Poste, le contenu de l'information restituée chaque année à l'ARCEP sur la mission de service universel, à l'exclusion de la qualité de service. Ces informations ont été transmises par La Poste à l'Autorité, pour la première fois, le 30 avril 2008.

Par ailleurs, un second dispositif d'information annuelle de l'ARCEP sur la qualité de service a été arrêté en mai 2009³, après des travaux complémentaires avec les services de La Poste. L'information fournie à l'Autorité comprend notamment les résultats annuels de qualité de service au niveau national, le taux de distribution en J + 1 par région, ainsi que le taux de J + 1 national observé pour le mois où la qualité est la meilleure et celui pour lequel la qualité est la plus faible.

L'Autorité veille à ce que les méthodologies de mesure utilisées par La Poste répondent bien à ses obligations. Dans ce cadre, l'ARCEP a fait réaliser :

- en 2006, un audit de la mesure de la qualité de service du courrier prioritaire ;
- en 2007, un audit de la mesure de la qualité de service des colis postaux relevant du service universel et du dispositif d'enregistrement des réclamations des usagers ;
- en 2009, une étude sur la mesure de la qualité de service des envois recommandés ; cette dernière a notamment conduit La Poste à améliorer de façon significative son dispositif de mesure.

II. – 2. Les informations aujourd'hui rendues publiques par La Poste

Depuis 2006, des informations concernant les délais d'acheminement sont publiées à la demande de l'Autorité par La Poste dans le tableau de bord du service universel. Le champ des informations rendues publiques s'est enrichi année après année.

Evolution des mesures des délais d'acheminement rendues publiques

Délais d'acheminement	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% de Lettres Prioritaires égrenées délivrées en J+1	X	X	X	X	X	X
% de Lettres Prioritaires égrenées délivrées en J+2	X	X	X	X	X	X
% de Courrier transfrontière import et export délivré en J+3	X	X	X	X	X	X
% de Courrier transfrontière import et export délivré en J+5	X	X	X	X	X	X
% de Colissimo Guichet délivrés en J+2	X	X	X	X	X	X
% de Colissimo Guichet affranchis en ligne délivrés en J+2						X
% de Colissimo Guichet délivrés en J+3	X	X	X	X	X	
% de Colissimo Guichet délivrés en J+4		X	X	X	X	X
% de presse quotidienne urgente délivrée en J+1			X	X	X	X
% de presse magazine urgente délivrée en J+1			X	X	X	X
% de presse non urgente distribuée en J+4			X	X	X	X
% de presse économique distribuée en J+7			X	X	X	X
% de courrier industriel Tem'post G 2 délivré en J+2			X	X	X	X
% de courrier industriel Tem'post G 4 délivré en J+4			X	X	X	X
% de courrier industriel Tem'post MD 7 délivré en J+7			X	X	X	X

² Décision de l'Autorité n°2008-0180 du 19 février 2008

³ Décision de l'Autorité n° 2009-0367 du 7 mai 2009

En 2008, des informations concernant les heures limite de dépôt en boîtes aux lettres ont été ajoutées. L'heure limite de dépôt a en effet un impact direct sur le délai d'acheminement effectif de l'envoi. A défaut de disposer d'une mesure de l'heure limite de dépôt appliquée au trafic postal, ou de son évolution, l'ARCEP a demandé à La Poste de rendre publique la répartition du nombre de boîtes aux lettres (les « boîtes jaunes ») selon différentes heures limites de dépôt (avant 13h et avant 16h).

Evolution des informations sur la collecte ou le retrait d'envois postaux publiées par La Poste

Commodité de la collecte ou du retrait d'envois postaux	2007	2008	2009	2010	2011
Population à moins de 10 km d'un point de contact au niveau national	X	X	X	X	X
Bureaux de poste équipés d'un accès handicapé	X	X	X		
Nombre de points de collecte dont la levée est effectuée avant 13h00		X	X	X	X
Nombre de points de collecte dont la levée est effectuée avant 16h00		X	X	X	X

Le tableau de bord du service universel comprend également des informations concernant les réclamations et la façon dont elles sont traitées. Au-delà de l'aspect qualitatif des réponses données aux utilisateurs, le taux de réponses données sous 21 jours illustre l'efficacité du système de traitement des réclamations. Bien qu'il ne soit pas possible de déterminer quelle est la part de réclamations fondées, le taux d'indemnisation donne un aperçu de la prise en compte des intérêts des utilisateurs en cas d'insatisfaction de ces derniers.

Réclamations « courrier »	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de réclamations	X	X	X	X	X
Dont réclamations Lettres recommandées	X	X	X	X	X
Réclamations par rapport au flux total	X	X	X	X	X
Réponses données sous 21 jours	X	X	X	X	X
Réclamations donnant lieu à indemnisation	X	X	X	X	X

Réclamations « colis »	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de réclamations	X	X	x	X	X
Dont réclamations Lettres recommandées	X	X	X	X	X
Réclamations par rapport au flux total	X	X	X	X	X
Réponses données sous 21 jours	X	X	X	X	X
Réclamations donnant lieu à indemnisation	X	X	X	X	X

III. - Les principales évolutions dans le secteur postal depuis 2006

Le dispositif mis en place à partir de l'année 2006 a apporté une information substantielle pour l'Autorité en lui permettant de mener à bien ses missions et a rendu accessibles de façon régulière au public des informations auparavant rarement publiées ou non mesurées. Ce dispositif doit toutefois être remanié pour plusieurs raisons :

- dans la forme : les deux décisions historiques prises successivement peuvent être fusionnées en une seule, ce qui permettrait d'apporter une plus grande cohérence au dispositif ;
- sur le fond : l'offre de service universel a évolué, avec notamment l'introduction par La Poste de la Lettre verte, destinée à compléter l'offre de courrier égrené à côté de la Lettre prioritaire ; en termes de mesure, La Poste a fait des progrès significatifs, notamment en mettant en œuvre un flashage exhaustif des lettres recommandées.

III. – 1. La Lettre verte

Le 1^{er} octobre 2011, La Poste a commercialisé une nouvelle offre dénommée « Lettre verte ». Cette offre se caractérise par un délai indicatif d'acheminement de deux jours, intermédiaire entre la Lettre prioritaire (acheminement indicatif en un jour) et l'Ecopli (plus de deux jours).

Au regard du développement que La Poste prévoit pour ce nouveau service, il est indispensable que des indicateurs portant sur la Lettre verte soient intégrés à l'ensemble du dispositif de suivi de la qualité du service universel postal (réclamations, substituabilité, mesure et publication de la qualité, ...).

L'Autorité avait pris acte de la création de cette nouvelle offre dans son avis n° 2011-0416 du 7 avril 2011, tout en rappelant que le service universel postal comprend obligatoirement une offre d'envois distribués le lendemain.

III. – 2. L'évolution des objectifs de qualité de service

Conformément à l'article R. 1-1-8 du CPCE : « *Le ministre chargé des postes, après avoir mis le prestataire du SU en mesure de présenter ses observations et avoir recueilli les avis de l'ARCEP, (...) arrête des objectifs de qualité applicables aux prestations du SU qu'il détermine (...)* ».

La décision de l'Autorité n° 2009-0367 relative aux informations que lui transmet La Poste concernant la qualité de service prévoyait une restitution sur la base des objectifs fixés par le ministre au moment de sa rédaction.

Conformément à l'évolution du service universel et des outils de mesure de la qualité, le périmètre des indicateurs faisant l'objet d'un objectif fixé par le ministre a été modifié. Notamment, l'année 2012 marque l'introduction de deux nouveaux objectifs : celui de 90% en J+2 pour la Lettre verte et celui de 88% en J+2 pour la Lettre recommandée. Les indicateurs correspondant à ces objectifs devraient donc être intégrés dans le dispositif de suivi de l'ARCEP.

III. - 3. Une meilleure connaissance des attentes des utilisateurs

Une bonne connaissance des besoins des utilisateurs est indispensable pour prendre correctement en compte leurs besoins et leurs intérêts dans le cadre de la régulation du secteur postal. C'est la raison pour laquelle l'Autorité a mis en place, en 2008, un comité consommateur postal qui est une instance de dialogue et de concertation avec les associations de consommateurs sur les sujets de sa compétence. Elle a de plus fait réaliser, en 2010, en collaboration avec la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), une étude (réalisée par le cabinet London Economics) portant sur les besoins et les attentes des utilisateurs en matière de services postaux.

Ces deux sources d'informations convergent pour indiquer que, malgré le contexte de dématérialisation des envois, il existe toujours un besoin pour un service d'envoi en J+1. L'étude London Economics a notamment montré que 85 % des ménages et 78 % des établissements indiquent avoir besoin toujours ou parfois d'une distribution en J+1. Les membres du comité consommateur postal ont, pour leur part, plusieurs fois souligné l'importance que ce service revêt à leurs yeux.

Les utilisateurs attachent également une importance toute particulière à la fiabilité des envois recommandés. Le produit recommandé est en effet perçu comme une prestation « *haut de gamme* », destinée à des envois particulièrement importants pour lesquels La Poste « *n'a pas le droit à l'erreur* ». Les utilisateurs s'interrogent par ailleurs sur les délais d'acheminement des avis de réception qui peuvent être nécessaires dans le cadre de démarches juridiques pour attester d'un envoi.

Enfin, les utilisateurs sont particulièrement sensibles à l'écoute qui leur est donnée en cas d'insatisfaction et à la qualité des réponses qui leur sont fournies à la suite de leurs réclamations. En particulier, ils attachent beaucoup d'importance à la rapidité de traitement de leurs réclamations, d'une part, et à la personnalisation des réponses, d'autre part.

III. - 4. Le traitement des réclamations par l'ARCEP

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les utilisateurs de services postaux ont la possibilité de saisir l'ARCEP des réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux. Cette nouvelle procédure permet à l'Autorité d'être mieux informée du fonctionnement quotidien du service postal, et avec les opérateurs, et notamment La Poste, de remédier progressivement aux imperfections ou anomalies constatées.

Pour parfaire son information sur les motifs d'insatisfaction des utilisateurs, l'Autorité a un besoin spécifique d'informations sur les motifs des réclamations qui lui sont directement adressées par les utilisateurs sur les principaux produits postaux que sont le courrier, le colis et le recommandé.

Question :

1. Identifiez-vous d'autres facteurs nécessitant de faire évoluer l'information des utilisateurs ou de l'ARCEP ?

IV. - Le suivi du service universel et les informations que l'Autorité propose de demander à La Poste

Le projet de décision n° 2012-XXXX de l'Autorité, joint à cette consultation, décline les principales évolutions que l'Autorité propose d'apporter au dispositif actuel de suivi du service universel.

Cette décision regroupe les informations historiquement demandées dans deux décisions et les organise selon six thèmes principaux : le périmètre de l'offre du service universel, l'accessibilité du service universel, la continuité du service universel, la qualité du service universel et la mesure de cette qualité, les réclamations des utilisateurs.

Les évolutions sont rappelées brièvement ci-dessous par thème.

IV. – 1. L'offre de service universel

Ce volet porte sur les prestations potentiellement substituables à une offre du service universel et aide ainsi à comprendre la montée en gamme de ces prestations *a priori* substituables, les besoins des utilisateurs, et le périmètre du suivi effectif de l'Autorité par rapport à l'offre globale de La Poste. A titre d'exemple, le Colissimo emballage, un produit phare de La Poste, ne fait pas partie du service universel mais est *a priori* un substitut au Colissimo guichet.

A partir de l'édition 2013, les prestations (hors service universel) maintenant obsolètes seront supprimées et l'Autorité propose de demander des informations relatives aux prestations suivantes (et leurs substituts) : la Lettre prioritaire égrenée ; la Lettre verte ; la Lettre prioritaire internationale ; la Lettre recommandée ; Mini Max ; le Colissimo guichet.

IV. – 2. L'accessibilité du service universel

Ce thème porte notamment sur la levée des envois relevant du service universel et donc sur les boîtes de collecte en voie publique. Comme c'est déjà le cas actuellement, La Poste communiquera à l'Autorité les informations suivantes :

- le nombre de boîtes de collecte par département ;
- le nombre de boîtes de collecte pour 10 000 habitants pour les différents départements ;
- le nombre de boîtes de collecte par kilomètre carré pour les différents départements.

L'Autorité estime utile de disposer également d'une information plus complète, portant notamment sur la situation géographique précise de ces boîtes et leurs heures de collecte. 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.

IV. – 3. Concernant la continuité du service universel

L'Autorité demande à La Poste de lui communiquer les informations relatives aux zones pour lesquelles les infrastructures de transport ou les caractéristiques géographiques font obstacle à la levée et la distribution des envois postaux du service universel ainsi que les organisations particulières mises en place en vue d'assurer ce service. Elle lui demande également une

synthèse portant sur les événements pour lesquels, en raison de circonstances exceptionnelles, le service universel est interrompu ou perturbé.

IV. – 4. La qualité du service universel

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. Conformément à sa mission de surveillance générale du service universel, l'Autorité vise à travers cette décision à constituer un socle d'indicateurs pertinents comprenant les principaux produits du service universel.

Ces indicateurs concernent, en premier lieu, les services postaux vendus à l'unité. Il s'agit des produits auxquels font appel les utilisateurs ne disposant pas de pouvoir de négociation auprès de La Poste tels que les ménages ou les petits professionnels. Les produits postaux sur lesquels l'ARCEP souhaite obtenir une information régulière sont donc notamment la Lettre prioritaire qui constitue le produit de base du service universel, la Lettre recommandée dont l'usage est obligatoire dans de nombreuses procédures juridiques ou encore le colis du service universel.

L'ARCEP suivra également avec attention la qualité de la Lettre verte. Ce produit est en effet récemment venu enrichir la gamme du service universel et pourrait être amené, à terme, à prendre une place importante en termes de volume d'envois. Il est de fait important que sa qualité fasse l'objet d'un suivi de la part de l'ARCEP.

Une majorité d'indicateurs de qualité de service s'appuient sur des méthodes normalisées de mesure par échantillonnage (envoi de courriers test). Les informations permettant de s'assurer de la validité statistique de ces mesures sont également demandées (point IV. – 6.).

IV. – 5. Les réclamations des utilisateurs

Tout prestataire postal doit mettre en place des procédures simples, transparentes et gratuites, de traitement des réclamations mais ces obligations pèsent tout particulièrement sur le prestataire du service universel qui, selon l'article L. 2 du CPCE, est « *soumis, au titre des prestations relevant de ce service, à des obligations particulières en matière de qualité et d'accessibilité du service, de traitement des réclamations des utilisateurs (...)* ».

La Poste communique déjà le nombre total de réclamations par thèmes principaux (perte, retard, dommage, ...) en séparant celles relatives au courrier de celles relatives au colis. En sus de ces informations, l'Autorité souhaite demander à La Poste des informations spécifiques à la Lettre recommandée dont l'envoi est imposé par nombre de textes juridiques.

IV. – 6. Concernant la mesure de la qualité du service universel

Les informations demandées par l'Autorité dans le cadre de cette décision comprennent des éléments sur les méthodologies de mesure devant permettre d'attester de leur fiabilité. Il convient effectivement, pour attester de la sincérité des mesures, que celles-ci soient réalisées dans un cadre normalisé lorsqu'il existe ou selon une méthodologie susceptible de faire l'objet d'un audit.

Questions :

2. Les informations que l'Autorité propose de demander à La Poste afin d'accomplir ses missions de suivi et de contrôle du service universel vous semblent-elles adaptées et suffisantes ?
3. Quelle est la capacité de La Poste de fournir ces informations à un coût raisonnable pour elle ?
4. Y-a-t-il d'autres informations qu'il faudrait intégrer dans le dispositif proposé par l'Autorité et, le cas échéant, lesquelles ?

V. - La publication par La Poste d'informations relatives au service universel et à la qualité des prestations relevant de ce service

Il est indispensable que La Poste informe ses utilisateurs non seulement des principales caractéristiques des produits du service universel mais aussi de la qualité de service associée à ces prestations.

Le tableau de bord du service universel s'est enrichi année après année et comprend aujourd'hui un nombre d'informations conséquent. Certaines évolutions apparaissent aujourd'hui souhaitables et envisageables comme les délais d'acheminement de la Lettre verte ou celui des avis de réception des lettres recommandées

A l'occasion de la présente consultation, l'Autorité invite les utilisateurs et les autres acteurs concernés à commenter le caractère suffisant des informations publiées et à proposer les axes d'évolution souhaitables. L'Autorité se rapprochera de La Poste pour évaluer dans quelle mesure les nouveaux indicateurs qui seraient souhaités peuvent faire l'objet d'une mesure fiable à un coût économique raisonnable.

Questions :

5. Les informations que La Poste publie actuellement dans son tableau de bord du service universel vous semblent-elles adaptées et suffisantes ?
6. Est-il nécessaire de compléter les informations actuellement publiées et, le cas échéant, par quel(s) indicateurs ?