Avis n° 2013-0865
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 2 juillet 2013
sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service
fixés à La Poste, pour 2013, 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 (ci-après « l'Autorité »),

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'arrêté du 30 janvier 2012 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 ;

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° 2010-0847 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 20 juillet 2010 sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste, pour l'année 2010, 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 l'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 ;

Vu l'avis n° 2012-1352 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 11 décembre 2012 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} juillet 2013 ;

Vu les conditions spécifiques de vente de La Poste relatives à la réexpédition du courrier ;

Vu la demande d'avis du ministre chargé des postes transmise à l'Autorité le 19 juin 2013 et complétée le 24 juin 2013 ;

Après en avoir délibéré le 2 juillet 2013,

I. - Le cadre juridique

L'article R. 1-1-8 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 chargé des postes a saisi l'Autorité, le 19 juin 2013, pour avis sur un projet d'arrêté *« relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste, pour 2013, 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 concernant les objectifs portant sur la rapidité et la fiabilité des prestations du service universel :

- avis n° 2008-0216 du 11 mars 2008 sur un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste, pour 2008, au titre de l'offre de service universel ;
- avis n° 2009-0243 du 4 mars 2009 sur un projet d'arrêté fixant les objectifs pour 2009 ;
- avis n° 2010-0847 du 20 juillet 2010 sur un projet d'arrêté fixant les objectifs pour 2010, cet arrêté n'ayant toutefois jamais été publié ;
- avis n° 2011-1509 du 22 décembre 2011 sur un projet d'arrêté fixant les objectifs pour 2011 et 2012.

II. - Le projet d'arrêté

- Concernant le dispositif de mesure de la qualité de service

Le projet d'arrêté transmis à l'Autorité prévoit, concernant la méthodologie de mesure de la qualité de service applicable, que :

- « *les mesures de qualité de service de la Lettre prioritaire, de la Lettre verte et du courrier transfrontière communautaire doivent être effectuées conformément à la norme européenne EN 13850* » ;
- « *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* » ;
- « *la mesure de la qualité de service du Colissimo guichet doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable* » ;
- « *la méthode de mesure du traitement des réclamations doit être conforme aux principes préconisés dans la norme européenne EN 14012* » ;
- « *la mesure du taux de réparation des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable* ».

- Concernant les indicateurs de qualité de service

Le projet d'arrêté transmis à l'Autorité reprend, dans l'ensemble, les indicateurs de qualité de service retenus dans l'arrêté précédent du 30 janvier 2012.

Deux évolutions sont toutefois prévues dans ce projet d'arrêté :

- un nouvel indicateur relatif à la qualité du service de réexpédition de La Poste a été créé : « *La mesure du taux de réparation des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable* » ;
- l'indicateur relatif à la mesure du taux de perte des lettres recommandés, prévu dans l'arrêté précédent, n'apparaît plus dans le projet d'arrêté soumis à l'Autorité.

Le tableau ci-après retrace les objectifs arrêtés ou proposés par le ministre chargé des postes ainsi que les résultats de qualité de service obtenus.

Produits		Arrêté du 22 juillet 2008 Objectifs 2008	Arrêté du 8 juin 2009 Objectifs 2009	Arrêté du 8 juin 2009 Objectifs 2010	Arrêté du 30 janvier 2012 Objectifs		Projet d'arrêté Objectifs proposés pour 2013
					2011	2012	
Lettre prioritaire	J+1	83 % (réalisé : 83,9 %)	84 % (réalisé : 84,7 %)	84 % (réalisé : 83,4 %)	85 % (réalisé : 87,3 %)	85 % (réalisé : 87,9 %)	> 85 %
	J+2	95 % (réalisé : 96,8 %)	95,5% (réalisé : 96,8 %)	95,5% (réalisé : 96 %)			
	> J+3				< 1,2 % (réalisé : 0,8 %)	< 1,2 % (réalisé : 0,6 %)	< 1 %
Lettre verte	J+2				-	90 % (réalisé : 92,8 %)	93 %
Lettre recommandée	J+2	- (réalisé : 90,9 %)	- (réalisé : 88,7 %)	- (réalisé : 85,8 %)	- (réalisé : 92,5 %)	88 % (réalisé : 94,7 %)	93 %
	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		
Courrier transfrontière communautaire (import)	J+3	85 % (réalisé : 97 %)	88 % (réalisé : 95,7 %)	88 % (réalisé : 93,5 %)	90 % (réalisé : 96,0 %)	90 % (réalisé : 95,8 %)	90 %
	J+5	97 % (réalisé : 99,5 %)	97 % (réalisé : 99,3 %)	97 % (réalisé : 98,6 %)	97 % (réalisé : 99,3 %)	97 % (réalisé : 99,2 %)	97 %
Colissimo guichet	J+2	85 % (réalisé : 85 %)	86 % (réalisé : 87,7 %)	86 % (réalisé : 84,8 %)	87 % (réalisé : 88,7 %)	87 % (réalisé : 89,8 %)	88 %
	J+3	95 % (réalisé : 96,3 %)	95 % (réalisé : 96,6 %)	95 % (réalisé : 95,2 %)			
	> J+4				< 2 % (réalisé : 1,0 %)	< 2 % (réalisé : 0,8 %)	< 1,5 %
Colissimo guichet (affranchissement électronique)	J+2				87,5 % (réalisé : 90,2 %)	88 % (réalisé : 91,3 %)	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 % (réalisé : 99,2 %)	95 % (réalisé : 98,9 %)	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 % (réalisé : 99,1 %)	95 % (réalisé : 99,4 %)	95 %
Taux de réparation des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition en 48h							95 %

III. – Sur les dispositifs de mesure de la qualité de service

- Concernant la lettre verte

S'agissant de la méthode de mesure applicable à la lettre verte, l'Autorité approuve le fait que le projet d'arrêté prévoit l'application de la norme EN 13850, comme elle l'avait proposé dans son avis n° 2011-1509 du 22 décembre 2011. En effet, bien qu'applicable, en principe, à la mesure de qualité de service des envois prioritaires, cette norme retient une méthodologie adaptée aux envois non prioritaires et a, par ailleurs, fait l'objet d'une révision en 2013.

En outre, l'application de la norme EN 13850 à lettre verte permet d'organiser conjointement la mesure de la qualité de la lettre prioritaire et celle de la lettre verte ainsi que l'audit de contrôle de ces mesures.

- Concernant la lettre recommandée

Le projet d'arrêté prévoit que la mesure du taux de distribution en J+2 doit être réalisée selon la méthodologie prévue par la norme EN 14137. Cette norme s'applique normalement à la mesure du taux de perte et de délais excessifs des envois recommandés. Toutefois, la méthodologie qu'elle prévoit et qui repose sur la généralisation d'un système de flashage des envois en entrée et en sortie du réseau postal, apparaît tout à fait adaptée pour mesurer également un délai d'acheminement en J+2.

La Poste a entrepris des travaux importants visant à mettre en place une mesure de la qualité de la lettre recommandée conforme à la norme EN 14137. Il apparaît donc opportun que le projet d'arrêté prévoit le recours à la norme EN 14137 pour la mesure de la qualité de service de la lettre recommandée.

Toutefois, l'Autorité estime que la conformité à la norme EN 14137 doit couvrir non seulement la mesure des délais d'acheminement en J+2 de la lettre recommandée mais également la mesure du taux de perte et des délais excessifs de distribution de celle-ci.

Ainsi, l'Autorité estime qu'à l'instar de l'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service de La Poste pour 2011 et 2012, le projet d'arrêté pour 2013 doit prévoir expressément que le taux de perte et de retard excessif des lettres recommandées de La Poste soit mesuré, et ceci conformément à la norme EN 14137.

- Concernant le colissimo

Il n'existe pas actuellement de norme européenne pour la mesure de la qualité de service des colis. Dans ce contexte, l'Autorité approuve la proposition du ministre selon laquelle cette mesure doit être réalisée selon une méthode « *informatisée, explicitée et auditable* ».

La mesure de la qualité de service des colis du service universel est aujourd'hui réalisée par La Poste sur la base d'un flashage des envois en entrée et en sortie du réseau. Le délai d'acheminement de chaque colis est ainsi mesuré par différence entre les dates de flashage à l'entrée et à la sortie du réseau postal.

La méthodologie mise en place par La Poste a fait l'objet d'une étude en 2009 commandée par l'Autorité auprès du cabinet ETDE LS. Les résultats de cette étude ont montré que la fiabilité de la mesure était globalement satisfaisante.

- Concernant le service de réexpédition

L'Autorité considère qu'il est opportun d'introduire un nouvel indicateur ainsi qu'un objectif associé concernant la qualité du service de réexpédition de La Poste. Ce service, qui présente une grande utilité pour les utilisateurs, notamment lors d'un changement d'adresse, fait l'objet d'un nombre relativement important de réclamations auprès des services de La Poste et du médiateur du groupe. Il apparaît donc essentiel d'être en mesure d'évaluer le niveau de qualité du service de réexpédition fourni par La Poste aux utilisateurs et l'introduction d'un objectif fixé par le ministre devrait avoir un effet incitatif à l'amélioration du service.

Toutefois, la formulation utilisée, qui fait référence au « *taux de réparation des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition* », est peu compréhensible. La formulation « *taux de rétablissement du service à la suite des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition* » apparaît préférable.

IV. – Sur le niveau des objectifs de qualité de service

De manière générale, l'Autorité se réjouit de l'amélioration sensible et continue de la qualité de service de La Poste observée ces dernières années. Afin d'apprécier la portée des objectifs de qualité de service envisagés dans le projet d'arrêté qui lui a été transmis, l'Autorité a analysé la progression des résultats de qualité de service enregistrés par La Poste, notamment au regard des derniers résultats obtenus.

Pour la lettre verte, les résultats de qualité de service obtenus en 2012 et au premier trimestre 2013 semblent traduire une stagnation de la qualité de service, voire un léger recul, au regard des résultats du premier trimestre 2013, qui peut être imputable aux événements climatiques. En revanche, la qualité de service de la lettre prioritaire n'a cessé de croître depuis 2010, enregistrant une hausse de 4,5 points en trois ans. L'amélioration de la qualité de service est encore plus marquante en ce qui concerne la lettre recommandée qui a connu une hausse de près de 9 points entre 2010 et 2012 et a encore progressé au premier trimestre 2013.

De tels progrès réalisés par La Poste concernant la qualité de service des prestations de service universel sont de nature à encourager la fixation d'objectifs relativement ambitieux, s'inscrivant dans cette trajectoire d'amélioration.

- Concernant la lettre prioritaire

Pour la lettre prioritaire, le projet d'arrêté prévoit que le taux de distribution en J+1 doit être supérieur à 85 %. Comme l'a souligné l'Autorité à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de son avis n° 2011-1509 du 22 décembre 2011, et encore dernièrement, dans son avis n° 2013-0460 du 26 mars 2013 portant sur le projet de contrat d'entreprise, un objectif de 85 % n'apparaît pas en ligne avec la trajectoire de progrès de La Poste, notamment au regard

des résultats atteints par La Poste en 2011 et 2012 (respectivement 87,3 % et 87,9 % de distribution en J+1).

- Concernant la lettre verte

L'objectif de qualité de service fixé pour la lettre verte est un taux de 93 % de distribution en J+2. L'Autorité rappelle que, comme l'avait d'ailleurs annoncé La Poste lors de la création de cette nouvelle offre, la qualité de service de la lettre verte doit, à terme, atteindre un niveau de 95 % de distribution en J+2.

Toutefois, malgré de relativement bons résultats en 2012, avec un taux de 92,8 % de distribution en J+2, le niveau de qualité de service de la lettre verte marque un léger recul au premier trimestre 2013, atteignant 91,7 % de J+2 contre 91,9 % au premier trimestre 2012. Ce recul, dont la portée doit être relativisée car il ne correspond qu'à un seul trimestre et à une période difficile au niveau climatique, traduit toutefois la nécessité d'assurer un suivi de la progression de la qualité de service de la lettre verte au cours des prochains trimestres. Dans ce contexte, un objectif de 93 % de J+2 apparaît acceptable pour 2013, sachant que ce taux devrait passer à 94 % en 2014 et 95 % en 2015, conformément au contrat d'entreprise 2013-2017.

- Concernant la lettre recommandée

Le projet d'arrêté prévoit un objectif de 93 % de J+2 pour la lettre recommandée en 2013. Au regard des importants progrès réalisés par La Poste concernant la qualité de service de la lettre recommandée, cet objectif pourrait être plus ambitieux. En effet, au cours des quatre derniers trimestres¹, le niveau moyen de qualité de service atteint par La Poste était de plus de 94,9 % de distribution en J+2 ; il était de 95,5 % au premier trimestre 2013 contre 94,7 % au premier trimestre 2012, soit une hausse de 0,8 point.

L'Autorité rappelle également, comme elle l'avait souligné dans son avis n° 2012-1352 du 11 décembre 2012, que la fixation d'un objectif de qualité de service en J+2 pour la lettre recommandée ne doit pas aboutir à une dégradation de sa qualité en J+1. Sur ce point, l'Autorité constate avec satisfaction que le taux de distribution des lettres recommandées en J+1 n'a pas diminué mais a au contraire connu une hausse, passant de 77,6 % au premier trimestre 2012 à 80,5 % au premier trimestre 2013.

- Concernant le service de réexpédition

Le projet d'arrêté fixe à La Poste un objectif de 95 % de réparation des dysfonctionnements signalés sous 48 heures concernant le service de réexpédition. L'Autorité relève que, dans ses conditions spécifiques de vente relatives à la réexpédition, « *La Poste s'engage à remédier au dysfonctionnement dans un délai de 1 jour ouvrable à compter de la demande du Client* ».

¹ Moyenne du niveau de qualité de service atteint au cours des trois derniers trimestres 2012 et du premier trimestre 2013.

Il paraît donc nécessaire de fixer un objectif correspondant à l'engagement contractuel de La Poste concernant le délai de gestion des dysfonctionnements, c'est-à-dire un objectif portant sur le taux de règlement des dysfonctionnements en 24 heures, et non en 48 heures.

Le présent avis sera transmis au ministre chargé des postes et publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris le 2 juillet 2013

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

Annexe à l'avis n° 2013- 0865

Texte soumis pour avis à l'Autorité	Propositions de l'Autorité (en gras)
<p style="text-align: center;"><i>Article 1^{er}</i></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>Les mesures de la qualité de service correspondant à ces indicateurs et objectifs doivent respecter les règles suivantes :</p> <p>1° Les mesures de qualité de service de la Lettre prioritaire, de la Lettre verte 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 de la Lettre recommandée doit être effectuée sur la base de la méthodologie prévue par la norme EN 14137.</p> <p>3° 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 style="text-align: center;"><i>Article 1^{er}</i></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>Les mesures de la qualité de service correspondant à ces indicateurs et objectifs doivent respecter les règles suivantes :</p> <p>1° Les mesures de qualité de service de la Lettre prioritaire, de la Lettre verte 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 de la Lettre recommandée doit être effectuée sur la base de la méthodologie prévue par la norme EN 14137.</p> <p>3° 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 style="text-align: center;"><i>Article 2</i></p> <p>La Poste doit mesurer le taux de perte et de retard excessif des Lettres recommandées conformément à la norme européenne EN 14137.</p>

<p style="text-align: center;"><i>Article 2</i></p> <p>La méthode de mesure du traitement des réclamations doit être conforme aux principes préconisés dans la norme européenne EN 14012.</p> <p>Le taux de réponse aux réclamations dans un délai de 21 jours concernant le courrier domestique est fixé à 95 % pour 2013.</p> <p>Le taux de réponse aux réclamations dans un délai de 21 jours concernant le colis est fixé à 95 % pour 2013.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 3</i></p>
<p style="text-align: center;"><i>Article 3</i></p> <p>La mesure du taux de réparation des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable.</p> <p>Le taux de réparation des dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition est fixé à 95 % en 48h pour 2013.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 4</i></p> <p>La mesure du taux de rétablissement du service suite aux dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition doit être effectuée selon une méthode qui doit être informatisée, explicitée et auditable.</p> <p>Le taux de rétablissement du service suite aux dysfonctionnements signalés concernant le service de réexpédition en 24 heures est fixé à 95 % pour 2013.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Article 4</i></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 <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 4</i></p>