



Service universel postal : Hausse massive des tarifs aux fondements opaques et critères de qualité en berne



INTRODUCTION	2
I. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC CONFIEE A LA POSTE	5
1) LA REGLEMENTATION EUROPEENNE POSE LES PRINCIPES GENERAUX DU SERVICE UNIVERSEL	5
2) LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL EN FRANCE : UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC CONFIEE A L'EX-MONOPOLE ET UN CONTENU AU-DELA DES EXIGENCES EUROPEENNES	6
II. DES TARIFS ADMINISTRES AUX TARIFS REGULES : UNE HAUSSE MARQUEE DES TARIFS DANS UN CONTEXTE DE BAISSSE DES VOLUMES, AU DETRIMENT DES CONSOMMATEURS.....	8
1) BREF HISTORIQUE DU PROCESSUS D'ELABORATION DES TARIFS DES OFFRES DU SERVICE UNIVERSEL	8
2) UNE IMPORTANTE HAUSSE DE PRIX DES PRESTATIONS DU SERVICE UNIVERSEL AU COURS DE LA DERNIERE DECENNIE	9
3) L'EVOLUTION DES VOLUMES INTERROGE SUR L'INFLATION DES TARIFS APPLIQUES AUX CONSOMMATEURS	11
4) LA QUESTION DES COUTS AU CŒUR DE L'ENCADREMENT TARIFAIRE	15
III. VERS UNE EVOLUTION DU PERIMETRE DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL ? LA VOIX DES CONSOMMATEURS DOIT PESER DANS LES DEBATS !.....	18
1) LE TARIF DE LETTRE PRIORITAIRE EN FORTE AUGMENTATION : SON MAINTIEN AU CATALOGUE DU SERVICE UNIVERSEL EN QUESTION	18
2) UN SERVICE UNIVERSEL AMPUTE D'UNE JOURNEE COMME SUBSTITUT (OU COMPLEMENT) DE LA DISPARATION DE LA LETTRE PRIORITAIRE : UNE SOLUTION QUI NE REpond PAS AUX ATTENTES DES USAGERS.....	20
3) LA QUESTION DES MODALITES DU MAINTIEN DE LA COMPOSANTE « ACCESSIBILITE » DU SERVICE UNIVERSEL A L'AUNE DE LA MISSION DE SERVICE PUBLIC D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	21
IV. UNE ENQUETE SUR LA QUALITE DE SERVICE DU COLISSIMO RICHE D'ENSEIGNEMENTS	24
1) UNE ENQUETE A MULTIPLES MOTIVATIONS.....	24
2) CONSEIL AU GUICHET : UNE DEMANDE DES USAGERS QUI N'APPELLE LA DELIVRANCE QUE D'UNE SEULE PRESTATION	26
3) L'USAGER MAL ORIENTE DANS 71 % DES CAS !	28
4) UN TAUX DE LIVRAISON A J+2 EN-DEÇA DE CELUI PRESENTE PAR LA POSTE ET TRES LOIN DES ATTENTES LEGITIMES DES CONSOMMATEURS !.....	32
5) DES MODALITES DE DISTRIBUTION GLOBALEMENT CONFORMES AUX SPECIFICATIONS DE LA REMISE CONTRE SIGNATURE.....	36
CONCLUSION ET DEMANDES DE L'UFC-QUE CHOISIR	38

INTRODUCTION

Dans le communiqué de presse¹ paru le 30 juillet 2015 où elle annonce une hausse de 3,6 % des tarifs du courrier au 1^{er} janvier 2016, La Poste précise, à toutes fins utiles, que « *La dépense des ménages en produits postaux est de l'ordre de 48 € par an en moyenne, soit moins de 4 € par mois* ». Cette indication n'est, en réalité, pas sans arrière-pensées : elle vise en effet à minimiser l'impact de cette hausse pour les usagers de l'opérateur. Or ce poste de consommation des ménages, s'il n'est pas à l'évidence le plus important, n'en serait pas pour autant marginal puisqu'au regard du nombre de ménages en France² il représenterait un volume de 1,39 milliard d'euros en 2014.

L'emploi de conditionnel semble justifié dans le sens où il apparaît que l'information fournie par La Poste est inexacte. La lecture du *Document de référence 2014* de l'entreprise permet de s'en convaincre. Le chiffre qu'elle évoque est en effet tiré du chiffre d'affaires qu'elle réalise, auprès des particuliers, uniquement sur le courrier. Le chiffre d'affaires réalisé sur le colis, qui est un service postal, est donc exclu. En le réintégrant³, le chiffrage ne peut évoluer qu'à la hausse. Ainsi, en réalité ce sont 1,67 milliard d'euros qu'ont dépensé les ménages en services postaux auprès de La Poste⁴ en 2014 soit en moyenne près de 58 euros par ménage.

En tout état de cause, la considération que les consommateurs ont pour les services postaux relevant du service universel dépasse de loin le seul cadre économique puisque que ce service relève d'une mission de service public assurée par une entreprise dont le capital est intégralement public et qui relevait historiquement d'un service public assuré par l'administration.

Preuve d'un attachement des usagers au service universel postal, la communication de La Poste susmentionnée n'est pas restée sans réaction de leur part. Ils sont en effet nombreux – sur les forums des sites d'information ayant relayé l'annonce de cette hausse par exemple – à exprimer une incompréhension face à cette forte inflation. Cette incompréhension est d'autant plus marquée que cette hausse prend le relai d'une précédente de 7 % intervenue au 1^{er} janvier 2015.

En s'écartant des chiffres ayant trait aux augmentations moyennes des prix du service universel, on se rend compte qu'un produit en particulier est fortement touché : la lettre prioritaire, dont la distribution doit s'effectuer un jour après son dépôt. Toutes tranches de poids confondues, au 1^{er} janvier 2016 le tarif de la lettre prioritaire aura ainsi augmenté depuis la fin de l'année 2012 de

¹ <http://legroupe.laposte.fr/Espace-Presse/Liste-des-communiqués/Evolution-des-tarifs-du-courrier-et-du-colis-au-1er-janvier-2016>

² 28,86 millions en 2014 d'après l'INSEE.

³ La Poste n'indique pas directement le chiffre d'affaires sur le colis réalisé auprès des particuliers. Cela étant elle précise que 70 % du chiffre d'affaires du colis est réalisé auprès des « entreprises » et que 30 % du complément concerne les petits professionnels (artisans, professions libérales, etc.). On peut donc estimer, sur la base d'un chiffre d'affaires total du colis de 1,57 milliard d'euros, à 329,7 millions les revenus du colis provenant des consommateurs particuliers.

⁴ Ceci exclut la branche express de La Poste (Chronopost), qui ne relève pas du service universel.

30,4 %. Le tarif de la lettre prioritaire de premier échelon (jusqu'à 20 grammes), caractérisé par le « timbre rouge » aura lui crû de 27,0 %.

Si le service universel postal affecte, nous l'avons vu, le consommateur dans deux de ses dimensions – celle de consommateur *stricto sensu* via son acte d'achat, et celle d'usager au regard de la mission de service public que constitue le service universel – sa dimension « contribuable » est également à prendre en considération. Si le budget de La Poste sur l'ensemble de ses métiers lui est propre, la législation, issue des orientations européennes, prévoit « *qu'une charge financière inéquitable* » subie par La Poste dans l'exercice de sa mission de service universel serait susceptible de donner lieu à une compensation de la part de l'Etat ou via un fond dédié abondé par les prestataires de services postaux entrant dans le champ du service universel⁵. Bien qu'aujourd'hui aucune méthodologie n'ait été arrêtée pour calculer le coût net⁶ du service universel, La Poste argue de son existence⁷. Ceci met en lumière l'intérêt de l'exercice consistant à anticiper un financement public du service universel et ce d'autant plus au regard de ce qu'il se passe concernant le financement de la mission de service public d'aménagement du territoire. En effet, cette autre mission de service public confiée à La Poste donne lieu à des abattements fiscaux censés combler en partie la perte subie par La Poste ; or la méthodologie de calcul de ces pertes n'est pas sans zones d'ombres.

Au global, donc, une interrogation existe sur le devenir du service universel postal. Ceci a ainsi incité l'UFC-Que Choisir à porter son attention sur le sujet pour l'expertiser afin que la voix consumériste puisse de manière pertinente se mêler aux discussions concernant l'état et le devenir du service universel postal.

Les consommateurs restent également soucieux de la qualité des services postaux. Or l'UFC-Que Choisir, en consultant les nombreux courriers que lui ont fait parvenir les consommateurs, a pris connaissance de problèmes revenant régulièrement que cela concerne les délais de livraison ou encore les modalités de distribution des colis. Ceci a ainsi invité l'UFC-Que Choisir à procéder avec l'aide de ses bénévoles à un test de la qualité de service du Colissimo.

La présente étude joint ces deux éléments et s'articule en quatre parties. La première présente brièvement le service universel postal ainsi que l'environnement législatif et le contexte historique qui

⁵ En réalité, de ces deux procédés de compensation prévus par la réglementation communautaire, seule la compensation « par le secteur » a été instaurée par la loi. Cela étant, nous retenons ici l'hypothèse d'une évolution de cette dernière permettant une compensation par la puissance publique.

⁶ Des décrets doivent en effet préciser les méthodologies de cette évaluation ainsi que les modalités de l'activation du fond. Ils se font attendre depuis qu'ils ont été instaurés par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005. La lecture des rapports annuels de la *Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques* permet d'identifier l'existence de différents projets de décret sur la méthodologie du calcul du coût net du service universel, ces projets n'étant pas disponibles pour le public.

⁷ Lors de son audition par la Commission des affaires économiques du Sénat le 25 mars 2015, Philippe Wahl, président du groupe La Poste, indiquait ainsi que chacune des missions de service public était « *sous-compensée* ».

ont dicté son périmètre actuel. La deuxième partie s'intéresse à l'évolution des tarifs des prestations du service universel tout en incluant dans la réflexion l'évolution des flux des volumes du courrier. La troisième partie, à caractère prospectif, met en lumière les principaux enjeux concernant le devenir du périmètre du service universel. Enfin, la quatrième partie met l'accent sur les résultats du test de la qualité de service du Colissimo.

I. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC CONFIEE A LA POSTE

1) La réglementation européenne pose les principes généraux du service universel

Le service universel postal a été introduit dans l'ensemble des pays de l'Union européenne suite à l'élaboration de la *directive 1997/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service*⁸.

Son article 3 dispose ainsi que « *Les Etats membres veillent à ce que les utilisateurs jouissent du droit à un service universel qui correspond à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ». Y est précisé que « *les Etats membres prennent des mesures pour que la densité de points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs* ».

Le service universel doit être garanti au niveau communautaire au moins 5 jours ouvrables par semaine et doit se caractériser à chaque jour où il s'applique par une levée et une distribution au domicile de chaque personne. Sont notamment inclus dans les prestations du service universel le levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes ainsi que des colis postaux jusqu'à 10 kilogrammes⁹.

L'article 12 de la directive 1997/67/CE encadre la façon dont les tarifs des services faisant partie du service universel doivent être élaborés. Cette élaboration doit être conforme à deux grands principes :

- Les prix doivent être abordables et tous les utilisateurs, indépendamment de leurs lieux géographiques, doivent avoir accès aux services offerts ;
- Parallèlement, les prix doivent être orientés vers les coûts et fournir des incitations à une prestation efficace du service universel.

De plus, conformément à la directive, les Etats membre doivent veiller à ce que des normes de qualité soient établies et publiées. La seule norme imposée par la directive est celle ayant trait au courrier transfrontière intracommunautaire dont la réception doit s'effectuer à J+3 après l'envoi dans 85 % des cas, et à J+5 dans 97 % des cas.

⁸ Cette directive a été par la suite modifiée par la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 ; par le règlement (CE) no 1882/2003 du 29 décembre 2003 et par la directive 2008/6/CE du 20 février 2008. Lorsque nous évoquons la directive 1997/64/CE, nous faisons systématique référence à sa version consolidée. Notons que la politique postale communautaire a été initiée par la publication d'un Livre Vert sur le développement du marché unique des services postaux publié en juin 1992 par la Commission Européenne.

⁹ Cette limite de poids peut être relevée pour les colis postaux à 20 kilogrammes, choix qui a été opéré en France.

Ces règles sont posées à l'échelle européenne alors qu'un mouvement de libéralisation du secteur postal se développe réduisant étape après étape le secteur réservé au monopole. La fin des monopoles sur les envois postaux et de colis postaux fut actée le 1^{er} janvier 2011.

2) Le service universel postal en France : une mission de service public confiée à l'ex-monopole et un contenu au-delà des exigences européennes

Les règles européennes ont progressivement été inscrites dans la loi et la réglementation françaises. On citera quelques textes clés comme :

- la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;
- la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales qui charge l'ART (devenue l'ARCEP) de la régulation des activités postales et notamment l'encadrement des tarifs des prestations du service universel ;
- la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, loi qui vise à la fois la transposition de la directive 2008/6/CE modifiant la directive 97/67/CE, mais également à changer le statut de La Poste, passant le 1^{er} mars 2010 d'établissement public industriel et commercial (EPIC) à société anonyme (avec capital intégralement détenu par le public). La Caisse des Dépôts et Consignations acquerra 26,32 % des parts du groupe La Poste en 2011.

Aujourd'hui les dispositions relatives au service universel postal en France sont inscrites dans le Code des postes et des communications électroniques (CPCE). Ces dispositions, tenant compte de l'histoire des services postaux en France, sont mieux-disantes que les critères minimaux retenus au niveau européen.

Tout d'abord en ce qui concerne son **périmètre** puisque le service universel inclut les envois en nombre ou encore les services de réexpédition et de conservation des recommandés. Cette large gamme des offres du service universel aboutit à faire du service universel postal la composante quasi exclusive de l'ensemble du chiffre d'affaires réalisé par la branche courrier-colis de La Poste¹⁰ en France.

Ensuite, la **fréquence de levée et de distribution** puisque « *Les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles* » (article L1 du CPCE), soit 6 jours par semaine.

¹⁰ La Cour des comptes indiquait en 2010 que cette part s'élevait à 94 %.

Puis la **qualité de service**. Elle concerne tout d'abord le délai de livraison de la lettre prioritaire porté à J+1 (article R1 du CPCE). Elle concerne aussi des objectifs de respect des délais de livraison pour plusieurs services du service universel qui sont arrêtés par la ministre chargée des postes. Le dernier arrêté en date¹¹ fixe notamment des objectifs de taux de distribution de la lettre prioritaire (> 85 %) ou encore de la lettre verte (taux de distribution à J+2 > 95 %).

Enfin, le critère d'**accessibilité** au réseau de points de contact au titre du service universel fixé par le décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le CPCE prévoit « *qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 km d'un point de contact et toutes les communes de plus de 10.000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20.000 habitants* ».

Ce critère d'accessibilité relevant du service universel est par ailleurs complété par une mission de service public¹² confiée à La Poste, juridiquement autonome du service universel, relative à l'aménagement du territoire. Les règles de cette mission, définie dans la loi du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, « *ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres, et de plus de 20 minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste* ».

Ainsi, au total La Poste dispose, d'après les derniers chiffres publiés¹³, de 17.051 points de contact au total dont 7.534 au seul titre de sa mission de service universel postal.

Il est notable qu'au global ces « surplus de service universel » ne sont pas des éléments ajoutés après l'élaboration de la directive 97/67/CE mais sont l'héritage de pratiques, n'ayant souvent eu aucune insertion dans le marbre législatif, caractérisant les règles de fonctionnement de l'opérateur postal alors en situation de monopole¹⁴.

Cette partie de l'étude a ainsi montré que si les grands principes du service universel postal sont inscrits dans le marbre législatif européen, les Etats membres disposent de marges de manœuvres non négligeables pour définir son périmètre domestique.

¹¹ 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.

¹² Il existe quatre missions de service public confiées à La Poste : le service universel postal, la contribution à l'aménagement du territoire, l'accessibilité bancaire ainsi que le transport et la distribution de la presse. Dans le cadre de cette étude, seule l'évocation des deux premières missions est pertinente, même si nous aborderons indirectement par la suite un point relatif à la Banque postale concernant le calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire.

¹³ D'après l'ARCEP : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/15-1122.pdf

¹⁴ Il peut même être évoqué des « règles de dysfonctionnement ». La Cour des comptes jugeait en effet en 2003 que « *S'agissant de « l'aménagement du territoire », La Poste, parfois encouragée par l'Etat, a longtemps considéré qu'elle pouvait désigner sous ce vocable la pérennisation d'un réseau fortement dimensionné, coûteux et inadapté aux besoins* ».

II. DES TARIFS ADMINISTRES AUX TARIFS REGULES: UNE HAUSSE MARQUEE DES TARIFS DANS UN CONTEXTE DE BAISSSE DES VOLUMES, AU DETRIMENT DES CONSOMMATEURS

1) Bref historique du processus d'élaboration des tarifs des offres du service universel

La réforme de 1990 scindant en deux entités distinctes les PTT (France Télécom et La Poste) aboutit à passer de la gestion administrée au pilotage concerté de l'établissement public dédiée aux services postaux. Cette évolution permet donc à La Poste de gagner à partir de 1991 une certaine autonomie par rapport à l'Etat. Cependant, cette autonomie est contrainte par l'élaboration de contrats de plan (ou contrats d'objectifs) conclus par les deux entités. Outre la réaffirmation des missions de service public confiées à La Poste, l'Etat modère dans ces contrats les marges de manœuvre de l'entreprise concernant l'élaboration des tarifs des offres du service universel.

A titre d'illustration le Contrat de Plan entre l'Etat et La Poste 1995-1997 prévoit que *« l'évolution globale des tarifs réservés sera contenue à compter de 1995 à un rythme moyen sur la période équivalent à celui des prix à la consommation »*. Le contrat suivant, passé pour la période 1998-2001, prévoit quant à lui que La Poste *« assure une évolution de l'indice des prix des services réservés inférieure à celle des prix à la consommation »*.

La loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, prenant acte des préconisations communautaire, a instauré en France une régulation tarifaire des prestations du service universel indépendante de l'Etat donnant la faculté pour l'ARCEP de décider des caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel, ainsi que d'approuver les tarifs des prestations relevant du secteur réservé. En 2006, l'Autorité élabore ainsi pour la première fois l'encadrement tarifaire des tarifs du service universel pour la période 2006-2008.

Les prérogatives de l'ARCEP en matière tarifaire¹⁵ perdurent depuis la loi de 2010 instaurant le statut de La Poste, à ceci près qu'elle n'a plus à approuver les tarifs d'un secteur réservé qui n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2011. Elle ne donne qu'un avis sur les tarifs de l'ensemble des prestations du service universel.

¹⁵ Cf. article L.5-2 paragraphe 3 du CPCE.

2) Une importante hausse de prix des prestations du service universel au cours de la dernière décennie

Une limitation dans le temps de l'analyse de l'évolution des tarifs du service universel

Il convient à ce stade de noter la difficulté à dresser un historique sur longue période de l'évolution des tarifs du service universel postal (ou service public postal précédemment à l'élaboration du concept).

Une première difficulté réside dans l'accès aux informations relativement datées sur l'ensemble des tarifs postaux de La Poste. Si le *décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux obligations de La Poste et modifiant la code des postes et des communications électroniques* qui modifie le CPCE précise via son article R 1-1-7 que « *La nature des prestations du service universel et les tarifs en vigueur ainsi que les modifications, suspensions ou suppression de ces offres et tarifs sont porté à la connaissance des usagers dans le catalogue [...] mis à leur disposition dans les points de contact et par voie électronique* », il semblerait qu'aucune obligation analogue prévalait antérieurement à la publication dudit décret. Par ailleurs il n'est pas paru possible de consulter sur internet tous les catalogues parus depuis la publication de ce décret, La Poste actualisant son catalogue mais n'en conservant pas l'historique.

Une seconde difficulté a trait au caractère évolutif des prestations du service universel qui, même si des données historiques exhaustives quant à son contenu étaient disponibles, rendrait peu pertinente l'analyse sur long terme de l'ensemble des tarifs des prestations du service universel ou ce qui pourrait s'en rapprocher avant que le service universel ne soit explicitement défini.

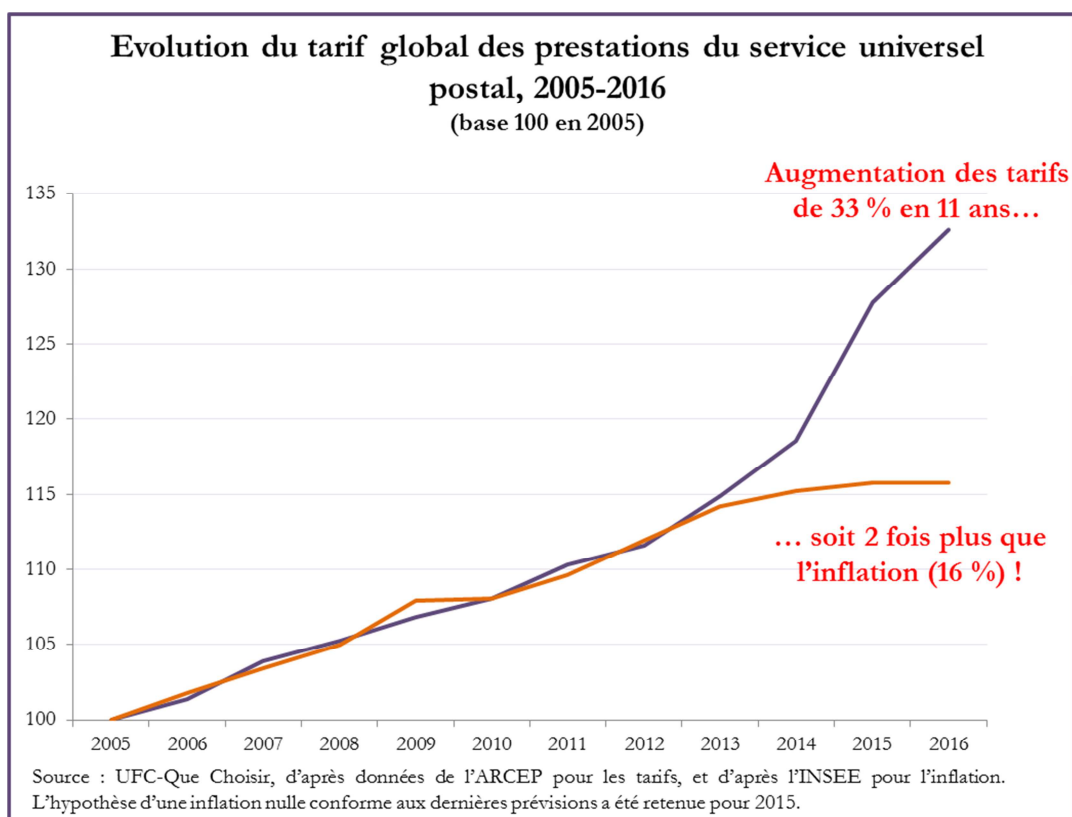
Il ne semble cependant pas indispensable ici de s'attacher à vouloir dépasser ces difficultés. En effet, une analyse de l'évolution des tarifs du catalogue du service universel sur les dix dernières années paraît suffisante si parallèlement on précise la relative stabilité de ces tarifs précédemment conformément aux différents contrats passés entre l'Etat et La Poste après 1990¹⁶.

Depuis qu'ils sont régulés, une hausse globale de 32,6 % des tarifs du service universel

L'ARCEP régule les tarifs des prestations du service universel depuis 2006 après le vote de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales. Cette régulation s'opère à travers l'élaboration d'encadrements tarifaires, qui limitent pour une période de temps donnée la capacité de La Poste à augmenter ses tarifs.

Depuis 2006, quatre plans d'encadrement tarifaire se sont succédé. Les hausses des prestations du catalogue du service universel font apparaître deux tendances.

¹⁶ L'analyse de l'évolution sur longue période du tarif du « timbre rouge » peut quant à elle être entreprise pour fixer les idées sur un changement de dynamique de l'évolution de son tarif depuis peu. Elle a lieu dans la troisième partie de cette étude pour la mettre en relation avec les doutes quant à son maintien au catalogue du service universel.



De 2005 à 2012, la hausse est relativement modérée, puisqu'elle est en moyenne de l'ordre de 1,3 % par an, à la fois en cohérence avec l'inflation sur la période, mais également en ligne avec l'augmentation annuelle moyenne de 1,4 % entre 1998 et 2005¹⁷. A partir de 2012 on assiste à une accélération de cette hausse : de 2012 à 2016, les tarifs auront ainsi crû de 5,2 % par an en moyenne. Au global, au 1^{er} janvier 2016 les tarifs des prestations du service universel auront augmenté de 32,6 % depuis qu'ils sont régulés, soit deux fois plus que l'inflation qui est sur la période de 15,8 %.

Cette hausse, marquante au cours des dernières années, n'illustre cependant que de manière imparfaite la réalité de l'augmentation de tarif des produits utilisés par les usagers particuliers. Si l'ARCEP précise quelques lignes directrices quant à l'évolution des tarifs – nous y reviendrons – c'est La Poste qui conserve la faculté de ventiler dans la limite de la hausse globale dictée par l'Autorité au sein du panier global des prestations du service universel. Et au sein de ce panier, ce sont les produits des particuliers qui sont les plus affectés par les hausses.

¹⁷ D'après l'information fournie par l'ARCEP dans le document presse publié à l'occasion de la présentation de l'encadrement des tarifs de La Poste pour la période 2006-2008.

3) L'évolution des volumes interroge sur l'inflation des tarifs appliqués aux consommateurs

Les tarifs appliqués aux particuliers en croissance de 40 % en 8 ans

Alors que sur la période 2008¹⁸/2016 la hausse du panier global du service universel est de 26 %, cette faculté d'augmentation accordée à La Poste via les encadrements tarifaires a touché de manière différenciée les différentes activités de l'opérateur concernant le courrier.

Croissance du tarif global de différentes catégories de prestations du service universel postal, 2008-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variations 2008/2016
Courrier égrené timbre-poste	1,7%	2,0%	3,3%	1,6%	4,0%	4,7%	11,7%	5,4%	39,6%
Courrier égrené entreprise	1,7%	1,6%	2,0%	0,7%	3,4%	3,7%	11,0%	4,4%	31,9%
Courrier relationnel	1,0%	0,3%	1,7%	1,6%	2,1%	2,0%	3,0%	2,8%	15,4%
Courrier publicitaire	0,8%	0,1%	1,7%	1,6%	0,5%	0,3%	1,4%	0,3%	6,9%

Source : UFC-Que Choisir, d'après données de l'ARCEP

Les usagers industriels n'ont connu qu'une faible hausse de leurs tarifs : le tarif du courrier relationnel (factures par exemple) n'a au global augmenté que de 15,4 % tandis que la hausse est encore moins marquée pour le courrier publicitaire puisqu'elle atteint 6,9 %. A contrario, le courrier égrené qui s'applique aux entreprises (gamme hors timbres-poste grâce aux machines à affranchir) a connu une hausse élevée de 31,9 %. **La hausse appliquée aux produits destinés aux usagers particuliers est encore plus importante puisqu'elle atteint 39,6 % soit 5 fois plus que l'inflation !**

Il apparaît ainsi qu'un traitement asymétrique particulièrement défavorable aux consommateurs est appliqué par La Poste, et validé par l'ARCEP, dans le cadre de la ventilation des hausses des tarifs du service universel. Or une analyse davantage affinée met en évidence que cette hausse catégorielle caractérisée peut difficilement prendre comme justification une baisse massive des volumes dans cette catégorie.

L'évolution des volumes interroge sur la justification de la hausse massive appliquée aux particuliers

L'analyse comparée des volumes et des tarifs nécessite la prise en compte de l'évolution des volumes par catégorie du service universel jointe à celle de l'évolution des tarifs du service universel par catégorie.

Or s'il est aisé de se référer à différentes publications¹⁹ de l'ARCEP concernant l'évolution des tarifs, la difficulté point lorsqu'il s'agit d'avoir des données fiables sur l'évolution des volumes. La référence aux

¹⁸ Si la prise en compte de cette borne inférieure est dictée par l'absence de données relative à la ventilation des hausses des tarifs des prestations du service universel, elle revêt néanmoins un grand intérêt, qui sera mis en avant par la suite quand la question de l'évolution des volumes sera abordée, puisqu'il s'agit de l'année où débute la crise économique ayant un impact, justement, sur les volumes.

indications fournies par l'ARCEP dans le périmètre du service universel se heurte à la seule présence de données agrégées non pertinentes ici. Une référence aux données de La Poste est quant à elle impossible. Le groupe, s'il publie depuis qu'il est devenu une société anonyme ses comptes, fait montre d'une inaptitude à être exhaustif sur la ventilation de son chiffre d'affaires par produit, tout comme, d'ailleurs, s'agissant des volumes. Qui plus est, même si c'était le cas, les informations ne pourraient pas remonter avant 2010, ce qui rendrait impossible une vision sur moyenne période.

Pour pallier cette difficulté, il est nécessaire de mobiliser les *Observatoires annuels des activités postales en France*, qu'élabore l'ARCEP. Ces informations ont trait à l'ensemble des acteurs postaux dont l'activité est régulée. La limite ici est qu'il est donc impossible de ressortir les données propres à La Poste et *a fortiori* celles relevant du service universel. Cela étant, même si leur pertinence peut être parfois discutée en raison d'incohérences entre les données dressées par l'ARCEP et celles qui le sont par La Poste²⁰, les premières permettent de mettre en lumière les grandes tendances de l'évolution des volumes des différentes catégories des envois postaux.

Les dernières informations globales publiées par l'ARCEP sur le marché des envois postaux proviennent de son observatoire rendu public en octobre 2015 concernant les activités postales de 2014.

Croissance des tarifs des prestations du service universel postal par catégories, 2008-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TCAM 2008/2014
Courrier égrené timbre-poste	1,7%	2,0%	3,3%	1,6%	4,0%	4,7%	2,88%
Courrier égrené entreprise	1,7%	1,6%	2,0%	0,7%	3,4%	3,7%	2,18%
Courrier relationnel	1,0%	0,3%	1,7%	1,6%	2,1%	2,0%	1,45%
Courrier publicitaire	0,8%	0,1%	1,7%	1,6%	0,5%	0,3%	0,83%

Source : UFC-Que Choisir, d'après données de l'ARCEP

En prenant en compte la période 2008/2014 on se rend compte, comme précédemment, que la hausse des tarifs affecte plus le courrier égrené pour les particuliers que pour les entreprises, et encore davantage que celle touchant le courrier publicitaire et le courrier relationnel. Ainsi, entre 2008 et 2014 le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des tarifs appliqués aux particuliers est de 2,88 %, croissance bien supérieure à celle connue pour le courrier égrené entreprise.

¹⁹ Ses avis tarifaires ou encore ses rapports publics d'activité.

²⁰ Pour illustrer le propos, indiquons par exemple que La Poste a réalisé en 2013 sur son pôle Courrier un chiffre d'affaire de 10,46 milliards d'euros et que le groupe précise que le service universel a représenté environ 75 % de l'ensemble, soit à peu près 7,5 milliards d'euros (on reste ici très éloignée de l'estimation de la Cour des comptes qui concernait le Pôle Courrier-Colis et non le seul Courrier). Or selon l'ARCEP, le revenu total des envois de correspondance en France se monte à 6,8 milliards d'euros (tous prestataires confondus). Notons que les prestations du service universel étant exonérées de TVA, cette taxe ne peut être évoquée pour expliquer ce curieux écart.

**Croissance des envois de correspondance distribués ventilée par catégories,
2008-2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TCAM 2008/2014
Total des envois de correspondance distribués	-5,24%	-3,53%	-3,25%	-4,21%	-7,02%	-4,91%	-4,70%
Trafic égrené déposé chez l'opérateur de distribution	-8,62%	-6,43%	-5,27%	-1,97%	-11,11%	-3,67%	-6,48%
dont courrier égrené des particuliers et des petits professionnels	-5,02%	-7,97%	-2,16%	-3,62%	-5,21%	-3,45%	-4,59%
dont courrier égrené des entreprises	-11,27%	-5,23%	-7,66%	-0,61%	-15,70%	-3,87%	-7,52%
Trafic industriel (envois en nombre > 100 envois)	-2,94%	-1,68%	-2,05%	-5,52%	-4,54%	-5,60%	-3,73%
dont autres envois de correspondance	1,45%	-1,83%	-2,34%	-3,42%	-2,28%	-2,33%	-1,80%
dont publicité adressée	-7,50%	-1,51%	-1,72%	-7,88%	-7,20%	-9,69%	-5,97%

Source : UFC-Que Choisir, d'après données de l'ARCEP

Dans le même temps, le trafic du courrier égrené des particuliers a fortement décru, de l'ordre de 4,59 % par an. Aussi, face à cette baisse, la hausse de prix trouverait une certaine justification pour couvrir les coûts liés à la collecte, au traitement, et à la distribution du courrier, qui, même si des efforts de rationalisation sont entrepris, restent en grande partie incompressibles.

Cela étant, on constate que simultanément une baisse bien plus massive du courrier égrené des entreprises ne donne lieu qu'à une hausse moindre des tarifs.

De plus, lorsqu'on pose le regard sur le trafic industriel, on se rend compte que celui qui relève de la publicité adressée tend à s'écrouler puisqu'il baisse de 5,97 % par an. Or, et cela étonne l'observateur, leurs tarifs restent quasi stables sur la période.

S'il convient de considérer ici des structures de coûts non-analogues pour les différents produits du service universel, on voit néanmoins qu'un traitement spécifique est accordé aux usagers particuliers qui sont en droit de se demander si les hausses tarifaires qui s'appliquent aux offres qui leur sont dédiées ne viennent pas en réalité compenser le manque à gagner lié aux baisses de volumes, et de recettes, sur les autres branches, notamment la branche publicité adressée bien plus concurrentielle que celle du courrier égrené qui, bien qu'étant *de jure* un marché totalement ouvert à la concurrence depuis le 1^{er} janvier 2011, est *de facto* monopolistique (et qui plus est caractérisé par une élasticité-prix de la demande qui ne peut que diminuer à mesure que les tarifs augmentent²¹, c'est-à-dire que plus les prix augmentent, moins ceux qui « consomment » les services sont sensibles à la hausse des prix).

Il faut noter ici un fait qui est susceptible de renforcer la méfiance que l'on peut avoir concernant les justifications d'une telle hausse de tarifs pour les particuliers. Effectivement, dans sa publication l'ARCEP fournit les informations ventilées sur l'évolution des volumes du courrier égrené entre ceux relatifs aux particuliers et ceux relatifs aux entreprises mais ne prend pas le soin, peut-être à dessein,

²¹ On notera ici à titre d'information que lors des deux premiers encadrements tarifaires, cette élasticité, entrant en compte dans la formule générale visant à déterminer la croissance des tarifs des prestations du service universel, est considérée par l'ARCEP à -0,28, chiffre global qui concerne l'ensemble des prestations (ce chiffre signifie que toute hausse des prix de 1 % entraînera une baisse de la demande de 0,28 %). Cette information disparaît lors des deux derniers encadrements tarifaires, tout comme les prévisions d'évolution des coûts de La Poste par ailleurs, ce qui ne participe évidemment pas à la transparence des tenants des hausses globales de tarifs accordées à La Poste par l'Autorité.

d'effectuer une telle ventilation pour les revenus, ventilation qui, on peut le supposer, laisserait apparaître que la perte de revenu la plus importante pour les opérateurs postaux sur le courrier égrené doit être principalement attribuée au poste « courrier entreprises ».

Dans la gamme du courrier égrené, une évolution divergente des tarifs appliqués aux particuliers et aux entreprises voulue par l'ARCEP

Depuis 2010 les données illustrent, comme cela vient d'être montré, une déconnexion entre les tarifs du courrier égrené tels qu'ils s'appliquent d'un côté aux particuliers, et de l'autre aux entreprises. Cette déconnexion est justifiée par l'ARCEP par l'argumentaire suivant :

« Bien que la marge brute, qui correspond à la marge rapportée aux coûts attribuables, soit en moyenne positive sur les offres d'envoi de courrier égrené, il existe une forte disparité, historique, entre celle relative à l'offre à usage des entreprises, positive, et celle relative à l'offre à usage des particuliers, négative »²².

Aussi, cette voie tracée par le régulateur correspondrait à la logique de l'ouverture de l'ensemble du marché postal à la concurrence qui doit s'accompagner d'une orientation des tarifs vers les coûts afin d'éviter tout phénomène de financements croisés ou autrement dit de concurrence déloyale (quand bien même la concurrence n'existe pas sur certains services). Autrement dit, l'éventuel déficit constaté sur le courrier des particuliers ne pourrait pas être compensé par la marge réalisée sur l'activité entreprises.

La déplaisante originalité du traitement des particuliers : une illustration par la tarification « au multiple »

L'une des caractéristiques principales de l'évolution des tarifs attendue au 1^{er} janvier 2016 est l'introduction en ce qui concerne les courriers de la gamme TP de la tarification dite « au multiple ». Cette tarification vise à définir le tarif de chaque tranche de poids comme un multiple du tarif de la première tranche. Ainsi, pour reprendre le propos de l'ARCEP, « *il suffira d'un nombre entier de timbres rouges ou verts pour affranchir son courrier* ». La terminologie employée (« *il suffira* ») laisse croire qu'il s'agit là d'une modification, déjà introduite en Belgique et aux Pays-Bas, qui serait favorable aux usagers. Tel n'est pas le cas.

²² Cf. par exemple http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0846.pdf, p.6.

Evolution des tarifs des trois premières tranches des timbres-poste entre 2015 et 2016

		Tarifs 2015	Tarifs 2016	Evolution
Lettre prioritaire	0 - 20 g	0,76 €	0,80 €	5,3%
	20 - 50 g	1,25 €	1,60 €	28,0%
	50 - 100 g	1,90 €	1,60 €	-15,8%
Lettre verte	0 - 20 g	0,68 €	0,70 €	2,9%
	20 - 50 g	1,15 €	1,40 €	21,7%
	50 - 100 g	1,75 €	1,40 €	-20,0%
Ecopli	0 - 20 g	0,66 €	0,68 €	3,0%
	20 - 50 g	1,05 €	1,36 €	29,5%
	50 - 100 g	1,45 €	1,36 €	-6,2%

Source : UFC-Que Choisir, d'après ARCEP

En effet pour les trois gammes de timbres disponibles pour les usagers, le tarif de la deuxième tranche de poids explose : l'augmentation va ainsi de 21,7 % pour la Lettre verte à 29,5 % pour l'Ecopli ! Les baisses de tarifs des troisièmes tranches de poids fait ici l'office d'un joli trompe-l'œil ; selon toute logique le volume d'envois dans cette tranche est bien inférieur à celui de la deuxième.

De plus, la justification apportée par La Poste et relayée par l'ARCEP ne convainc guère. Il s'agirait de « *simplifier* » la structure tarifaire des offres (en fusionnant de plusieurs tranches de poids – principalement les tranches 21-50 g et 51-100 g) en prenant appui sur un usage déjà courant chez les usagers à savoir, à titre d'illustration, coller deux timbres sur l'enveloppe pour un envoi correspondant à la deuxième tranche de poids.

Si cette pratique peut être considérée comme historiquement courante, c'est qu'elle a été historiquement contrainte par l'incapacité des usagers à payer précisément la somme correspondant au prix d'envoi théorique. Ainsi, acter une anormale norme ne saurait être une justification. D'autant plus que le développement des bornes dans les bureaux de poste au cours des dernières années permettant d'obtenir un « timbre » d'une valeur faciale correspondant exactement au tarif de la tranche de poids de l'envoi permet de plus en plus aux usagers d'éviter de surpayer leurs envois !

Enfin, les consommateurs noteront avec déplaisir que cette tarification « au multiple » dont le caractère inflationniste est démontré ne s'applique qu'à eux.

4) La question des coûts au cœur de l'encadrement tarifaire

Sans que cela ne remette en cause le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts, conséquence directe de l'ouverture à la concurrence des services postaux, il est utile de s'interroger sur les modalités de son application. Or cet exercice est délicat tant les informations dont dispose l'observateur extérieur sont parcellaires.

Nous l'avons indiqué, la justification de l'ARCEP pour davantage augmenter les tarifs des particuliers que ceux des entreprises (sur le courrier égrené notamment) réside dans l'existence, selon elle, d'une marge négative réalisée par La Poste sur les prestations du service universel dédiées aux particuliers alors que celles-ci sont positives sur les autres segments. Si rien ne permet de remettre en cause la validité de ce qu'avance l'ARCEP, aucun élément ne permet aux consommateurs de contrôler, sinon la véracité, la mesure dans laquelle le propos colle à la réalité. **Cette absence de clarté et de transparence est dommageable et nuit à l'acceptation par les consommateurs des hausses tarifaires !**

Il est en outre possible de remettre en cause en partie les méthodes d'allocation des charges, telles qu'explicitées dans la décision n° 2008-0165 de l'ARCEP. En mettant de côté la répartition des charges du réseau des guichets, l'allocation des charges se fait à quatre niveaux différents :

- la collecte-concentration ;
- le transport ;
- le tri-transit ; et enfin
- la distribution.

Les clés de répartition sur les trois premiers niveaux ne paraissent pas poser de problèmes. Notamment, une allocation des coûts davantage portée sur les produits urgents (livraison à J+1) est à l'évidence justifiée par l'obligation de réaliser un traitement nocturne du tri-transit qui engendre des coûts spécifiques.

Le processus de distribution est quant à lui découpé en deux sous-processus : les travaux intérieurs (préparation du courrier préalable à la distribution) et les travaux extérieurs qui correspondent *stricto sensu* à l'acte de distribution du courrier et sont majoritairement caractérisés par des coûts fixes. La partie de la distribution correspondant au parcours effectué par le facteur pose un problème qui mérite ici d'être soulevé. En effet, l'ARCEP, qui remodèle alors dans sa décision les pratiques antérieures d'allocation des coûts de La Poste, met en place en système visant à ventiler le coût des tournées selon le degré d'urgence des envois. Ainsi est imputé aux produits prioritaires (timbre rouge pour la gamme des particuliers) 60 % du coût total des tournées ; les 40 % restant l'étant à l'ensemble des produits. Concrètement, cette règle signifie qu'à volumes distribués équivalents, les coûts de distribution de La Lettre prioritaire sont jugés comme étant supérieurs à ceux de l'Ecopli.

Cette décision est datée – elle est à la fois antérieure à l'ouverture totale à la concurrence et à l'introduction le 1^{er} octobre 2011 de la lettre verte (distribution à J+2) – et nécessite à l'évidence une redéfinition des modalités d'allocation des coûts²³.

²³ La consultation des décisions adoptées par l'Autorité après celle susmentionnée de 2008 ne permet pas d'identifier une évolution des règles d'allocation.

De plus, tels qu'ils apparaissent, les principes d'allocation des coûts de distribution de La Poste ne semblent pas en conformité avec les règles européennes transposées dans le droit national relatives au nombre de jours de collecte et de distribution du courrier. Au niveau européen, cela a déjà été évoqué, ce nombre doit être au minimum de 5 jours, et en France il est de 6 jours. Or cette règle relative à la distribution du courrier est posée indépendamment de la question des délais de livraison. Autrement dit, il n'est pas adapté de prendre pour hypothèse, comme le fait l'ARCEP, et avant elle La Poste, l'absence de cette obligation pour évoquer que la disparition des courriers prioritaires entraînerait des coûts de distribution moindre.

Ainsi, les coûts attribués à la distribution prioritaire sont artificiellement élevés (et en contrepartie ceux attribués aux courriers lents artificiellement amoindris).

Il est également à signaler que les coûts de transport et de distribution du courrier ou du colis ne sauraient être entièrement imputés aux prestations du service universel. En effet, ces coûts doivent légitimement être affectés à l'ensemble des produits postaux hors service universel. A titre d'illustration, l'ensemble des colis distribués aux consommateurs pour le compte de revendeurs en ligne (Amazon, Fnac...) doivent légitimement prendre en charge une partie des frais liés à leur transport et à leur distribution. En l'état des informations disponibles, il est incertain qu'une telle pratique soit la norme.

Au global, cette question des coûts reste centrale dans la détermination des tarifs des prestations du service universel et on ne peut que déplorer l'absence d'informations sur ses coûts et sur les marges réalisées par La Poste sur les prestations du service universel, d'autant plus que cet aspect pourrait amener des modifications substantielles du périmètre du service universel, et rompre ainsi avec ses caractéristiques historiques en France.

Cette partie a mis en évidence la très forte croissance des tarifs des prestations du service universel depuis qu'ils sont régulés. Cette croissance touche plus particulièrement les consommateurs. Bien que les volumes du courrier envoyé par ces derniers décroisse tendanciellement, cette hausse des tarifs interpelle dans le sens où les volumes des produits destinés aux professionnels (courrier, publicité adressé...) décroissent encore plus sensiblement sans que des hausses de tarifs correspondantes soient observables.

De plus, l'intérêt porté à la question de l'allocation des coûts du service universel a permis d'identifier les limites de la méthodologie actuellement en place, qui engendre une surévaluation du coût de certaines composantes du service universel et par suite la hausse de leurs tarifs, ce qui à l'évidence demeure un problème majeur.

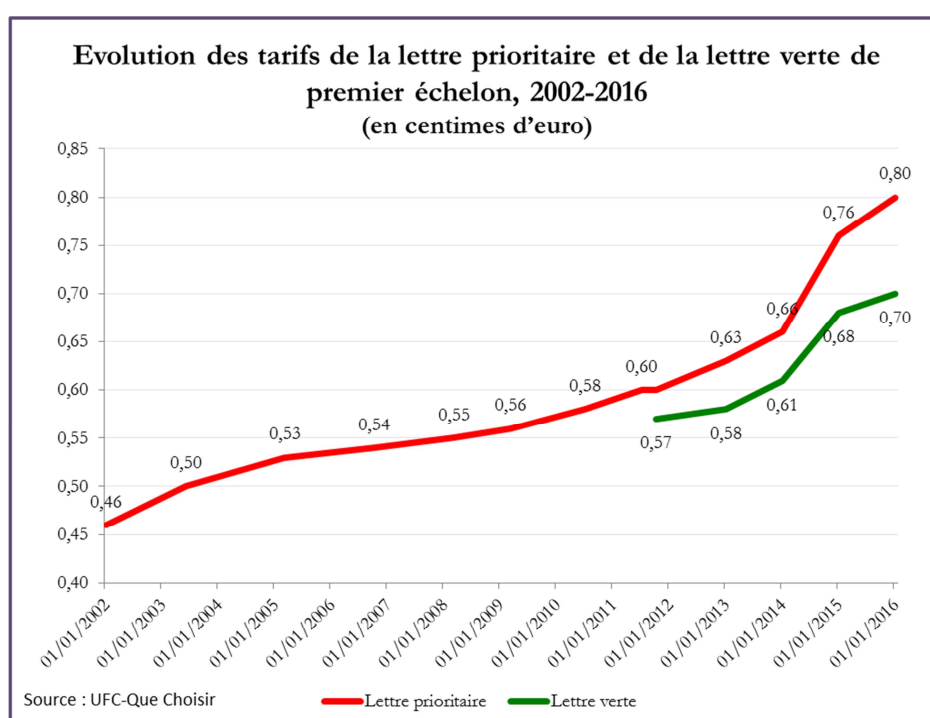
III. VERS UNE EVOLUTION DU PERIMETRE DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL ? LA VOIX DES CONSOMMATEURS DOIT PESER DANS LES DEBATS !

Les tarifs des prestations du service universel postal doivent répondre à deux exigences fixées par le droit communautaire : être orientés vers les coûts et être abordables. L'exigence de respect de ces deux conditions cumulatives porte les germes de la nécessité de faire évoluer le périmètre du service universel dans l'hypothèse où l'orientation vers les coûts des tarifs serait incompatible avec le maintien d'une offre abordable. Dès lors où le caractère abordable (concept sans cadre tarifaire défini) d'un produit ne serait plus assuré, la nécessité de maintenir l'orientation du tarif dudit produit vers les coûts pourrait entraîner la sortie de ce produit des prestations du service universel, lui laissant, hors de ce périmètre, peu de chance d'être maintenu, ou sinon à des tarifs prohibitifs. Une autre possibilité résiderait dans la diminution des coûts associés directement ou indirectement à ce produit. Le cadre global du service universel pourrait ainsi être plus globalement affecté.

1) Le tarif de lettre prioritaire en forte augmentation : son maintien au catalogue du service universel en question

La distribution d'un pli le jour suivant son dépôt date de 1969, où pour la première fois deux délais d'acheminement distincts sont proposés : l'un à J + 1, l'autre à J + 4. Les équivalents de ce que l'on connaît aujourd'hui sous l'appellation Lettre prioritaire et Ecopli sont nés.

La lettre prioritaire, caractérisée par le timbre rouge, est sans aucun doute le produit que les usagers associent le plus aux services postaux, et ses évolutions tarifaires sont celles qui sont les plus scrutées ; ce sont celles qui sont les plus marquantes, notamment depuis l'introduction de la lettre verte.



Depuis le début de l'année 2002, on constate une croissance constante du tarif de la lettre prioritaire. A 0,60 euro au moment de l'introduction de la lettre verte, elle passera à 0,80 euro le 1^{er} janvier 2016. La valeur relative de la hausse est impressionnante, puisqu'elle est de 33,3 %. La lettre verte, qui se veut plus économique au regard d'un délai de distribution à J + 2 et est introduite en 2011, bien que systématiquement à un tarif inférieur à celui de la lettre prioritaire, subit elle aussi une inflation marquée. Au 1^{er} janvier prochain, elle aura augmenté de 22,8 %.

Sous l'impulsion des recommandations de l'ARCEP voulant qu'une différenciation tarifaire plus marquée entre les deux types de lettres soit effectuée (pour qu'elle corresponde davantage aux coûts de chaque produit), l'écart de tarif entre la lettre prioritaire et la lettre verte n'a cessé de croître en valeur absolue et en valeur relative depuis 2014. Or à l'évidence cet accroissement non seulement implique une hausse très marquée du tarif de la Lettre prioritaire mais pousse à un transfert de consommation de la lettre prioritaire vers la lettre verte. Cette dernière est devenue la plus utilisée par les clients, comme l'indique La Poste dans son communiqué mentionné en introduction, sans préciser d'ailleurs qui des particuliers ou des entreprises plébiscite le plus ce mode d'envoi postal.

Ce plébiscite est de plus largement contraint. En effet, différentes de nos enquêtes sont venues mettre en lumière la stratégie de La Poste visant à pousser la vente de la lettre verte (type de lettre proposée en premier au guichet, parfois impossibilité d'obtenir au guichet des lettres prioritaires) ; et à l'évidence, le rapport qualité/prix de la lettre verte s'accroît, ce qui pousse les usagers à s'orienter vers celle-ci. Il est qui plus est notable que le caractère « abordable » de la lettre verte est lui-même discutable lorsque l'on se rend compte que son tarif en 2016 sera plus élevé que celui de la lettre prioritaire deux ans auparavant.

En tout état de cause, la croissance du tarif de la lettre prioritaire, renforcée suite à l'introduction de la lettre verte, est de manière endogène génératrice de ses hausses futures puisqu'elle va année après année aboutir à une baisse des volumes et, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse de ses coûts unitaires, qui sera la justification de nouvelles hausses de tarifs. Il est ainsi fort probable que des tarifs encore plus élevés appliqués à la lettre prioritaire apparaissent au cours des prochaines années, que les volumes s'effondrent, et que cette désaffection, qui paraît organisée, soit l'argument évoqué pour la supprimer.

Derrière, le risque d'inflation marquée de la lettre verte sera fort : l'ensemble des coûts aujourd'hui attribués à la lettre prioritaire sur la distribution se reportera en effet sur la lettre verte.

2) Un service universel amputé d'une journée comme substitut (ou complément) de la disparation de la lettre prioritaire : une solution qui ne répond pas aux attentes des usagers

Une étude²⁴ réalisée pour le compte de la DGCIS et de l'ARCEP publiée en juin 2011 visait à interroger les usagers sur leurs attentes en termes de services postaux, particulièrement concernant la livraison du courrier à J+1. L'une des questions posées consistait à leur demander s'ils étaient prêts à ce que le nombre de jours de distribution du courrier passe de 6 à 5 en contrepartie d'une amélioration du délai de distribution à J+1²⁵. Cette question posée notamment pour le compte du ministère de tutelle de La Poste n'est pas anodine puisqu'elle révèle une perspective de réduction du nombre de jours de distribution qu'ont en tête les pouvoirs publics.

En 2014, parmi les grands pays de l'Europe de l'ouest, rares sont ceux dont le service universel prévoit une collecte et une distribution 6 jours sur 7. La Belgique, l'Italie, le Portugal, l'Espagne ou encore les Pays-Bas (depuis cette même année) prévoient une collecte et une distribution du courrier 5 jours sur 7. La France, en appliquant une collecte et une distribution 6 jours sur 7, n'est accompagnée que par l'Allemagne et le Royaume-Uni dans sa démarche. Il ne s'agit pas de nier que ce jour de collecte et de distribution supplémentaire est un facteur d'augmentation des coûts. Un passage à ce qui constitue la norme européenne pourrait donc être entrepris soit pour prévenir des hausses encore plus importantes des tarifs des prestations relevant du service universel postal, soit en tant que complément, ce qui constituerait par contre une double peine.

La Grande consultation nationale des consommateurs de l'UFC-Que Choisir comme indicateur de la hiérarchisation des attentes des usagers de La Poste

Lancée par l'UFC-Que Choisir à l'occasion de la Journée mondiale de la consommation le 15 mars 2015, la Grande consultation nationale des consommateurs qui a permis aux consommateurs de s'exprimer jusqu'au 1^{er} octobre 2015 sur divers thématiques consuméristes a rassemblé 32.494 réponses. L'une des thématiques sur lesquelles les consommateurs étaient invités à se prononcer concernait le secteur postal et notamment deux composantes du service universel postal : la Lettre prioritaire et la distribution du courrier 6 jours sur 7. L'UFC-Que Choisir a noté que 63 % des répondants ont indiqué leur attachement au maintien d'une distribution du courrier 6 jours sur 7 alors que 41 % des consommateurs ont plaidé pour la préservation d'un service de distribution du courrier en J+1.

²⁴ <http://archives.entreprises.gouv.fr/2012/www.industrie.gouv.fr/poste/pdf/synthese-etude-postale.pdf>

²⁵ En contrepartie d'un délai de distribution en J+1 atteint dans 98 % des cas (contre un objectif à 85 % actuellement), 51 % des ménages acceptaient alors une réduction du nombre de jours de distribution du courrier de 6 jours à 5 jours.

3) La question des modalités du maintien de la composante « accessibilité » du service universel à l'aune de la mission de service public d'aménagement du territoire

Outre le maintien de telle ou telle prestation du catalogue du service universel ou celui du nombre de jours de collecte et de distribution du courrier, une troisième composante du service universel postal pourrait à terme être menacée : l'accessibilité.

Aujourd'hui, le réseau de La Poste est constitué de 17.051 points de contact. Parmi l'ensemble de ces points, 7.534 répondent à l'application des règles d'accessibilité du service universel postal posées par la législation européenne. La différence, soit 9.517 points, correspond à la mission de service public d'aménagement du territoire confiée à La Poste.

Selon La Poste, si son réseau devait être optimisé commercialement, il ne comprendrait que 3.000 points de contact. Autrement dit, chaque point de contact (bureaux de poste, agences postales communales, relais poste) au-delà de 3.000 constituerait un coût net pour La Poste.

Pour la partie relative à la présence du réseau postal dans le cadre du service universel, ce coût, conjugué à celui de ses autres missions de service universel, entraînerait pour l'opérateur une perte financière, dont le chiffrage n'est pas public et qui à ce titre ne donne pas lieu à une compensation de l'Etat ou des autres opérateurs dont les prestations entrent dans le champ des prestations du service universel postal. Cette compensation nécessiterait une totale transparence sur les modalités du calcul du coût net du service universel.

Pour la partie relative au réseau présent dans le cadre de la mission publique d'aménagement du territoire, les choses sont davantage transparentes puisque l'ARCEP est chargée depuis 2010 de calculer le coût net de cette mission de service public, récemment chiffré à 242 millions d'euros²⁶ pour l'année 2014.

Sur le papier, ce coût net n'est que partiellement compensé via des abattements fiscaux locaux qui se montent à 170 millions d'euros. Autrement dit, le coût net après abattements pour La Poste lié à sa mission d'aménagement du territoire est de l'ordre de 72 millions d'euros.

En réalité, un coût probablement surestimé

Cette sous-compensation n'est en réalité probablement pas aussi élevée. Ce qui permet d'émettre cette hypothèse, c'est la méthodologie retenue par l'ARCEP pour calculer le coût net lié à cette mission. En effet, l'Autorité fait l'hypothèse que la fermeture des 9.517 points de contact entrant dans le champ du service public d'aménagement du territoire n'entraînerait aucune perte de revenus pour l'entreprise puisque l'intégralité de l'activité se reporterait sur les points de contact restant. Pour étayer cette

²⁶ Cf. http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/15-1122.pdf

hypothèse forte, l'ARCEP se base sur des travaux qu'elle a effectués, non public, pour expliquer ce maintien intégral de la demande. Ceci est dommageable dans la mesure où l'hypothèse de ce maintien intégral ne manque pas de surprendre.

En effet, l'activité totale des points de contact concerne non seulement les activités postales, mais également, dans les bureaux de poste, des activités liées à la Banque Postale, ou encore de La Poste mobile. Or s'il est admissible – et optimiste – de considérer que la demande en services postaux se reporterait intégralement en raison de l'absence de concurrence effective, il en est autrement concernant les autres activités. On peut notamment fortement douter qu'un client de la Banque Postale, dans l'hypothèse où le bureau de poste qui l'accueille fermerait, préférerait reporter sa demande en services bancaires dans une Banque Postale plus éloignée de son domicile alors qu'une autre banque serait plus proche : les conseillers bancaires installés dans le réseau auraient-ils réalisés les 7,7 millions d'entretiens conseil que La Poste évoque²⁷ pour 2014 ? Le doute est permis. Même dans l'hypothèse où la Banque Postale conserverait les locaux, elle ne bénéficierait plus du point d'entrée que constitue les services postaux.

Or les enjeux monétaires ne sont pas négligeables. L'ARCEP indique que les points de contact de l'aménagement du territoire représentent 12,1 % de l'activité totale du réseau en 2014. La Poste indiquant que pour cette année son chiffre d'affaires réalisé via son réseau (ses points de contact) est à hauteur de 4,17 milliards d'euros, c'est ainsi une demande de 505 millions d'euros qui est intégralement reportée, étant entendu que le bénéfice pour La Poste dépasse l'horizon restreint de ce chiffre d'affaires spécifique. Il est fort probable que les activités bancaires engendrent des revenus non enregistrées dans cette catégorie mais dans celle propre à la Banque Postale, dont le produit net bancaire (l'équivalent du chiffre d'affaires) hors groupe est de 5,673 milliards d'euros en 2014.

Pour se convaincre du caractère possiblement fictif du coût net lié à la mission d'aménagement du territoire de La Poste, une référence à La Poste mobile n'est pas inutile dont les ventes se font à 97 % dans les bureaux de poste et qui réalise en 2014 un chiffre d'affaire de 182 millions d'euros. On peut donc estimer (en rapprochant schématiquement les ventes du chiffre d'affaires) que 176,5 millions d'euros proviennent directement de l'avantage du réseau. En faisant l'hypothèse forte d'un chiffre d'affaires de La Poste mobile réparti de façon homogène sur l'ensemble des bureaux de poste (près de 10.000), la fermeture des 2.500 bureaux présents dans le cadre de la mission d'aménagement du territoire de l'entreprise entraînerait probablement à elle-seule une diminution du chiffre d'affaires du réseau de l'ordre de 44 millions d'euros. En prenant en plus les activités bancaires en considération, il est probable que cela aboutirait à fixer le coût net de la mission d'aménagement du territoire à un niveau plus bas que celui calculer par l'ARCEP. La surcompensation de cette mission peut ainsi raisonnablement être évoquée.

²⁷ Cf. Document de référence 2014 du groupe : [http://legroupe.laposte.fr/Finance/Publications/\(annee\)/2014](http://legroupe.laposte.fr/Finance/Publications/(annee)/2014)

Ainsi, au regard de son originalité, la méthodologie retenue par l'ARCEP pour calculer le coût supporté par La Poste dans le cadre de sa mission d'aménagement du territoire mérite à minima d'être objectivée, et vraisemblablement d'évoluer. D'une part pour assurer les contribuables qui financent cette mission de la légitimité de ce financement, et d'autre part pour éviter que des travaux qui un jour pourrait être menés pour estimer le coût que représenterait pour La Poste sa mission de service universel postal ne se fasse sur la base d'obscur hypothèses.

La question de l'évolution du périmètre du service universel postal n'est pas mineure tant il s'agit de rompre avec un cadre historiquement ancré dans le quotidien des consommateurs. Cette partie de l'étude a ainsi montré, sur la base de divers indices mobilisés, les évolutions qui pourraient intervenir dans un horizon peu lointain tout en insistant, en lien avec la précédente partie, sur la nécessité d'objectiver les fondements économiques d'une nécessaire évolution.

IV. UNE ENQUETE SUR LA QUALITE DE SERVICE DU COLISSIMO RICHE D'ENSEIGNEMENTS

1) Une enquête à multiples motivations

Dans le cadre de la préparation de son étude abordant le service universel postal, l'UFC-Que Choisir a recensé parmi les nombreux courriers de consommateurs reçus ceux relatifs au secteur postal, puis a listé les principaux sujets de mécontentement.

Les consommateurs/usagers ont très souvent relevé les difficultés liées au service de réexpédition du courrier assuré par le prestataire du service universel. Ces nombreuses remontées ne sont pas surprenantes si on considère dans les pas de l'ARCEP que ce service « *fait historiquement l'objet d'un nombre relativement important de réclamations, tant auprès des services de La Poste que de son médiateur* »²⁸. L'UFC-Que Choisir, plaide bien évidemment pour que ces soucis structurels puissent être résolus au plus vite. Cet objectif que peuvent légitimement attendre les usagers de La Poste, devra trouver une réelle manifestation – l'UFC-Que Choisir y veillera – dans ce qu'annonce *Le contrat d'entreprise 2013-2017 entre l'Etat et La Poste*, à savoir la mise en place en 2015 d'un objectif de qualité pour le service de réexpédition²⁹.

Les autres désagréments que les consommateurs/usagers ont portés à la connaissance de l'UFC-Que Choisir ont trait aux soucis rencontrés avec l'express (particulièrement le service Chronopost proposé par La Poste), et encore davantage avec le Colissimo, service de colis hors express assuré par l'opérateur. Retards dans la livraison de colis, lorsque la remise du colis est contre signature, dépôt d'avis de passage alors que le destinataire est à son domicile, colis endommagés sont autant de défauts constatés par les usagers, souvent désemparés lorsqu'il s'agit d'effectuer une réclamation. L'ensemble de ces informations peuvent d'ailleurs être mis en résonnance avec ce qu'avancait en 2011 une étude³⁰ réalisée pour le compte de l'ARCEP et la DGCIS (devenue depuis la DGE) : 33 % des particuliers étaient alors mécontents ou très mécontents du rapport qualité/prix du Colissimo.

L'intérêt de l'UFC-Que Choisir pour les problématiques relevant du secteur postal en général – et du service universel postal en particulier – conjugué au poids de La Poste dans le domaine du colis dans un secteur en forte croissance³¹ qui suscite à la fois de nombreuses réclamations des consommateurs

²⁸ Cf. http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/rapport-activite-2014-march-postal.pdf, p. 13.

²⁹ On notera qu'aujourd'hui le seul engagement sur la qualité de ce service pris par La Poste concerne le délai de rétablissement du service et non la qualité du service lui-même.

³⁰ <http://archives.entreprises.gouv.fr/2012/www.industrie.gouv.fr/poste/pdf/synthese-etude-postale.pdf>

³¹ Le développement de l'accès à internet a été au cours des dernières années un facteur de développement important du commerce électronique. En 2014, les Français ont ainsi dépensé 57 milliards d'euros sur Internet (11 % de plus qu'en 2013) dans le cadre de 700 millions de transactions. Pas moins de 20 transactions sont réalisées en France par acheteur et par an. Ces achats, pour les biens et certains services, donnent lieu à des flux
(footnote continued)

usagers tout comme de légitimes attentes de qualité, l'a menée à **tester la qualité de service du Colissimo**.

Au-delà des seuls aspects « délai de livraison » ou encore « conditions de remise du colis », l'UFC-Que Choisir a de plus jugé utile d'interroger la qualité du conseil aux guichets des bureaux de poste. La justification de cet exercice découle des résultats d'un test réalisé par le magazine *Que Choisir* et publié sur le site quechoisir.org le 26 mars 2013. Ce test, visant notamment à juger si un consommateur souhaitant envoyer un petit objet était ou non orienté vers l'offre la mieux-disante économiquement, aboutissait à conclure que la bonne orientation de l'utilisateur de La Poste n'était constatée que dans 11,6 % des cas !

Ces multiples motivations ont abouti à faire appel aux bénévoles de l'UFC-Que Choisir afin qu'ils procèdent à un test en trois étapes :

- Premièrement, vérifier si les agents de présents dans les bureaux de poste les orientaient vers l'offre la moins chère face à une demande simple ;
- Deuxièmement, contrôler les délais de livraison des colis ;
- Troisièmement, prendre note des éléments relatifs aux modalités de remise des colis.

Deux cent quarante-cinq bénévoles présents dans 78 départements de la France métropolitaine ont participé à cette enquête.

METHODOLOGIE GENERALE DE L'ENQUETE

Dans un premier temps, l'UFC-Que Choisir a demandé à ses bénévoles de lui fournir leurs adresses personnelles. Elle a par la suite élaboré le parcours des colis envoyés – chacun d'entre eux passant par trois bénévoles – en veillant à ventiler ces envois selon qu'ils soient intra-régionaux ou interrégionaux.

Successivement chaque bénévole devait prendre possession du colis puis le réexpédier, étant entendu que le premier bénévole de la chaîne devait réceptionner un colis envoyé par l'UFC-Que Choisir à partir de différents bureaux de poste de l'Ile-de-France, et que le dernier bénévole de la chaîne devait quant à lui expédier le colis qu'il avait réceptionné à la fédération de l'association, située à Paris.

L'enquête s'est déroulée de la semaine du 28 septembre 2015 à la semaine du 26 octobre 2015.

Une étape essentielle de cette enquête consistait pour les bénévoles à se rendre dans un bureau de poste lors de la phase d'envoi du colis et noter, suite à une demande simple à savoir « Bonjour, je souhaiterais

postaux dont des colis, qui s'ajoutent à ceux résultant des envois de particulier à particulier, ou encore de la vente par catalogue. Au total, près de 800 millions de colis sont échangés chaque année. En intégrant l'express, la part de marché de La Poste dans le BtoC (des professionnels aux consommateurs) est de 60 % et celle dans le CtoC (particulier à particulier) de 80 %. De toute évidence, La Poste est aujourd'hui un acteur central du colis.

envoyer en colis avec remise contre signature », l'offre vers laquelle ils étaient orientés après avoir précisé, lorsqu'aucune prestation particulière n'était d'emblée proposée, qu'il souhaitait « la moins chère ».

Une fois l'envoi effectué, chaque bénévole devait alors renseigner un questionnaire en ligne, abordant l'ensemble des aspects liés à cette enquête permettant ainsi un traitement global et centralisé des informations transmises.

2) Conseil au guichet : une demande des usagers qui n'appelle la délivrance que d'une seule prestation

Lorsqu'un usager souhaite expédier un colis en se rendant dans un bureau de poste, le champ des possibles est large. Les différentes offres proposées se démarquent les unes des autres selon des caractéristiques qui leur sont propres. Par exemple, le délai de livraison est un facteur qui segmente l'envoi des colis entre l'express à J+1 (offres Chronopost) et le J+2 (offres Colissimo). Dans la « famille » du Colissimo, la livraison ou non contre signature, la nature de l'assurance retenue ou encore la présence ou non d'un carton d'envoi dédié sont autant d'éléments différenciant des prestations qui selon leurs natures relèvent ou non du service universel postal. Cet élément est important dans le sens où la présence d'une prestation au sein du catalogue des prestations du service universel postal impose au prestataire du service universel sa disponibilité et encadre son tarif, ce qui n'est pas le cas pour les offres en dehors du catalogue.

Schématiquement, il existe quatre types de Colissimo pour l'expédition d'un colis sur le territoire métropolitain :

- Le Colissimo France simple ;
- Le Colissimo France avec recommandation ;
- Le Colissimo Emballage France simple ;
- Le Colissimo Emballage France avec remise contre signature.

Les deux premiers correspondent à des offres du service universel dont les tarifs sont encadrés par l'ARCEP, les deux derniers sont des émanations extra service universel dont La Poste possède seule droit de vie et de mort ainsi que la liberté totale de tarification.

Les différentes remontées des usagers à l'UFC-Que Choisir présentées dans la première section de la présente partie ont abouti à ce que soit demandé, comme déjà indiqué, **un envoi avec remise contre signature**.

Face à cette demande, et sans autres précisions fournies par l'utilisateur, éventuellement à l'invitation de l'agent de La Poste, plusieurs offres sont envisageables :

- Une offre Chronopost ;
- Une offre Colissimo France avec recommandation ;

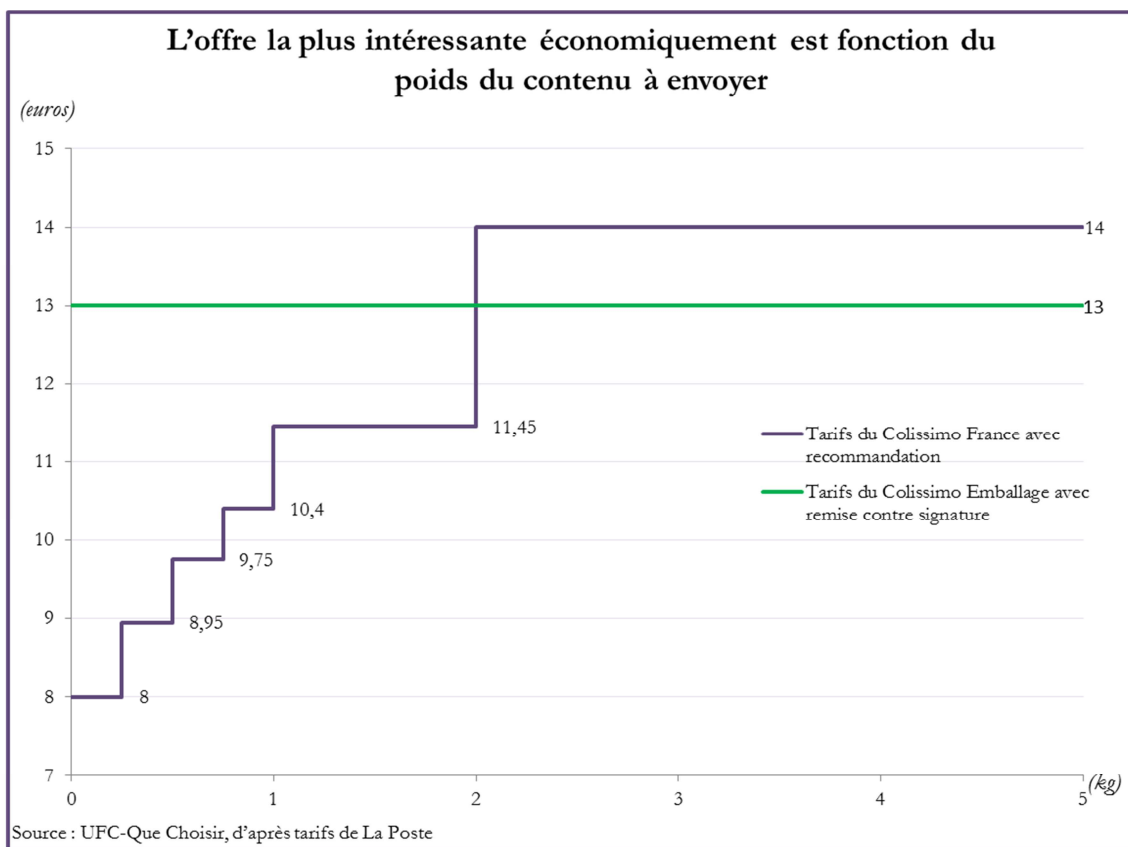
- Une offre Colissimo Emballage France avec livraison contre signature.

Nos enquêteurs ont par la suite précisé, à la demande du guichetier ou par la suite face à une première orientation qu'ils savaient mauvaise, les caractéristiques de l'envoi outre la remise contre signature à savoir :

- Aucun besoin d'une livraison en express à J+1 ;
- Et l'offre la moins chère.

Compte tenu de ces éléments, **l'offre la moins chère exclut dans tous les cas les offres Chronopost, bien plus onéreuses.**

Pour arbitrer entre les deux offres restantes deux dernières variables doivent être intégrées : le volume de l'envoi à effectuer ainsi que son poids. Le volume, tout d'abord, doit pouvoir être contenu dans le carton au format L du Colissimo Emballage France. A défaut, l'offre ne peut pas convenir. Le poids, ensuite, doit être inférieur à 5 kg, poids limite accepté pour utiliser ledit Colissimo, et selon le poids de l'envoi dans la tranche 0 kg – 5 kg, une offre peut être préférable à une autre.



Ainsi, l'offre Colissimo France avec recommandation est préférable pour tout envoi d'un poids inférieur à 2 kg. Pour tout envoi d'un poids strictement supérieur à 2 kg et inférieur à 5 kg, l'offre Colissimo Emballage avec remise contre signature est la plus intéressante économiquement.

Le contenu³² apporté par les bénévoles aux guichets de La Poste imposait que suite à leur demande leur soit proposé le Colissimo Emballage avec remise contre signature. Autrement dit, une offre à 13 euros au lieu de 14 euros à minima³³. Cette offre est « physiquement » caractérisée par le recours au carton vert suivant :



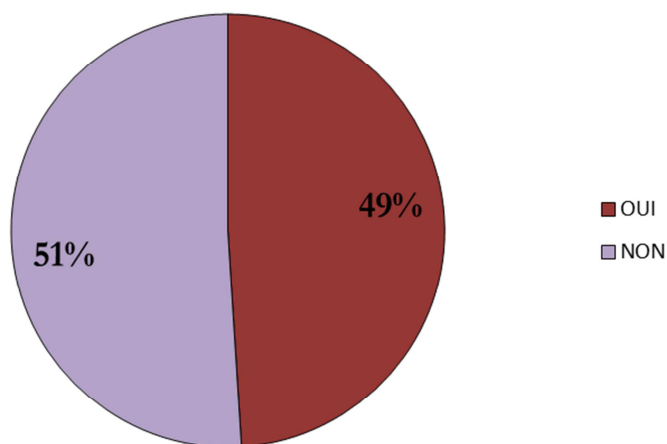
3) L'utilisateur mal orienté dans 71 % des cas !

Comme cela vient d'être indiqué, dans le cas du présent test le poids du colis est la variable décisive pour que l'utilisateur soit orienté vers l'offre la plus avantageuse économiquement. L'utilisateur, peut-être non connaisseur de l'exhaustivité des offres proposées par La Poste, n'est pas nécessairement au courant de l'existence de cette variable, et, en toute hypothèse, en mesure de savoir aisément par ses propres moyens le poids exact du contenu à envoyer. Faisant appel à un opérateur au capital entièrement public et exerçant une mission de service public, l'utilisateur aura en principe le réflexe de se fier au conseil qu'il recevra au guichet d'un bureau de poste et anticipera que les démarches nécessaires à sa bonne orientation seront alors entreprises.

³² Le contenu avait pour format les dimensions L x 27 cm, l x 19cm, H x 12cm, et le poids du colis était de 2,3 kg.

³³ Nous disons à minima car l'offre Colissimo Emballage avec remise contre signature permet à l'utilisateur de disposer d'un carton renforcé, dont la résistance technique lui permet en théorie de résister à l'ensemble du processus du transport du colis. L'équivalent de ce carton vendu seul par La Poste coûte à l'utilisateur 1,5 euro. On notera également pour la précision que le niveau de recommandation R1 de l'offre à 14 euros permet au consommateur d'obtenir une indemnisation forfaitaire de 52,4 euros en cas de perte ou d'avarie du colis.

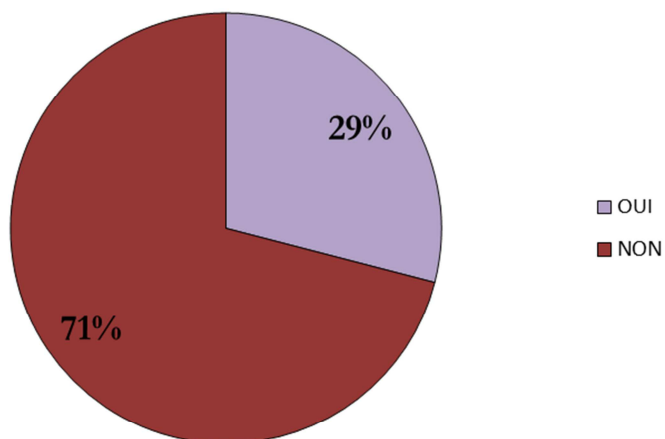
**Les agents de La Poste ont-ils pris
connaissance du poids du contenu à envoyer ?
Non dans 51 % des cas**



Source : UFC-Que Choisir, d'après réponses de 245 enquêteurs

Dans plus de la moitié des cas, nos bénévoles ont constaté que l'agent de La Poste n'avait pas pris connaissance du poids du contenu à expédier avant de leur proposer une offre. Ceci aurait dû, a priori, avoir un impact majeur sur la qualité de l'orientation, les agents ayant connaissance du poids du contenu étant davantage susceptibles d'orienter les usagers vers l'offre la moins chère pour cet envoi. Or, curieusement, il n'est pas apparu que cette connaissance ou non du poids soit un paramètre affectant la qualité de l'orientation.

**Les usagers ont-ils été orientés vers l'offre la
moins chère ? Non, dans 71 % des cas !**



Source : UFC-Que Choisir, d'après réponses de 203 enquêteurs

Dans 71 % des cas, lorsque les deux offres étaient clairement disponibles³⁴, nos bénévoles, après avoir exposé leur demande, ont très majoritairement été orientés vers l'offre la plus chère, alors qu'ils souhaitent explicitement disposer de l'offre la moins chère. Seulement dans 3 cas sur 10 a été proposé à l'usager de bénéficier de l'offre à 13 euros, ce qui a de quoi surprendre.

Les enquêteurs à qui l'offre la plus chère était proposée (voire imposée pour certains !) étaient par la suite dans une situation inconfortable : ils savaient l'offre non-optimale et devaient alors aller contre l'avis de l'agent de La Poste afin d'envoyer son contenu avec l'offre adaptée. Ils avaient alors la liberté d'arbitrer, selon le contexte : soit demander explicitement le « carton vert » à 13 euros, soit sensibiliser leurs interlocuteurs à l'existence de cette offre en évoquant, par exemple, l'existence d'une offre à 13 euros « avec un carton vert ».

Les échanges entre nos bénévoles et les agents de La Poste ont révélé la façon parfois peu académique des seconds de répondre avec bienveillance aux demandes des premiers. En voici quelques exemples caractérisant plusieurs phénomènes.

Tout d'abord une méconnaissance du produit Colissimo Emballage avec remise contre signature peut être identifiée. Une bénévole rapporte ainsi :

« Dès que j'ai fait mention d'une remise contre signature, l'agent m'a tendu un bordereau d'envoi correspondant au Colissimo recommandé et a soutenu, devant mes réticences à accepter cette offre, qu'il s'agissait du seul mode d'envoi possible pour un contenu de ce poids, alors qu'il ne l'avait ni pesé, ni même soupesé. Sa collègue appuyait qui plus est son propos. Lorsque j'ai évoqué le Colissimo Emballage, ils m'ont certifié qu'il me coûterait plus cher ! Devant mon insistance, ils ont fini par me donner le bon emballage... »

Un autre enquêteur indique :

« Pour orienter l'agent de La Poste vers la bonne formule, j'ai précisé que je souhaitais un suremballage. Il m'a dit que dans ces conditions il fallait que j'acquière un carton à part, vendu 1,50 euro. Je lui ai demandé si je pouvais plutôt prendre le carton vert, correspondant au Colissimo Emballage avec remise contre signature, visible sur un étalage dédié. Elle m'a précisé, contre toute évidence, qu'avec cette offre la remise n'était pas contre signature. Face à

³⁴ Nous avons exclu les cas qui ne permettaient pas de trancher sur la qualité de l'orientation. En premier lieu nous n'avons bien entendu pas retenu les éléments relatifs à la qualité du conseil au guichet lorsque dans le bureau de poste visité l'offre Colissimo Emballage avec remise contre signature était présentée comme n'étant plus à la vente, ce qui est arrivé à cinq reprises. Nous avons également écarté de l'analyse les données non exploitables en raison de l'absence de certitude sur la présence ou non des deux offres dans certains bureaux de poste.

son insistance, je n'ai pas jugé utile de prolonger notre discussion. J'ai donc pris l'offre combinée à 15,50 euros au lieu de celle à 13 euros. »

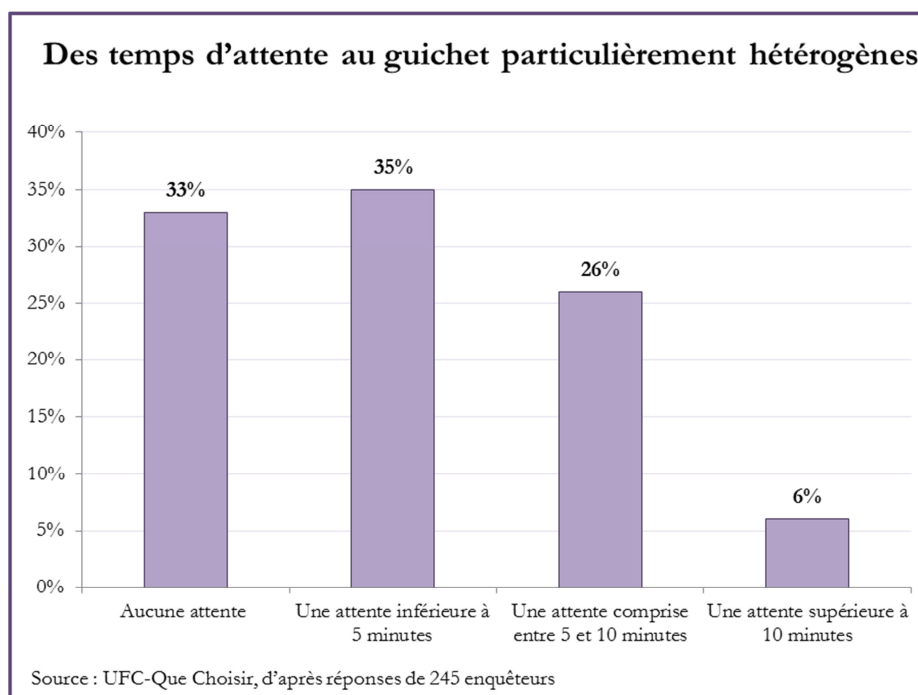
Certains bénévoles ont moins souligné la méconnaissance du produit que l'hypothèse d'une mauvaise orientation délibérée. L'un d'entre eux signale ainsi son expérience :

« Une fois le Colissimo « vert » retenu par un premier agent (à ma demande), un second est venu finaliser le paiement et a alors dit à sa collègue « Tu t'es trompée » en indiquant qu'il fallait le Colissimo recommandé, comme s'il s'agissait d'une consigne générale ! »

Sans s'efforcer à en juger les tenants, les multiples mauvaises orientations qui ont été constatées ont clairement affecté la capacité des usagers à pouvoir bénéficier de la meilleure offre tarifaire de l'opérateur en charge d'une mission de service public.

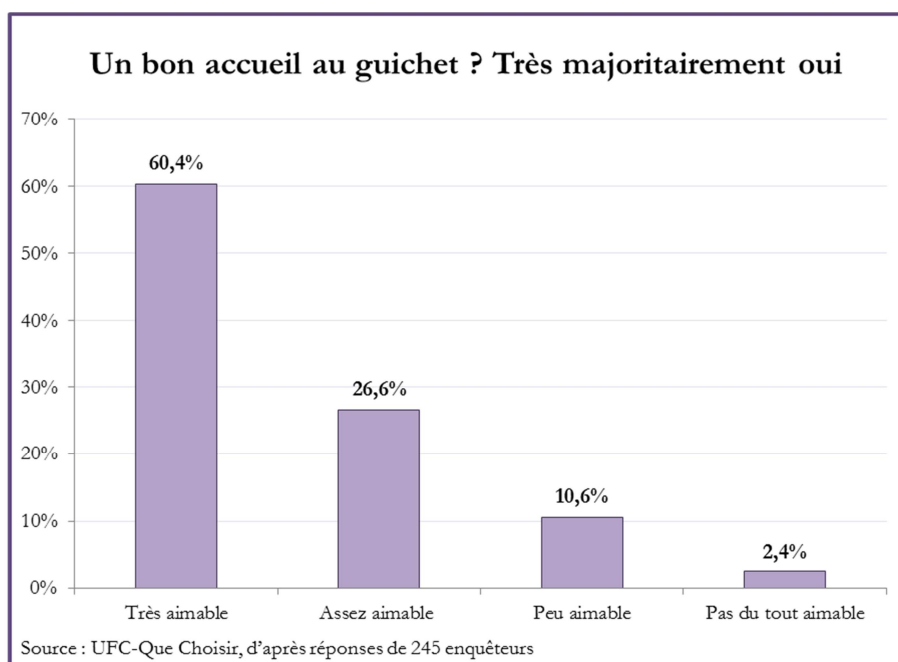
Attente au guichet et amabilité des agents de La Poste : des situations contrastées

Il convient de préciser ici, afin de la refléter fidèlement, deux éléments relatifs à l'expérience de nos bénévoles dans les bureaux de poste visités : le temps d'attente avant de pouvoir présenter leur demande à un agent, ainsi que la qualité de l'accueil qui leur a été réservé.



Dans 68 % des cas, nos bénévoles ont pu présenter leurs demandes à un agent de La Poste en moins de 5 minutes. Dans 26 % des cas l'attente a été comprise entre 5 et 10 minutes. Cette attente a été supérieure à 10 minutes dans 6 % des cas. Il est notable que les résultats présentés sont particulièrement

en phase avec ceux obtenus par nos enquêteurs et évoqués dans l'article consacré à La Poste dans le numéro d'avril 2013 du magazine *Que Choisir*³⁵.



Nos bénévoles ont assez majoritairement relevé le bon accueil qui leur a été réservé. Dans 87 % des cas l'accueil a été jugé comme étant bon. Cela étant, le fait que cet accueil soit jugé comme mauvais dans 13 % des cas ne doit pas pour autant être considéré comme étant un problème marginal.

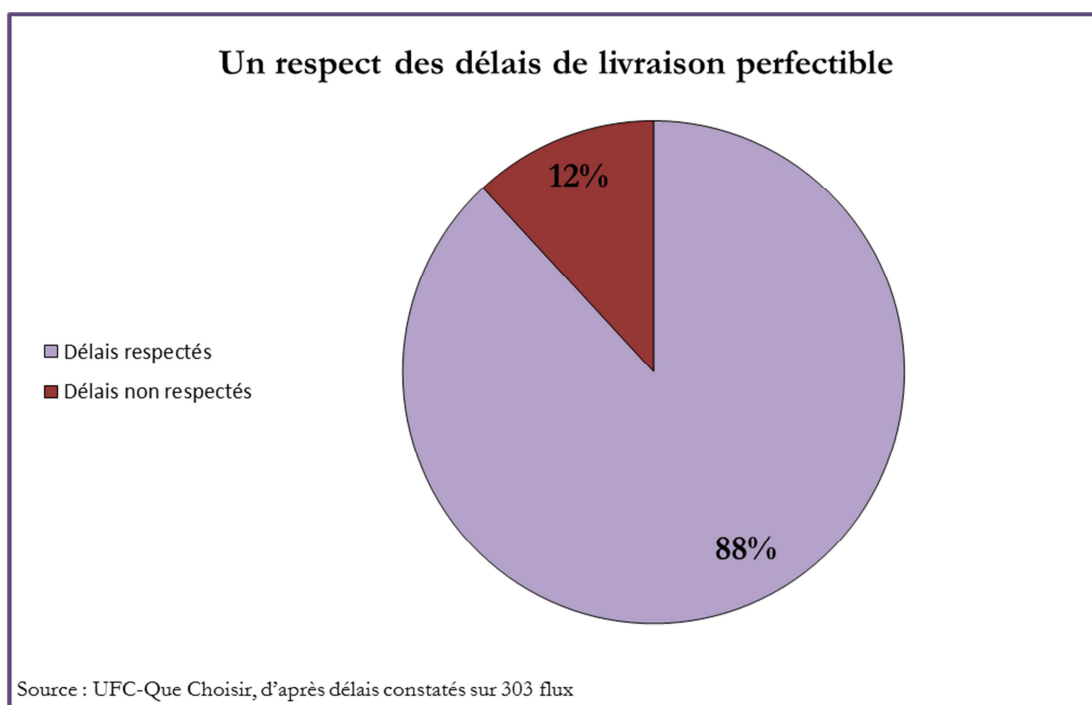
4) Un taux de livraison à J+2 en-deçà de celui présenté par La Poste et très loin des attentes légitimes des consommateurs !

En croisant différentes informations transmises par nos bénévoles (jour de réception du colis, jour et heure d'expédition du colis, adresse du bureau de poste utilisé pour envoyer le colis), l'UFC-Que Choisir a pu établir sur la base de 303 flux l'ensemble des délais de livraison des colis.

Délais	J+2	J+3	J+4	J+5	J+6	J+7	J+8
Taux de colis livrés	88,1%	97,8%	98,5%	99,2%	99,6%	99,6%	100%

Au global, 88,1 % des colis étaient livrés à J+2 et c'est seulement à J+8 que l'ensemble des colis l'étaient. L'information importante à relever ici est que **11,9 % des usagers n'ont pas reçu dans les délais annoncés les colis qui leur avaient été envoyés, ce qui reste une proportion importante.**

³⁵ Alors, dans 66 % des cas un temps d'attente inférieur à 5 minutes était constaté ; dans 25 % des cas le temps d'attente était compris entre 5 et 10 minutes ; dans 9 % des cas il dépassait 10 minutes.



Comme indiqué *supra*, nous avons élaboré dans notre enquête à la fois des flux interrégionaux et des flux intra-régionaux, afin de disposer d'un indicateur visant à jauger l'impact de la distance de parcours sur le respect du délai de livraison. Les résultats font apparaître que le respect du délai de livraison annoncé est de 90 % lorsque la région d'expédition et celle de réception sont la même. Lorsque le colis est envoyé dans une autre région, le délai de livraison à J+2 tombe à 87,8 %, ce qui met en évidence l'absence de « neutralité géographique » du respect du délai de livraison, sans que cela ne constitue une surprise, cette asymétrie ayant été montrée lors du test des délais de livraison du courrier effectué par *Que Choisir* dans la publication susnommée.

Une qualité de service du Colissimo éloignée des derniers résultats avancés par La Poste...

A titre de mise en perspective des résultats obtenus dans notre test, il n'est pas inintéressant de se référer aux indicateurs publiés par La Poste quant à la qualité de service du Colissimo.

Taux effectifs de livraison des colis à J+2

2011	2012	2013	2014	Test UFC-Que Choisir 2015
88,7%	89,8%	89,4%	91,0%	88,1%

Source : UFC-Que Choisir, d'après ARCEP et l'enquête de ses bénévoles pour 2015

Si l'échantillon retenu par l'UFC-Que Choisir dans le cadre de son enquête ne permet pas de conférer au taux de respect des délais de livraison tiré de son enquête une valeur normative, il permet néanmoins de servir de base à la constitution d'un socle d'interrogations concernant le décalage entre la qualité de service du Colissimo pour 2014, et le résultat pour 2015 que nous avons obtenu. Ce socle est d'autant

plus robuste que les chiffres présentés par La Poste concernant les éléments relatifs aux délais de livraison des Colissimo ne sont pas issus d'une expertise externe à l'entreprise, comme c'est le cas en ce qui concerne le courrier, mais constitue une donnée purement interne.

... Et en-deçà de l'objectif de qualité de service fixé par l'Etat !

Les objectifs de qualité de service que doit atteindre La Poste sur plusieurs des produits vendus aux usagers sont globalement fixés dans les différents contrats d'entreprise signés par La Poste et l'Etat. Pour les Colissimo, l'objectif de qualité de service élaboré dans le contrat d'entreprise courant sur la période 2013-2017 prévoit un taux de distribution en J+2 pour les colis affranchis au guichet de 88 % sur l'ensemble de la période. Sur cette base, le taux de colis distribués en J+2 obtenu dans notre test ne respecterait l'objectif fixé par l'Etat. Or ce n'est pas le cas. En effet, des arrêtés pris par le ministre de l'Economie en cours de période peuvent modeler certains objectifs présents dans le contrat d'entreprise ; et le dernier arrêté publié en date du 14 octobre 2015³⁶ fixe un critère de qualité de 89,5 % soit bien au-dessus des 88,1 % de respect des délais de notre test. L'écart pourrait par ailleurs être plus élevé si on considère que toutes les conditions étaient remplies pour atteindre les meilleurs délais dans notre enquête puisque nos testeurs ont scrupuleusement suivi les recommandations de La Poste sur la façon de remplir les bordereaux d'expédition³⁷ et qu'à ce titre aucune justification exogène au fonctionnement propre de son réseau ne saurait être émise par l'opérateur postal.

Globalement, les objectifs de qualité de service des prestations du service universel ne sont pas à la hauteur des attentes des consommateurs

S'il est adapté de vérifier le respect des objectifs de qualité fixés par l'Etat à La Poste, il n'est pas interdit de s'interroger en parallèle sur la pertinence des seuils retenus, et, dans le cas de cette présente étude, en particulier sur le taux de distribution à J+2 à atteindre pour les Colissimo.

En l'occurrence, le taux fixé par l'Etat ne paraît pas en phase avec les légitimes attentes de qualité de ce service vendu par La Poste, notamment car sur les échanges *C to C* l'opérateur est en situation de quasi-monopole et que les consommateurs ne sont en conséquence que difficilement en capacité à faire jouer la concurrence.

Cet objectif qualitatif fixé à La Poste paraît également peu lisible une fois mis en comparaison avec celui touchant l'ensemble des autres services à délivrance à J+2 à savoir la Lettre verte et la Lettre recommandée. Pour ces deux derniers services, un taux de distribution à J+2 de 93 % était requis en 2013 pour passer à 94 % l'année suivante. Cette année, et jusqu'à 2017, l'objectif initialement fixé dans le contrat d'entreprise étant de 95 %. D'une part, même en intégrant les caractéristiques physiques

³⁶ <http://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2015/10/14/EINI1523376A/jo>

³⁷ A savoir le remplir en lettres capitales au stylo noir.

propres aux colis, l'objectif de qualité du Colissimo dénote trop sensiblement de celui de la Lettre verte et de la Lettre recommandée.

LA LETTRE PRIORITAIRE PARTICULIEREMENT TOUCHEE PAR UN FAIBLE OBJECTIF DE QUALITE DE SERVICE

La réflexion sur la qualité de service peut légitimement être prolongée à la Lettre prioritaire, dont l'objectif de qualité assigné à La Poste d'un taux de distribution effectif en J+1 de 85 % paraît à première vue relativement faible, d'autant plus qu'en parallèle de la hausse marquée de son prix aucune contrepartie qualitative n'a été apportée. Ce taux semble intangible. De plus La Poste est en 2014 plus proche de ne pas respecter l'objectif que l'année précédente, montrant ainsi une dégradation de la qualité de service de la Lettre prioritaire : le pourcentage de lettres distribués à J+1 était de 87,4 % en 2013 ; il était en 2014 de seulement 86,7 %.

Si les comparaisons européennes doivent généralement être interprétées avec précaution dans le secteur postal dans le sens où la géographie de chaque pays affecte les prestations des services postaux une telle comparaison reste cependant possible avec des pays européens proche de la France et pour certain caractérisés par des spécificités géographiques communes (superficie, présence de montagnes...). Un bref aperçu concernant les objectifs de qualité fixés aux prestataires du service universel postal en Europe met ainsi en évidence une certaine spécificité française.

Objectifs et résultats du délai de réception des Lettres prioritaires en J+1 dans plusieurs pays européens en 2013

	Objectifs	Résultats
Allemagne	80,00%	91,20%
Autriche	95,00%	95,50%
Belgique	90,00%	95,70%
France	85,00%	87,40%
Italie	89,00%	90,40%
Pays-Bas	95,00%	95,80%
Pologne	82,00%	66,70%
Portugal	94,40%	94,90%
Royaume-Uni	93,00%	93,20%

Source : UFC-Que Choisir, d'après données du GREP (groupement des régulateurs européens dans le secteur postal)

En effet, parmi les principaux pays européens la France se démarque en obtenant un taux de livraison effectif du courrier en J+1 relativement faible. La France est notamment sensiblement moins performante que l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore l'Italie.

Mais peut-on réellement parler « d'objectifs » ?

Plus largement, la notion même « d'objectifs », tels qu'ils sont fixés par l'Etat, peut être discutée en raison même de l'existence des arrêtés qui en cours de période viennent modifier les critères initialement établis. Le dernier arrêté précité met en lumière cette remise en cause et plus spécifiquement sa date de publication et le champ temporel qu'il couvre.

En effet, il est curieux qu'en octobre 2015, les objectifs pour 2015 soient modifiés. Si ces objectifs sont modifiés à la hausse pour le Colissimo, ils le sont à la baisse pour la Lettre verte, dont l'objectif du taux de livraison à J+2 initialement fixé à 95 % pour cette année passe, alors que l'année est en passe de s'achever, à 93,5 % ! Dès lors, ces objectifs apparaissent relativement artificiels ce qui n'incite pas La Poste à les respecter.

5) Des modalités de distribution globalement conformes aux spécifications de la remise contre signature

L'expérience de nos bénévoles quant à la réception des colis qui leur avaient été envoyées a traduit une certaine conformité avec les caractéristiques des envois avec remise contre signature (qui incluent les recommandés). Quelques exceptions à la règle ont cependant été constatées et méritent d'être relayées.

Ainsi, dans trente-trois cas où des avis de passages ont été déposés dans les boîtes aux lettres des usagers et que ces derniers pouvaient juger de leur présence ou non à leurs domiciles au moment au moment des dépôts, trois enquêteurs ont souligné cette présence lorsque l'avis a été déposé et ont précisé qu'ils étaient parfaitement et aisément joignables. Dans les deux cas la possibilité leur été offerte de récupérer à un bureau de poste (pour l'un des bénévoles pas le plus proche de chez lui) le jour-même. Cela étant, il est notable que l'utilisateur peut ne pas prendre connaissance de l'avis de passage (puisque'il attend le colis chez lui) le jour-même, ou encore ne pas être dans la capacité de se rendre au bureau de poste indiqué sur l'avis pour prendre possession du colis. Sous ces hypothèses, le délai de livraison retenu par La Poste au moment de la première présentation est non justifié.

Au-delà de la question du juste calcul des délais de livraison, il est fort dommageable qu'un usager escomptant sur la base des délais de livraison avancés une livraison un jour donné et faisant à ce titre l'effort d'être chez lui puisse ne pas être contacté par l'agent de La Poste.

Egalement, trois enquêteurs ont trouvé original que les colis qui leur avaient adressés aient été déposés dans leurs boîtes aux lettres sans qu'une quelconque signature de leur part ait été exigée. Parmi ces trois colis, deux correspondaient au Colissimo Emballage avec remise contre signature, le troisième au Colissimo Recommandé.

Enfin, un enquêteur a été surpris de constater que son colis avait été déposé à une voisine (qui a ainsi été consacrée par l'agent de La Poste comme tiers de confiance) habitant son immeuble par l'agent de La Poste. Fort heureusement, après quelques investigations l'enquêteur a pu récupérer son colis.

Au global, l'intérêt a priori de cette enquête a été validé par le terrain. D'une part sur la pertinence trop souvent absente de l'orientation des usagers au guichet de La Poste. D'autre part sur les délais de distribution qui ne correspondent pas aux attentes des consommateurs. La responsabilité incombe ici moins à l'opérateur postal qu'à l'Etat qui en établissant des « objectifs » de qualité trop peu ambitieux n'incite pas l'opérateur à améliorer sa performance.

CONCLUSION ET DEMANDES DE L'UFC-QUE CHOISIR

Notre étude a permis d'identifier l'intérêt consommériste marqué des modalités de détermination des tarifs du service universel postal. Outre une forte asymétrie non objectivée des hausses de tarifs entre professionnels et particuliers au détriment de ces derniers, cette étude a mis en lumière de nombreuses questions ayant trait à l'allocation des coûts des prestations du service universel, qu'il s'agisse d'une logique interne aux prestations du service universel ou qui lui est externe (en prenant en compte les activités hors service universel de La Poste). Or ces deux pans du service universel postal s'articulent et méritent toute transparence, afin que les hausses de tarifs touchant les particuliers soient parfaitement justifiées et trouvent ainsi auprès des usagers une indispensable compréhension et acceptation.

De plus, notre étude a mis en évidence les éléments qui laissent entendre, dans un contexte de baisse des volumes des correspondances, une possible évolution du périmètre du service universel postal. Dans l'hypothèse où preuve serait faite de sa nécessité économique, les usagers devraient alors pleinement être associés à la réflexion sur les variables d'ajustement à mobiliser. Prenant appui sur sa Grande consultation nationale des consommateurs, l'UFC-Que Choisir est déjà en mesure de relayer leur fort attachement au maintien d'une distribution du courrier 6 jours sur 7.

Cette étude a enfin permis de souligner tout l'intérêt à fixer l'attention sur les problèmes de qualité de service. Grâce à l'enquête de terrain menée par ses bénévoles, de nombreux problèmes ont mis en lumière et les responsabilités parfois partagées de l'Etat et de La Poste attestées.

Au vu de ces éléments, l'UFC-Que Choisir, soucieuse de garantir aux consommateurs des tarifs postaux répondant à des critères parfaitement transparents et une qualité de service conforme à leurs attentes, demande :

- **A l'ARCEP une révision de la méthodologie d'allocation des coûts du service universel postal associant à la réflexion les représentants des consommateurs ;**
- **A l'Etat de relever le niveau d'exigence vis-à-vis de La Poste, afin de garantir aux consommateurs qu'en contrepartie des hausses tarifaires déjà pratiquées ils puissent obtenir une amélioration réelle et légitime de la qualité du service.**