

Le marché postal français, trois ans après le vote de la loi postale¹

Catherine Gallet-Rybak, Cécile Moreno, Daniel Nadal, Joëlle Toledano²

1. Introduction

L'objectif de cet article est de dresser un premier panorama des marchés régulés, trois ans après le vote de la loi postale, à partir des chiffres publics disponibles et des problèmes rencontrés par les opérateurs dont l'ARCEP a été saisie. Les spécificités du nouveau cadre de régulation seront également mises en perspective.

L'article s'appuie sur les résultats de l'enquête annuelle 2006 que l'ARCEP a menée sur le marché des activités postales. Cette enquête a été conduite auprès des opérateurs autorisés mais aussi auprès des opérateurs des marchés non soumis à autorisation tels que le colis, l'express, la publicité non adressée ou encore le routage.

Après un rappel des principales missions de l'ARCEP fixées par le cadre législatif mis en place en 2005, la première partie de l'article dresse le panorama des marchés en 2006, à partir des résultats de l'observatoire postal. Un coup de projecteur est donné sur le marché des opérateurs autorisés (distribution d'envois de correspondance et courrier transfrontalier sortant) et sur le marché du routage. Les règles du jeu sur chacun de ces marchés sont également présentées, à partir d'un bref rappel historique.

La deuxième partie présente les enjeux de régulation liés à l'ouverture à la concurrence tels qu'ils se sont posés concrètement à l'ARCEP depuis qu'elle s'est vue confiée la régulation du secteur. Le point de départ consistera à apporter des éléments d'explication sur les modèles économiques des opérateurs autorisés pour s'intéresser ensuite aux obstacles qu'ils rencontrent ou au contraire aux questions qui n'ont pas suscité de frictions ou d'intervention de l'ARCEP.

En conclusion, un premier bilan de l'ouverture à la concurrence, trois ans après le vote de la loi postale, est proposé. Il s'agit ici de comprendre la dynamique en œuvre aussi bien sur les marchés amont que sur le marché de la distribution des envois de correspondance.

2. Le cadre législatif national

2.1. Les missions de l'ARCEP

Le champ de la régulation s'étend aux activités de services postaux qui comprennent la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux dans le cadre de tournées

¹ Article présenté lors de la 16ème Conférence *on Postal and Delivery Economics* organisée par le Center for Research in Regulated Industries de l'université Rutgers, 28-31 mai 2008, Albufeira, Algarve, Portugal. A paraître dans *Postal Reform* ; (ed) J.I. Campbell, M.A. Crew and P.R. Kleindorfer, Edward Elgar, 2008.

² Les auteurs appartiennent à l'ARCEP, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, Paris. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et n'engagent en rien la responsabilité de l'ARCEP.

régulières. En sont donc exclues en particulier : la distribution de publicité non adressée, la course urbaine ou le transport express, marchés non concernés par la "régulation postale".

La loi du 20 mai 2005³ a profondément transformé le cadre réglementaire applicable à La Poste et aux activités postales. Outre la transposition du cadre juridique européen, la loi porte notamment sur :

- l'organisation du marché des activités postales ;
- la mise en place d'une régulation de ce marché, avec la création de l'ARCEP : le législateur a donné à l'ex-ART (Autorité de régulation des Télécommunications) la mission de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal ainsi qu'au financement et à la sauvegarde du service universel ;
- la refonte du cadre juridique des services financiers de La Poste, avec la création de la Banque postale (hors du champ de la régulation postale) ;
- la mission d'aménagement du territoire dévolue à l'entreprise La Poste et son financement (hors du champ de la régulation postale, cf. infra.).

La loi de régulation des activités postale a également réorganisé les dispositions législatives et réglementaires concernant le secteur postal, pour les répartir en deux grands corps de texte :

- le **Code des Postes et des Communications Electroniques** (noté ci-après CPCE) qui regroupe les règles applicables aux **services postaux en général**, et au service universel postal en particulier. C'est lui qui précise les dispositifs de la régulation⁴, et notamment le rôle de l'ARCEP⁵.
- la **loi de 1990 relative à La Poste**⁶ et ses décrets d'application qui précisent les règles de fonctionnement de **l'entreprise La Poste** (et ne concernent donc pas directement l'action de l'ARCEP).

La loi sur la régulation des activités postales a donné mission à l'ARCEP de veiller à l'ouverture et au bon fonctionnement du marché postal :

- en délivrant les autorisations d'exercer une activité postale ;
- en émettant des avis rendus publics sur les tarifs et les objectifs de qualité du service universel ;
- en approuvant les tarifs du secteur réservé.

En 2006, de nombreux textes d'application ont été publiés, parmi lesquels un décret et un arrêté précisant les conditions dans lesquelles l'ARCEP peut accorder des autorisations aux entreprises offrant des services d'envois de correspondance⁷, ainsi qu'un décret⁸ et plusieurs arrêtés relatifs au service universel postal.

³ Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, *JO* du 21 mai 2005.

⁴ Cf. chapitre II du CPCE.

⁵ Cf. article L.5-2 du CPCE.

⁶ Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, *JO* du 8 juillet 1990.

⁷ Décret n° 2006-507 du 3 mai 2006 relatif à la régulation des activités postales et modifiant le code des postes et des communications électroniques publié au *JO* du 5 mai 2006.

S'agissant de l'envergure du réseau des bureaux de poste, la loi de régulation postale a permis de formaliser l'existence à la charge de La Poste d'une mission d'aménagement du territoire, complémentaire de ses autres missions de service universel et qui, en termes d'accessibilité des points de contact, est actuellement plus large que la seule obligation de service universel. En effet, comme l'explique le sénateur P. Hérisson⁹ :

« Le récent décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal fixe en ces termes l'obligation de présence postale au titre de l'accessibilité du service universel : « au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département doit être à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et les communes de plus de 10000 habitants doivent disposer d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants ». Ce maillage correspond à 7500 points de vente en France. La mission d'aménagement du territoire qu'assume La Poste au titre du service public vient compléter ce maillage minimal. La loi de 2005 précitée prévoit ainsi que 90 % de la population se situe à moins de 5 kilomètres et 20 minutes d'un point de contact de La Poste : le surplus de présence territoriale ainsi exigé correspond à un service public qui doit être reconnu et sécurisé aux plans juridique et financier. »

Le dimensionnement actuel du réseau postal, qui compte près de 17000 points de contact, satisfait donc l'obligation contenue dans la loi au titre de la contrainte la plus forte liée à la mission d'aménagement du territoire. Celle-ci donne lieu à une compensation publique partielle via le fonds postal national de péréquation nationale. Les ressources du fonds proviennent d'allègement sur la fiscalité locale (taxe professionnelle et taxes foncières) dont La Poste bénéficie.

2.2 Définition et régulation du service universel postal

La loi¹⁰ a désigné La Poste comme le prestataire du service universel postal. En France, le service universel postal correspond à un ensemble d'obligations pour La Poste¹¹, visant à garantir la prestation d'un nombre déterminé de services pour tous, et donnant lieu à un contrôle de sa qualité par l'ARCEP.

Les caractéristiques du service universel ont été précisées par le décret du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal¹². Au nombre de ces caractéristiques, on retiendra :

- la constitution d'un « catalogue » de prestations du service universel, sous le contrôle de l'ARCEP et du ministre chargé des postes ;
- la fixation d'objectifs de qualité par arrêté ministériel ;
- des règles de transparence de la qualité des prestations postales, et des mesures effectuées pour mesurer cette qualité ;
- l'obligation d'une tarification péréquée sur les envois égrenés.

⁸ Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel postal et aux droits et obligations de La Poste et modifiant le code des postes et des communications électroniques publié au JO n°6 du 7 janvier 2007.

⁹ Rapport n° 193 (2006-2007) de M. Pierre HÉRISSEON, fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat

¹⁰ Article L.2 de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

¹¹ Article L.2 du CPCE : « La Poste est le prestataire du service universel ».

¹² Décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 pré-cité.

L'ARCEP veille aux conditions de financement du service universel.

Ainsi la loi postale française charge l'ARCEP (article L.5-2 8°) de recommander au ministre toute mesure utile pour garantir la fourniture de ce service s'il apparaît que celui-ci ne peut être financé par La Poste dans des conditions équitables. La possibilité d'un fonds de compensation est également prévue (article L.2-2), à l'issue d'une procédure dont les principales étapes sont : la demande motivée de La Poste, l'avis de l'ARCEP, et la décision du gouvernement.

Ce mécanisme ne se déclenche donc pas automatiquement lors de l'ouverture à la concurrence. En effet, il est observé que les effets de la concurrence sont progressifs, et qu'ils n'ont pas nécessairement un caractère déstabilisateur.

Le secteur réservé à La Poste comprend actuellement les envois de correspondance de moins de 50 g et dont le prix est inférieur à deux fois et demie le tarif de base (soit 1,35 € au 1^{er} janvier 2007).

Enfin l'ARCEP contrôle les tarifs du service universel de La Poste, en définissant notamment l'encadrement pluriannuel des tarifs de l'opérateur historique.

3. Le panorama des marchés en 2006 à partir de l'observatoire

Le revenu des opérateurs pour la distribution d'objets adressés en France et à l'export dépasse les 14,5 milliards d'euros en 2006. Le marché des envois de correspondance est celui qui génère les revenus les plus importants (8,4 milliards d'euros), soit plus de la moitié de l'ensemble des revenus. En 2006, le prix unitaire d'un envoi de correspondance s'établit à 0,51 euros.

Alors qu'elle représente près de la moitié des envois, la publicité non adressée ne génère que 4% de l'ensemble des revenus. La distribution de prospectus est en effet un service à moindre valeur ajoutée avec des prix moyens de 0,04 euros par objet. Sa distribution ne nécessitant ni collecte, ni tournées quotidiennes, elle n'est d'ailleurs pas considérée comme un envoi postal. Ce marché n'est pas régulé.

A l'inverse de la publicité non adressée, les revenus du marché du colis –colis « ordinaire » et express confondus- représentent près de 24% de l'ensemble des revenus pour seulement 2% des volumes. De fait, les prix moyens pour l'envoi d'un colis se situent parmi les plus élevés avec un prix moyen de près de 4,4 euros pour un colis « ordinaire » et de 7 euros pour un colis envoyé en express.

Activités postales et marchés connexes de distribution - Revenus en millions d'euros hors taxes

Objets adressés	2005	2006	Evolution
distribués en France			
Envois de correspondance	8 470	8 435	-0,4%
Lettres et colis remis contre signature	1 302	1 382	6,1%
Colis	3 464	3 698	-
dont colis "ordinaire"	1 464	1 598	9,1%
dont express colis légers*	2 000	2 100	-
Distribution postale de la presse aux abonnés **	492	484	-1,7%
Total des objets adressés distribués en France	13 728	13 999	2,0%
distribués à l'Export			
Envois de correspondance	500	422	-15,5%
Colis "ordinaire"	74	85	14,6%
Presse	31	29	-6,2%
Total Export	605	536	-11,4%
Objets non adressés			
Total publicité non adressée	630	658	4,5%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles, 2005 et 2006

L'import est inclus dans l'ensemble des envois de correspondance, objets remis contre signature, colis, presse et publicité non adressée.

*estimations, trafic domestique et import

**Ne comprend pas les revenus associés au portage de presse¹³

¹³ Contrairement à la distribution par voie postale où une adresse est apposée sur le journal et où le facteur le distribue comme un courrier adressé, le portage de presse est réalisé à partir d'une liste de destinataires et d'une pile de journaux indifférenciés. Aussi le portage de presse n'est pas une activité postale au sens de la directive qui suppose de distribuer des objets adressés.

En termes de volume, les envois de correspondance domestique et la publicité non adressée représentent les deux plus gros flux d'envois. Soutenu par la croissance à deux chiffres du e-commerce, le marché du colis dit « léger », c'est-à-dire de moins de 30 kilos, s'avère l'un des marchés les plus dynamiques parmi les activités postales. Il représente en 2006 près de 700 millions de colis distribués en France, plus de la moitié étant des colis « ordinaires ».

En 2006, le trafic import représente 2% des envois distribués en France, hors express

Malgré une diminution de 2,8%, la distribution de presse payante aux abonnés constitue le troisième marché avec 2,7 milliards de journaux et de magazines distribués par voie postale ou par portage.

Activités postales et marchés connexes de distribution - Volumes des envois
en millions

Objets adressés	2005	2006	Evolution
distribués en France			
Envois de correspondance	16 806	16 540	-1,6%
Lettres et colis remis contre signature	276	279	1,1%
Colis	638	665	-
dont colis "ordinaire"	358	365	2,0%
dont express colis légers*	280	300	-
Distribution de la presse aux abonnés**	2 789	2 710	-2,8%
Total des objets adressés distribués en France	20 509	20 194	-1,5%
distribués à l'Export			
Envois de correspondance	523	480	-8,1%
Colis "ordinaire"	7	8	18,0%
Presse	28	27	-2,8%
Total des objets adressés Export	558	516	-7,5%
Objets non adressés			
Total publicité non adressée	18 570	18 568	0,0%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquêtes annuelles 2004, 2005 et 2006

L'import est inclus dans l'ensemble des envois de correspondance, objets remis contre signature, colis, presse et publicité non adressée.

*estimations, trafic domestique et import

** Comprend le portage de presse

3.1. Le marché des envois de correspondance distribués en France

En 2006, 83,5% des envois de correspondance distribués en France relèvent du monopole postal, c'est-à-dire des envois inférieurs à 50 grammes. En 2005, le secteur réservé, qui était plus étendu (envois inférieurs à 100 grammes), correspondait à 92% du total des envois de correspondance. Les revenus du secteur réservé représentent 73,5% des revenus des envois de correspondance distribués en France en 2006. Cette part s'élevait à près de 83% un an plus tôt, le secteur réservé étant alors plus étendu.

Secteur réservé vs secteur en concurrence

Revenus

<i>millions d'euros HT</i>	2005	2006	Evolution
Secteur réservé	7 013	6 201	n.s.
Secteur en concurrence	1 457	2 234	n.s.
TOTAL envois de correspondance	8 470	8 435	-0,4%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

Volumes

<i>millions</i>	2005	2006	Evolution
Secteur réservé	15 429	13 804	n.s.
Secteur en concurrence	1 377	2 736	n.s.
TOTAL envois de correspondance	16 806	16 540	-1,6%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

Répartition des envois de correspondance en 2006 (domestique et import)

	Volume		Revenu	
	2005	2006	2005	2006
Secteur réservé	91,8%	83,5%	82,8%	73,5%
Secteur en concurrence	8,2%	16,5%	17,2%	26,5%
TOTAL envois de correspondance	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

*En 2005, le secteur réservé correspond aux envois inférieurs à 100 grammes ; en 2006, aux envois inférieurs à 50 grammes.

3.1.1 Trafic industriel vs trafic égrené

En 2006, près de 58% des envois de correspondance distribués en France correspondaient à du trafic industriel, c'est-à-dire à des envois supérieurs à 400 plis, de même nature et déposés par un même expéditeur. Une part substantielle de ce courrier envoyé en nombre (60%) est traitée par des "routeurs". Ces entreprises conditionnent, trient et affranchissent les envois puis les remettent dans le réseau de distribution de La Poste ou d'un autre distributeur. Le marché du routage est défini par les pratiques tarifaires et les conditions techniques de La Poste. La loi de régulation postale prévoit une possibilité d'intervention ex-post pour le régulateur à travers un pouvoir de règlement de différend entre le prestataire du service universel et les expéditeurs d'envois de correspondance en nombre.

Répartition des envois de correspondance (domestique et import)

<i>en millions</i>	2005*	2006	Evolution
Trafic industriel (envois en nombre >400 envois)	9 873	9 571	-3,1%
Trafic industriel non routé des grands émetteurs	4 598	3 820	-16,9%
Trafic industriel routé	5 275	5 751	9,0%
Trafic "égrené" déposé chez l'opérateur de distribution	6 933	6 968	0,5%
Courrier égrené des entreprises	3 673	3 824	4,1%
Courrier égrené des particuliers et des petits professionnels	3 260	3 144	-3,6%
Total des envois de correspondance distribués en France	16 806	16 540	-1,6%

* Trafic pro forma 2005 incluant les envois provenant des services financiers de La Poste

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

Parmi les envois de correspondance distribués en France, 35% sont routés ; 23% des envois étant directement remis à un distributeur postal. La correspondance est envoyée à 42% de façon égrenée, 23% provenant des entreprises et 19% des particuliers ou de petits professionnels. Au total, 81% des envois de correspondance proviennent des entreprises en 2006. Les deux tiers des envois de courrier sont à destination des particuliers, le tiers restant à destination des entreprises. Les envois de particulier à particulier ne représentent que 3% des échanges de courrier¹⁴.

3.1.2 Envois de correspondance et de publicité adressée

La publicité adressée représente 29,5% des envois de correspondance distribués en France en 2006 tandis que ses revenus ne correspondent qu'à 19,5% du total des revenus de la correspondance. A qualité de service équivalente, les envois de publicité adressée sont en effet tarifés quelque 20%¹⁵ moins chers que les autres envois et, en particulier, les envois de gestion.

La publicité adressée représente désormais un peu plus de la moitié du trafic industriel. Cette part progresse de 1,7 point en 2006, en raison d'une baisse de 300 millions du volume des envois en nombre alors même que le volume de publicité adressée a légèrement progressé.

¹⁴ Le Courrier en chiffres – Données 2006, Groupe La Poste, page 4

¹⁵ Comparaison sur les tarifs de base Tem'Post MD4 et Tem'Post G4 mécanisables de moins de 35 grammes tri par code postal.

Revenus

	2005	2006	Evolution
<i>millions d'euros HT</i>			
Envois de correspondance, hors publicité adressée	6 732	6 788	0,8%
Publicité adressée	1 738	1 647	-5,2%
Total des envois de correspondance	8 470	8 435	-0,4%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

Volumes

	2005	2006	Evolution
<i>millions</i>			
Envois de correspondance, hors publicité adressée	11 950	11 668	-2,4%
Publicité adressée	4 856	4 871	0,3%
Total des envois de correspondance	16 806	16 540	-1,6%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

Trafic industriel et publicité adressée

	2005	2006	Evolution
<i>millions</i>			
Trafic industriel	9 873	9 571	-3,1%
Publicité adressée	4 856	4 871	0,3%
Part de la publicité adressée dans le trafic industriel	49,2%	50,9%	1,7 point

3.2 Courrier et autres flux internationaux : Export

En 2006, le marché français de l'export s'élève à 536 millions d'euros pour un volume de 516 millions d'objets. Ce marché représente plus de 4% du marché intérieur (hors express et publicité non adressée) en termes de revenus et près de 3% en termes de volume.

Le segment du courrier international sortant (envois de correspondance) est ouvert à la concurrence pour toutes tranches de poids. Il est soumis à autorisation auprès de l'Arcep. Les opérateurs sont pour la plupart des filiales des postes européennes (Belgian Post, Deutsche Post Global Mail, Royal Mail, Spring et Swiss Post). IMX est le seul opérateur de trafic international indépendant à capitaux français à fin 2006 (cf. infra.). L'ensemble du trafic de la France vers les pays étrangers diminue de 7,5% en volume et de 11,4% en revenus entre 2005 et 2006. La baisse des volumes suit celle déjà observée pour l'export de correspondance en 2005, avec un taux de décroissance de 2% entre 2004 et 2005.

Revenus

	2005	2006	Evolution 2005-2006
<i>millions d'euros</i>			
Envois de correspondance	500	422	-15,5%
Presse	31	29	-6,2%
Colis	74	85	14,6%
Total Export	605	536	-11,4%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

Volumes

<i>millions</i>	2005	2006	Evolution 2005-2006
Envois de correspondance	523	480	-8,1%
Presse	28	27	-2,8%
Colis	7	8	18,0%
Total Export	558	516	-7,5%

Source : Arcep, Observatoire des activités postales, Enquête annuelle 2006

4. La dynamique des marchés : la concurrence de bout-en-bout et le développement de l'amont

4.1. Les opérateurs autorisés

4.1.1. Le régime applicable aux autorisations postales

Le dispositif d'autorisations prévu par les articles L. 3 et L.5-1 du CPCE a été complété en 2006 par un décret¹⁶ et un arrêté¹⁷. Le champ des activités pour lesquelles est imposée une obligation d'autorisation est sensiblement plus restreint en France que dans certains autres pays européens tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Elle concerne les activités de distribution et le courrier transfrontalier sortant. En France, aucun encadrement réglementaire n'a jamais été mis en œuvre pour les secteurs tels que la livraison de colis, l'express, le routage et la collecte-remise. En revanche, alors que la libéralisation de la distribution de courrier adressé (correspondance et publicité) éclot, il importe de suivre l'évolution de ce marché et d'encadrer précisément les obligations imposées aux opérateurs autorisés, en particulier pour garantir leur fiabilité.

Le régime d'autorisation ne doit pas constituer un obstacle à l'entrée sur le marché : le nombre des opérateurs autorisés n'est donc pas limité *ex ante*. L'objectif était de mettre en place un régime accessible pour le plus grand nombre d'entrants tout en donnant à l'ARCEP les moyens d'information suffisants (à travers la collecte de statistiques par exemple) pour assurer sa mission de contrôle et de sanction en cas de manquement et ce, en vue de protéger les utilisateurs de services postaux. Ce régime crée donc un cadre de droits et d'obligations équilibrés pour les opérateurs intervenant sur les marchés de la distribution des envois de correspondance intérieure et des envois de correspondance transfrontière. Plusieurs opérateurs autorisés ont d'ailleurs souligné que l'autorisation délivrée par l'ARCEP était un gage de sérieux et de fiabilité que demandaient leurs clients.

Une autorisation est délivrée pour une durée de dix ans à compter de sa date de signature. Elle est renouvelable. Liée à la personne de son titulaire, elle ne peut pas être cédée à un tiers. La décision d'autorisation est conditionnée au respect de conditions légales et réglementaires.

Le marché du courrier transfrontalier sortant étant d'ores et déjà ouvert à la concurrence, les services d'envois de correspondance transfrontalière font l'objet d'un régime simplifié pour la

¹⁶ Décret n° 2006-507 du 3 mai 2006 relatif à la régulation des activités postales, JO du 5 mai 2006.

¹⁷ Arrêté du 3 mai 2006, pris en application de l'article R. 1-2-6 du code des postes et des communications électroniques relatif aux obligations des prestataires de services de services postaux titulaires d'une autorisation, JO du 5 mai 2006.

délivrance de l'autorisation : sans réponse de la part de l'ARCEP au bout de 2 mois, la délivrance de l'autorisation est tacite.

Les principales obligations des opérateurs autorisés sont les suivantes :

- Les employés affectés à la distribution doivent être porteurs d'une carte professionnelle et d'un signe distinctif identifiant le prestataire postal, afin d'assurer la tranquillité des locaux privés dans lesquels ils accèdent ;
- Des règles d'organisation des activités permettant d'assurer le suivi des tournées doivent être mises en place ;
- Les procédures opérationnelles doivent garantir la confidentialité des envois, l'intégrité de leur contenu, la protection des données à caractère personnel et le respect de la vie privée des usagers des services postaux ;
- Les prestations proposées font l'objet d'un dispositif de correction des dysfonctionnements constatés et le prestataire traitant les envois postaux doit pouvoir être identifié par voie de marquage des plis ;
- Les opérateurs postaux mettent à disposition de leurs clients une information sur l'offre commerciale et une procédure de traitement des réclamations simple, transparente et gratuite.

L'ARCEP veille au respect de ces obligations. Elle en assure le contrôle par les moyens d'information dont elle dispose et détient également un pouvoir de sanction. En cas de manquement, l'ARCEP peut ainsi retirer à un opérateur son autorisation.

En contrepartie, l'obtention d'une autorisation donne, notamment, le droit d'accès aux boîtes aux lettres particulières et à des moyens détenus par l'opérateur historique La Poste qui sont indispensables aux nouveaux opérateurs dans l'exercice de leur activité postale (l'accès au répertoire des codes postaux assorti de la correspondance entre ces codes et l'information géographique sur les voies et adresses, les informations collectées par La Poste sur les changements d'adresse, un service de réexpédition en cas de changement d'adresse du destinataire, une faculté ou un service de distribution dans les boîtes postales installées dans les bureaux de poste.)

4.1.2. Analyse de l'activité

A ce jour, l'ARCEP a délivré 20 autorisations postales :

- 12 autorisations à des prestataires de courrier domestique pour l'activité de distribution d'envois de correspondance de plus de 50g (y compris l'autorisation délivrée à La Poste sur ce segment de marché). Ces opérateurs peuvent avoir une couverture géographique limitée (par exemple une ville). Ils seront dénommés opérateurs locaux dans la suite du texte. A contrario, Adrexo a affiché dès le départ une ambition nationale.
- 9 autorisations à des opérateurs de courrier transfrontalier sortant qui acheminent des envois de correspondance adressée vers le monde entier (y compris l'autorisation délivrée à La Poste au titre de son activité internationale).¹⁸

¹⁸ La Poste a une seule autorisation pour toutes ses activités extérieures au secteur réservé (domestique et internationale).

Le marché domestique de la distribution des envois de correspondance de plus de 50g représentait en 2006, 2,7 milliards d'objets pour 2,2 milliards d'euros de revenus. Les expériences étrangères ainsi que l'analyse de l'économie des entrants sur le marché de la distribution du courrier montrent que le marché théoriquement contestable est plus restreint que la taille globale du marché concurrentiel. Ainsi observe-t-on, dans la pratique que l'ouverture du marché ne concerne que le segment de la publicité, moins urgente que le courrier de gestion, et sur ce marché de la publicité adressée, uniquement les envois industriels et distribués en zone urbaine, ce qui dessine un marché contestable compris entre 500 et 700 millions d'euros (environ 25% du marché de la distribution des envois de correspondance).

Quelle est l'activité de ces opérateurs autorisés sur ces marchés ? Quelles grandes tendances observe-t-on? L'activité de distribution des envois de correspondance reste marginale (en 2006, 140 000 objets de plus de 50g distribués par les locaux et 25 millions par Adrexo, à partir de son réseau de distribution de publicité non adressée) et peu concurrentielle. Le marché du courrier transfrontalier sortant plus restreint est plus mature et plus dynamique.

L'annonce du report de la libéralisation semble marquer un coup d'arrêt, plusieurs opérateurs (dans le colis ou dans l'express) intéressés par une autorisation postale pour démarrer une activité de distribution de courrier adressé, préfèrent désormais attendre l'ouverture totale à la concurrence.

4.1.3 Les opérateurs locaux : des niches sur la distribution des plis adressés de plus de 50g qui complètent la gamme des prestations offertes par les opérateurs autorisés.

Les opérateurs proposant des services limités à une zone locale se différencient de La Poste en proposant des services à valeur ajoutée, tels que la distribution à délai négocié. Certains sont des coursiers souhaitant étendre leur activité vers le traitement d'envois postaux, à l'instar de Fox messenger. D'autres, comme Althus et Solgeco 26, prennent en charge le service courrier de PME, en distribuant eux-mêmes une partie des envois et en remettant le reste à La Poste. Ils répondent ainsi à des logiques diverses qui sont liées à leur activité d'origine et aux demandes de leurs clients locaux. Ces opérateurs emploient entre 1 et 50 employés.

Le chiffre d'affaires global (toutes activités confondues, course, affranchissement, collecte-remise, préparation des plis etc.) de ces opérateurs locaux s'élevait à environ 3,1 millions d'euros en 2006. Ils proposent des tarifs 10 à 15% moins élevés que ceux de La Poste. Dans le cadre de leur activité autorisée, ils distribuent de 50 à 1500 objets par jour dont les poids moyens vont de 51g et à près de 200g.

Althus qui proposait initialement aux entreprises des solutions d'optimisation de leurs frais généraux, a identifié des besoins d'externalisation des prestations de courrier et a développé des offres spécifiques à destination des entreprises et des professionnels. Cette société, après sa création en octobre 2000 à Chambéry, connaît un développement significatif : implantation en janvier 2005 à Annecy puis ouverture d'une franchise (Solgeco 26) en octobre 2006 à Valence.

Fox Messenger a également identifié des besoins non satisfaits chez certains clients de l'agglomération de Pau (professions libérales, PME/PMI, agences bancaires) et leur propose

des services de collecte du courrier, de relevage de boîtes postales, de distribution du courrier, de courses urbaines.

LET services a été créée en 1994 et est installée en région Alsace-Lorraine. Cette société a diverses activités liées notamment au traitement et à la distribution du courrier des entreprises vers d'autres entreprises, notamment des établissements bancaires : affranchissement pour compte de tiers, activité de routage limitée à des petits envois (de 100 à 3000 exemplaires), navettes inter-sites assimilables à de l'échange de documents, service de sacoches et course urbaine. Mais elle propose aussi d'externaliser d'autres prestations comme le transport, la livraison et la gestion d'archives ou la gestion et le stockage d'imprimés et de fourniture. LET services a par ailleurs répondu à des demandes locales spécifiques et a ainsi développé une distribution, par tournées dédiées, de médicaments pour le compte de grossistes-répartiteurs en pharmacie, et de pièces détachées électroniques automobiles pour le compte de réseau de concessionnaires automobiles. LET a obtenu une autorisation en 2007 pour pouvoir compléter la palette de prestations courrier qu'elle est susceptible de proposer à une entreprise.

En 2006, les deux premiers opérateurs locaux autorisés, Althus et Fox Messenger ont distribué moins de 150 000 envois de correspondance de plus de 50 g dans le cadre de leur activité autorisée. En 2007, les 10 opérateurs locaux autorisés ont distribué ensemble environ un million d'objets.

Conclusion : Ces coursiers, distributeurs de petits colis, ou prestataires spécialisés dans la gestion du courrier d'entreprises, parfois routeurs, sont déjà bien implantés dans l'économie locale lorsqu'ils décident de se lancer dans la distribution de courrier adressé de plus de 50g. Cette offre vient compléter la gamme des prestations qu'ils proposent à leurs clients.

Ces derniers peuvent demander aux opérateurs les plus développés de prendre en charge tout leur courrier. Dans ce cas, l'opérateur remet le courrier de moins de 50 grammes à La Poste.

La distribution d'envois de correspondance de plus de 50g constitue simplement un complément d'activité pour les opérateurs locaux ; elle n'est pas vendue séparément des autres services : il ne s'agit pas d'une activité autonome. Ils explorent la possibilité de compléter leurs activités de collecte/remise ou d'affranchissement de courrier par de la distribution postale, mais indiquent, en général, que ce complément d'activité ne dégage pas de bénéfice.

A l'heure actuelle, ces opérateurs locaux ne déploient pas de réseaux dédiés à la distribution d'envois de correspondance. Le réseau de distribution est le même que celui de collecte-remise.

4.1.4 Adrexo : le déploiement d'un réseau dédié à la distribution de courrier adressé stoppé par l'ouverture limitée du marché français

En 2006, l'ARCEP a délivré la première autorisation postale à l'entreprise Adrexo qui avait comme ambition de « devenir le premier opérateur postal français privé ». Adrexo est un distributeur d'imprimés sans adresse (7,7 milliards d'imprimés) disposant d'un outil de couverture nationale. Il utilise son réseau national de distribution d'imprimés sans adresse pour diffuser un trafic réduit d'envois adressés (offre « Combimail ») et a déployé dans les principales métropoles un réseau dédié à la distribution adressée (offre « Adrexomail »). Avec l'annonce du report de la libéralisation totale au 1^{er} janvier 2011, ce déploiement a été gelé. L'objectif initial était de couvrir 50% du territoire à la date de l'ouverture totale à la concurrence prévue en 2009. Adrexo a annoncé en février 2008 qu'un arrêt de son réseau

dédié courrier était envisagé dans les prochains mois, à cause du « *report de la libéralisation totale au 1^{er} janvier 2011, des incertitudes qui subsistent et des déconvenues subies en Europe par des groupes privés sur le marché de la distribution adressée.* »¹⁹.

En première analyse, la stratégie affichée par Adrexo ressemble à celle de CityMail en Suède, ou bien de Sandd et Selekt Mail aux Pays-Bas. Ces opérateurs en entrant sur le marché de la correspondance, misent sur des modèles d'organisation moins coûteux que les postes historiques. Ils ne proposent pas de distribution quotidienne et leur couverture géographique est liée à la densité de population de leur pays (couverture de 45% pour CityMail ou totale pour les alternatifs néerlandais). Leur objectif est d'offrir une alternative moins coûteuse pour la diffusion de plis industriels, non urgents. Ils visent 5 à 10% de part de marché. En 2007, ils ont distribué entre 275 millions de plis (CityMail) et 400 millions (Sandd) correspondant respectivement à des revenus de 70 et 80 millions d'euros.

Quelles leçons peut-on tirer de l'exemple d'Adrexo, notamment au regard de ces trois opérateurs européens qui ont atteint l'équilibre économique ? En 2006, le trafic d'envois de correspondance distribué par Adrexo, à partir de son réseau national de distribution d'imprimés sans adresse, était de 25 millions d'objets environ pour un chiffre d'affaires de 16 millions d'€. C'est à partir de ce réseau qu'Adrexo distribue, par exemple, l'annuaire « les pages jaunes ». Adrexo avait ouvert des réseaux dédiés à la distribution adressée dans les zones denses hors de Paris desservant ainsi 17,6% des boîtes accessibles avec environ 900 messagers dédiés à la distribution adressée qui effectuent 3900 tournées. En 2007, le chiffre d'affaires provenant du réseau dédié à la distribution de courrier adressé a été essentiellement alimenté par des opérations de tests de la part des clients et une perte opérationnelle de 18 millions d'euros. Ce qui explique, en partie, l'annonce de février 2008 d'Adrexo, d'arrêter cette activité. Adrexo n'a pas pu rentabiliser le déploiement de son réseau dédié à la distribution adressée faute d'une couverture et d'un trafic suffisants qui lui auraient permis d'augmenter son chiffre d'affaires et de réaliser des économies d'échelle.

CityMail, dans ses premières années, avait très largement rencontré ces difficultés ; cela n'a, semble-t-il, pas été le cas des opérateurs alternatifs néerlandais probablement grâce à une densité de population beaucoup plus favorable et ce, malgré une ouverture limitée à la publicité adressée.

4.1.5 Les opérateurs de courrier transfrontalier sortant : un marché de niche où la concurrence s'est développée

Plusieurs postes des pays frontaliers, par le biais de leurs filiales ou de la maison mère (Belgique, Pays Bas, Allemagne, Suisse), ainsi que la société IMX France et La Poste, ont une autorisation postale pour acheminer des envois de correspondance adressée vers le monde entier. La part de marché de La Poste sur ce marché qui représente 536 millions d'euros pour un volume de 516 millions d'objets (envois de correspondance, presse et colis ordinaires) et qui est libéralisé depuis la fin des années 90, se situe entre 80% et 85%.

La première implantation d'un opérateur étranger de courrier international en France date de 1995, avec la société Mailfast qui deviendra ultérieurement TNT puis aujourd'hui Spring. La société IMX France créée en 1989 est le seul opérateur postal de courrier international privé

¹⁹ SPIR, résultats annuels 2007, 20 février 2008

français reconnu par l'UPU. La société IMX France propose par exemple l'acheminement d'envois postaux vers tous les pays du monde, en choisissant les meilleurs tarifs et les meilleures conditions de transport et de distribution. IMX est également bureau d'échange extraterritorial des postes belge et allemande, cette société a ainsi obtenu de ces deux postes, le droit d'exploiter leurs marques d'affranchissement.

Les offres de la Poste française et des filiales des postes allemande, suisse, et des postes hollandaise et anglaise opérées par la société G3worldwide Mail NV portent également sur l'expédition de différents flux que ces entreprises traitent en utilisant leurs structures opérationnelles. Elles offrent généralement des prestations à valeur ajoutée : routage, gestion de fichiers, gestion d'abonnements, entreposage, recommandation, valeurs déclarées, gestion des NPAI et des retours. Elles cherchent à capter en amont les flux à destination de leur propre territoire, mais offrent également des services à destination du reste du monde.

La Poste belge est également présente en France à partir de son territoire national, sans disposer de filiale. Elle propose la collecte, le tri et la remise à l'opérateur de distribution d'envois internationaux (courrier, colis, possibilité de recommandation) au départ de France et à destination de la Belgique et du reste du monde, en s'appuyant sur son réseau domestique et international.

4.2. Le marché du routage

4.2.1. Historique

Le routage, qui rassemble toutes les activités de préparation du courrier en grand nombre avant sa remise à un opérateur postal pour sa distribution finale, a commencé à se développer à la fin du XIXe afin d'accélérer l'acheminement de la presse par route. Il s'étend à d'autres secteurs avec l'avènement de la publicité adressée et de la vente par correspondance dans les années 60. Les grandes grèves de 1975 amplifient cette évolution, le routage permettant d'alléger le réseau de centres de tri du courrier et donc de les rendre moins vulnérables.

Le système qui a prospéré à cette période s'est fondé sur une relation triangulaire dans laquelle l'émetteur de courrier payait à La Poste les affranchissements à tarif plein, tandis que La Poste, en retour, rémunérait ce client ou bien un prestataire de service –le routeur- pour ces travaux de tri et de préparation postale du courrier. Le routage s'est ainsi développé avec profit, accompagnant l'essor du courrier industriel, essentiellement au profit de PME.

Les relations entre les routeurs et l'opérateur historique ont ensuite changé de nature : avec l'amélioration de la productivité du tri postal, rendue possible par de nouvelles générations de machines, La Poste a demandé aux routeurs des travaux de meilleure qualité à des prix plus bas. En conséquence, les routeurs ont dû moderniser leur appareil de production, renouvelant leur parc de machines de tri, réorganisant leur process.

Au cours des dernières années, les gammes de produits offertes par La Poste en matière de courrier industriel ont par ailleurs fortement évolué. Ces nouvelles offres sont basées sur une tarification nette, c'est-à-dire hors rémunération pour le travail de préparation. Cette nouvelle tarification a pour conséquence d'établir des liens directs entre l'opérateur et ses clients. En effet, dans ce dernier cas, la préparation réalisée par le routeur est rémunérée par le niveau du tarif accordé par La Poste, obligeant les routeurs à être transparents sur les coûts de leurs prestations.

4.2.2. L'accès au réseau : une régulation ex-post prévue en cas de règlement de différend

Défini par les pratiques tarifaires et les conditions techniques de La Poste, l'accès au réseau en amont de la distribution finale, n'est pas réglementé ex-ante. La loi de régulation postale prévoit cependant une possibilité d'intervention ex-post pour le régulateur à travers un pouvoir de règlement de différend (articles L.2-1 et L.5-4 du CPCE) entre le prestataire du service universel et les expéditeurs d'envois de correspondance en nombre, les intermédiaires groupant les envois de plusieurs clients.

A ce jour, l'Autorité a rendu une unique décision dans ce cadre, sur un sujet très spécifique puisqu'il portait sur l'application par La Poste d'une clause d'un contrat technique signé avec un routeur pour des travaux de préparation de publicité adressée. Cette clause précise les modalités des contrôles effectués par La Poste dans le cadre de ce contrat et notamment les conditions que doivent respecter les locaux où La Poste effectue ses contrôles.

La société Office France Marketing (OFM, entreprise de routage créée en 1986 appartenant au groupe ROUTEX) a en effet saisi l'Autorité d'une demande de règlement de différend en avril 2007. Le litige portait sur la décision de La Poste de déménager la cellule de contrôle postale intégrée chez OFM, vers un site postal.

Cette cellule de contrôle implantée chez le routeur procède à la vérification de la parfaite conformité des envois préparés par le routeur aux règles de présentation, d'affranchissement, de tri et d'expédition du courrier fixées par La Poste dans le cadre du contrat technique de préparation.

La société OFM demandait notamment que l'ARCEP intervienne pour que la cellule de contrôle soit réintégrée au sein de ses locaux et que l'ARCEP se prononce sur le caractère non objectif de la clause du contrat que La Poste avait utilisée pour justifier la décision de déménagement.

De son côté, La Poste accusait la société OFM, de plusieurs dysfonctionnements qui l'empêchaient d'exercer normalement ses contrôles (notamment l'inexactitude des informations portées par OFM sur les bordereaux d'expédition des palettes qui allaient être ensuite déposées chez La Poste et des écarts constatés entre les quantités déclarées par OFM et celles finalement déposées et facturées après contrôle de La Poste). Ces dysfonctionnements ont conduit La Poste à exiger de la société OFM la mise à disposition d'une zone de stockage sécurisée pour les palettes contrôlées, cette demande restant insatisfaite, La Poste a finalement décidé le déménagement.

Après instruction du règlement de différend, L'ARCEP a rejeté la demande de la société OFM de juger infondée la décision de La Poste de déménager la cellule de contrôle. En revanche, l'ARCEP a estimé qu'une partie de la clause du contrat technique de préparation, sur les locaux nécessaires à La Poste, pour sa mission de contrôle était non objective. L'ARCEP, dans sa décision, a donc demandé à La Poste de modifier cette clause.

La société OFM a fait appel de la décision de l'Autorité.

4.2.3. Contrastes et dynamique du marché du routage

Aujourd'hui, le marché du routage français du courrier industriel s'élèverait à près d'un milliard d'euros. Plus de 7 milliards d'objets ont été routés en France en 2006. Parmi eux, 3,8

milliards concernent le marketing direct et 1,9 milliard les courriers d'envoi de gestion, selon l'observatoire statistique des activités postales de l'Arcep. Près de 200²⁰ entreprises présentant des profils très différents les uns des autres se partagent ce marché.

En 2007, le cabinet Basic a réalisé une étude à la demande de l'Arcep²¹ qui a permis d'identifier les contours du marché du routage et de montrer comment il se structure, en particulier à travers ses relations avec l'opérateur postal, afin de déterminer quelles seraient les conséquences de la libéralisation totale du marché.

Etat des lieux du marché du routage

Si la référence aux trois métiers traditionnels du routage –routage de courrier de marketing direct, routage de courrier de gestion, routage de presse- a longtemps constitué pour les professionnels du secteur une approche jugée pertinente de la réalité de cette activité, cette segmentation tend aujourd'hui à devenir obsolète en raison de l'évolution des technologies, des chaînes de valeur et des stratégies des acteurs. Une segmentation en termes de profils stratégiques semble en revanche constituer une grille d'analyse plus adaptée aux réalités de ce marché. Cette segmentation s'appuie en particulier sur une analyse fine des données financières et sociales de près de 200 sociétés de 2001 à 2005 ainsi que sur la nature du contrôle exercé.

Outre les routeurs de presse qui constituent un groupe spécifique, 5 profils se distinguent sur le marché français du routage :

1. Les filiales des opérateurs postaux,
2. Les indépendants,
3. Les PME,
4. Les prestataires de communication intégrés,
5. Les filiales des grands émetteurs.

²⁰ Plus de 700 sociétés figurent dans le recensement de l'Insee mais le Selced, le Syndicat des entreprises de logistique et de communication écrite directe, fait état de seulement 200 sociétés actives dans le secteur du routage.

²¹ Etude relative à l'activité de routage en France, Basic, 2008, Arcep, Paris

Un marché hétérogène structuré par les opérateurs postaux

Cette typologie met en évidence la diversité des trajectoires des routeurs, les filiales des opérateurs postaux jouant un rôle déterminant de structuration du secteur. Les indépendants, cible de ces nouveaux entrants, affichent de bons résultats économiques. Les autres groupes d'entreprises affichent des résultats plus contrastés ; certaines PME rencontrant d'importantes difficultés économiques.

1. **Si le nombre de filiales d'opérateurs postaux** reste faible (6), ce profil stratégique représente, avec un poids de 17% en termes de chiffre d'affaires, le troisième groupe le plus important sur le marché du routage. Surtout, il concentre les nouveaux entrants –des opérateurs postaux pour la plupart- qui privilégient l'acquisition d'entités établies en France. Ces filiales jouent ainsi un rôle de point d'entrée sur le marché pour les opérateurs postaux.

Les liens capitalistiques qu'entretiennent ces entreprises avec leur maison mère, leur assurent un soutien financier et commercial fondamental. De fait, elles affichent la plus forte croissance du chiffre d'affaire sur la période 2001-2005 (11%) alors même que leur rentabilité économique est négative (-0,40%).

2. **En termes de chiffre d'affaires, les entreprises indépendantes** représentent 32% du marché du routage. Elles se distinguent par la qualité de leurs prestations et de leurs relations commerciales. Elles sont aujourd'hui la **cible privilégiée des opérateurs qui veulent entrer sur le marché** : leur santé économique est particulièrement bonne avec une rentabilité²² et une productivité²³ constamment supérieures aux autres routeurs (respectivement 5,7% et 1,39%). Les indépendants ne consentent cependant qu'à de faibles investissements (effort d'investissement²⁴ évalué à 7,7%) ce qui pourrait à terme menacer leur capacité à accompagner les projets des clients.
3. **Les PME**, définies par Basic comme l'ensemble des entreprises réalisant moins de 4 millions d'euros de chiffre d'affaires, constituent un groupe hétérogène représentant 23% du marché du routage. **Au cours des dernières années, le chiffre d'affaires de ces sociétés a connu la croissance la plus faible (2%) par rapport aux autres groupes stratégiques ; leur croissance étant, par nature, essentiellement organique.** Cette croissance cache cependant des disparités entre les sociétés en perte de chiffre d'affaires (42% d'entre-elles) et, a contrario, celles, très dynamiques, connaissant une croissance du chiffre d'affaires et une rentabilité très forte (58% d'entre-elles).
4. **Les prestataires de communication intégrés** correspondent à des entreprises qui ont développé une activité de routage à partir d'un cœur de métier appartenant au monde de la communication. Représentant 15% du marché du routage, ce groupe est extrêmement concentré puisque les 7 leaders réalisent plus de 90% des activités. La

²² La rentabilité économique est définie comme le rapport entre les résultats courants avant impôts et le chiffre d'affaires.

²³ La productivité apparente du travail est définie comme le rapport entre la valeur ajoutée et les frais de personnel.

²⁴ L'effort d'investissement est défini comme le rapport entre l'amortissement et la valeur ajoutée.

rentabilité de ces entreprises a fortement progressé de 2001 à 2005 pour atteindre un niveau supérieur à la moyenne (4,7%). Leur activité en termes de chiffre d'affaires a suivi la même tendance (6% de croissance de chiffre d'affaires entre 2001 et 2005). Ces entreprises sont cependant particulièrement endettées (290% de taux d'endettement moyen) même si elles tendent à réduire leurs dettes au cours des dernières années (-50% de variation de taux d'endettement entre 2001 et 2005). Ces dettes s'expliquent en partie par des efforts d'investissements légèrement supérieurs à la moyenne (8,8%).

5. **Les filiales de grands émetteurs** se sont développées pour répondre aux besoins des grands groupes de VPC ou du monde bancaire. Ils ne représentent aujourd'hui que 7% du marché du routage mais leur chiffre d'affaires continue de croître à un rythme annuel moyen de 7%, une croissance supérieure à la moyenne du marché. Peu nombreux, ces acteurs, doivent aujourd'hui démontrer leur capacité à se développer en dehors du périmètre de leur maison mère.

Le marché du routage par profils stratégiques – Evolution 2001-2005

	Croissance du chiffre d'affaires	Rentabilité économique	Variation rentabilité économique	Effort d'investissement	Taux d'endettement moyen	Variation du taux d'endettement
Filiales des grands émetteurs	7%	3,70%	-3,70%	17,50%	247%	-20%
Filiales des opérateurs postaux	11%	-0,40%	-2,40%	9,60%	118%	-9%
Indépendants	5%	5,70%	-0,60%	7,70%	110%	-18%
PME	2%	5,70%	-1,90%	6,40%	160%	47%
Prestataires de communication intégrés	6%	4,70%	5,60%	8,80%	290%	-50%

Source Basic

4.2.4 Vers une concentration et une dématérialisation du marché

Le marché du routage devrait suivre les tendances observées au cours des dernières années dans les conditions tant qualitatives que quantitatives, selon Basic. Le consultant ajoute que ce scénario est conforté par le report annoncé de la libéralisation totale du secteur à 2011. Le retrait d'Adrexo du marché va conforter la place centrale qu'occupe La Poste dans la définition des offres des routeurs à leur client. En effet l'Arcep n'intervient pas dans la définition des offres de services de La Poste sauf ex-post lors d'un éventuel litige. La croissance externe sur le métier de base a tendance à se poursuivre de la part des acteurs les plus dynamiques sur chaque segment de marché.

La dématérialisation dans le courrier de gestion est rapide en confirmant les projections qui peuvent être réalisées actuellement. La substitution dans le domaine du marketing direct reste très faible.

Si une partie des entreprises de routage sera restructurée dans ce scénario à l'occasion des disparitions, de rachats, de fusions, ces mouvements ne devraient pas modifier l'équilibre général des offreurs.

5. La régulation au quotidien depuis le vote de la loi postale, sur le marché des opérateurs autorisés

Comme on l'a vu plus haut, la concurrence sur le marché du courrier transfrontalier sortant est déjà développée. De ce fait, les opérateurs internationaux bien implantés n'ont pas formulé de revendication majeure au régulateur. En revanche les opérateurs distribuant des envois de correspondance ont fait part de deux principaux obstacles entravant leur développement.

5.1. Le double marquage des plis

5.1.1 Origine

Fin 2006, La Poste signale à l'ARCEP qu'elle retrouve dans son réseau des plis NPAI²⁵ portant un double marquage, le sien et celui d'Adrexo. Elle se plaint d'un usage abusif de sa marque. Ces plis ont été confectionnés par des routeurs qui ont utilisé des enveloppes et des films plastiques déjà pré-imprimés avec des « ports payés » postaux. Ces plis ont été déposés chez Adrexo pour distribution ; ils comportent la mention « distribué par Adrexo », sans que ce marquage ne cache le « port payé » de La Poste.

Peu de temps après, Adrexo contacte également l'ARCEP pour se plaindre du fait que La Poste exige qu'Adrexo rende invisibles ses marques²⁶ pour qu'elle accepte distribuer les plis des clients d'Adrexo sur les zones qu'Adrexo ne dessert pas. Selon Adrexo, cette exigence visant à éliminer les cas de doubles marquages, crée une barrière à l'entrée. En effet, le sticking ou le sur-marquage par jet d'encre sont des pratiques coûteuses, consommatrices de temps et plus encore, elles sont largement rejetées par les clients annonceurs très attachés à la présentation esthétique de leurs envois de publicité adressée.

Dans un marché où La Poste était le seul distributeur, la pré-impression des mentions postales, à l'origine des cas de double marquage, ne posait aucun problème particulier.

Lorsque des campagnes publicitaires nécessitent des tirages à l'année, le routeur peut faire pré-imprimer à l'avance des bobines de films ou une grande quantité d'enveloppes dans une optique de rationalisation des coûts mais aussi pour gagner du temps. Mais si l'annonceur change de distributeur en cours d'année, il reste donc à écouler un stock de films ou d'enveloppes avec des mentions postales pré-imprimées. De la même façon lorsqu'un annonceur décide, pour une même campagne, de confier à Adrexo la distribution d'une partie

²⁵ N'habite Pas à l'Adresse Indiquée

²⁶ Par sticking ou sur marquage par jet d'encre

de ses envois, la question des coûts liés au partage des fichiers d'adresse, aux réglages et aux temps d'arrêts des machines de confection des envois, se pose également.

L'émetteur doit arbitrer entre les coûts liés à un changement d'opérateur²⁷ ou *switching costs* et l'économie d'affranchissement qu'il réalise en passant par un opérateur alternatif. Plus le volume de plis qu'il confie à l'opérateur alternatif pour la distribution (volume qui dépend, entre autres, de la couverture géographique offerte par l'alternatif), est important, plus l'économie réalisée sur l'économie d'affranchissement est susceptible de compenser ces *switching costs*.

Or les cas de plis double-marqués ne satisfont ni La Poste se plaignant d'un usage abusif de sa marque, ni les opérateurs alternatifs, au cas présent Adrexo, contraint de retraiter les plis portant une double marque. Enfin le double marquage est source de confusion pour les clients.

5.1.2 La position de l'ARCEP

Aux termes de l'article L. 5-2 1° du CPCE, l'ARCEP doit veiller au respect, par les titulaires de l'autorisation, de leurs obligations législatives et réglementaires. Or en France, le marquage des plis est une obligation des opérateurs autorisés (article 3 de l'arrêté du 3 mai 2006).

Au vu de ces dispositions, le double marquage n'est pas illicite mais suppose des pratiques raisonnables des opérateurs permettant la lisibilité des envois par les utilisateurs. Les expériences étrangères montrent qu'il faut du temps pour parvenir à une situation de marché dans laquelle les stocks de contenants pré-imprimés ont été écoulés et où les annonceurs sont habitués à ne plus utiliser des films ou des enveloppes pré-imprimées. Elles mettent aussi en perspective deux spécificités françaises.

Ainsi les opérateurs alternatifs néerlandais, par exemple, préparent eux-mêmes leurs plis sans avoir recours à des routeurs, le routage peut même être une partie importante de leur activité (Sandd et Selekt Mail aux Pays-Bas). Au contraire, face aux nombreux routeurs français de courrier industriel, Adrexo n'a pas fait le choix de l'intégration verticale.

Ensuite, les pays comme la France prévoyant une obligation d'identification pour les opérateurs licenciés sont aujourd'hui peu nombreux ; le Royaume-Uni, par exemple, a également mis en place une obligation pour chaque opérateur licencié qui doit apposer sur tous ses envois son code identifiant à 3 chiffres alors qu'une telle obligation n'existe ni en Allemagne, ni aux Pays-Bas, ni en Suède. Les expériences étrangères montrent également qu'à plus long terme, une fois la concurrence mieux établie, le marché s'adapte et des

²⁷ Surcroît de travail pour le routeur : partage des fichiers d'adresses, stocks de bobines, réglages machines, créant des surcoûts qui peuvent être répercutés, tout ou partie sur la facture de routage, selon la décision de l'opérateur alternatif et du routeur.

Un routeur donne l'exemple d'une société de services et solutions informatiques qui pour ses envois de publicité adressée vers l'Espagne utilise Unipost et Correos sans problème de double marquage.

Sur un mailing de 2 millions de plis, la société émettrice choisit le réseau de distribution d'Unipost pour ses prospects (délais de distribution moins contraignants que pour ses clients habituels) pour réaliser une économie de frais d'affranchissement. 40% de ses envois sont concernés.

En revanche, pour ses clients habituels (60% des plis restants), l'émetteur utilise Correos. Du fait des quantités traitées, le surcoût lié au *switching cost* (partage du fichier d'adresses) répercuté sur la facture de routage est plus que compensé par l'économie d'affranchissement sur les envois distribués par Unipost.

solutions émergent. Ainsi des cas résiduels de plis portant un double marquage perdureront vraisemblablement tant qu'Adrexo, par exemple, ne proposera pas une couverture géographique (elle même liée à l'ouverture du marché) permettant la distribution d'une certaine quantité de plis. En effet, à service équivalent, l'économie d'affranchissement que réalise l'annonceur en utilisant l'opérateur alternatif doit compenser les surcoûts liés au développement d'un film neutre ou à la séparation des fichiers d'adresses.

Durant cette phase de transition, les services de l'ARCEP ont donc estimé qu'il serait abusif de la part de La Poste de faire systématiquement obstacle à la distribution de plis portant une double marque. Mais cette pratique doit rester résiduelle et transitoire. Les opérateurs de distribution et les routeurs doivent donc sensibiliser les grands émetteurs aux pratiques qui faciliteront l'émergence d'une concurrence, parmi lesquelles, l'identification suffisamment explicite sur le pli, de l'opérateur en charge de l'acheminement.

5.2. L'accès aux boîtes aux lettres

5.2.1 Le diagnostic

De plus en plus d'immeubles optent pour la fermeture permanente des accès. Ainsi 120 000 immeubles sur un parc total d'immeubles de 1 000 000 en France seraient équipés d'un système de contrôle d'accès, ils n'étaient que 5000 en 2000. Dans le même temps, l'évolution des modes de vie fait que de plus en plus de prestataires sont appelés à entrer dans les immeubles à la demande des résidents, de plus en plus fréquemment, pour exercer leur activité, notamment pour la distribution d'envois postaux, la livraison de marchandises ou le service aux personnes.

Dès 2004-2005, les opérateurs postaux faisaient état de difficultés pour accéder aux boîtes aux lettres des immeubles résidentiels qui optaient pour la fermeture permanente de leurs accès. Les nouveaux entrants sur le marché se plaignaient d'une situation discriminatoire par rapport à celle de La Poste qui est dotée des moyens d'entrer dans tous les immeubles, notamment ceux équipés du système de contrôle d'accès « Vigik²⁸ ».

Or, le législateur a inscrit dans la loi de régulation postale de 2005 un principe d'égal accès aux boîtes aux lettres entre les opérateurs postaux autorisés et le prestataire du service universel, La Poste (article L. 5-10 du CPCE) « *Afin d'être en mesure d'assurer la distribution d'envois postaux, le prestataire du service universel et les titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 ont accès, selon des modalités identiques (...)* ».

Les systèmes à clé ou à code existent de longue date ; en général, une « clé PTT » permet l'accès de La Poste aux boîtes aux lettres. La diffusion de cette clé aisément reproductible a conduit à développer des systèmes de contrôle d'accès mieux sécurisés. Ainsi le système Vigik, créé par La Poste, apporte une réponse technique aux besoins des résidents et des opérateurs mais son utilisation sur un marché postal s'ouvrant à la concurrence soulève plusieurs questions (il n'est, par exemple, pas facile d'ajouter ou de supprimer l'enregistrement d'un opérateur ; le système a été conçu lorsque La Poste était le seul distributeur de courrier). Ce système fonctionne dans des conditions sûres grâce au principe du « badge rechargeable ». Les opérateurs franchissent le système de contrôle si leur

²⁸ Le système Vigik a été développé par La Poste. Il s'agit d'un système de contrôle d'accès des prestataires de services, à des immeubles d'habitation collective, par identification électronique. Une description plus détaillée est donnée dans le texte. Voir aussi <http://www.vigik.com/>.

entreprise a été préalablement agréée par l'immeuble, et s'ils ont « chargé » informatiquement leur badge sur une centrale Vigik avant leur départ en tournée ; le badge n'est pas utilisable sans chargement, et celui-ci ne vaut que pour une journée mais ouvre tous les immeubles équipés de Vigik.

Les immeubles qui ont choisi le système Vigik, doivent s'équiper d'une serrure électronique, qui ne laissera passer que les prestataires dont le « code service » d'identification aura été préalablement enregistré dans cette serrure. Ainsi au moment où l'immeuble fait installer ce système de contrôle d'accès, il décide des prestataires qu'il souhaite autoriser, ainsi que des jours et plages horaires d'accès. Il est compliqué pour un nouvel entrant de se faire enregistrer dans les serrures électroniques de chaque immeuble :

- il faut trouver le gestionnaire de l'immeuble, le contacter, faire prendre la décision, réaliser l'enregistrement...

- et l'enregistrement du code du prestataire dans la serrure de l'immeuble nécessite l'intervention d'un technicien facturée (par porte d'immeuble) à environ 50 euros.

Le système a créé une situation protégée pour les prestataires anciens, stables et à forte notoriété. Ainsi pour La Poste, le marché a contourné les difficultés pratiques en inventant la pratique de « l'accès natif » : en usine, le fabricant enregistre dans les centrales de chargement (qui seront installées chez le prestataire pour qu'il puisse charger ses badges) et sur les serrures électroniques (qui équiperont les portes des immeubles), le code service de La Poste. De fait, La Poste accède automatiquement à l'ensemble des immeubles équipés de Vigik, ce qui n'est pas le cas de ses concurrents autorisés alors que l'article L.5-10 du CPCE pose un principe d'égal accès.

5.2.2 La consultation publique sur les problèmes d'accès

En 2006, l'ARCEP a ouvert une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par les problèmes d'accès aux boîtes aux lettres. Outre les opérateurs de distribution directement intéressés - opérateurs postaux autorisés, porteurs de presse, distributeurs de colis - les professions de l'immobilier ont contribué aux travaux. Cette concertation a permis de poser un diagnostic et a mis en évidence la complexité des questions soulevées toujours à la lisière entre le droit de la propriété, le droit de la concurrence et la réglementation postale. A cette occasion, il a également été mis en évidence que les règles de gouvernance du système Vigik présentaient des différences notables par rapport au droit commun de la certification, notamment :

- Vigik est une marque et non une norme ;
- Les règles de fonctionnement du comité en charge de la gestion de la marque Vigik, pour le compte de La Poste, prévoient un droit de veto ou des règles de majorité au profit de La Poste.

En novembre 2007, l'ARCEP a donc lancé une consultation publique afin de partager une analyse de la situation, de recueillir les points de vue les plus larges et de faire émerger des solutions. Les réponses à la consultation ont fait ressortir la nécessité de concilier :

- le souci de sécurité et de tranquillité des résidents, qui souhaitent conserver la maîtrise des conditions d'accès aux immeubles d'habitation ;

- les règles de concurrence entre plusieurs catégories d'opérateurs : par exemple entre les opérateurs postaux qui ne distribuent que des envois postaux, les opérateurs postaux qui distribuent également de la publicité non adressée et d'autres opérateurs qui ne distribuent que de la publicité non adressée ;
- l'égal accès des opérateurs postaux aux boîtes aux lettres, ainsi que celui des porteurs de presse, dans les conditions prévues par la loi, seul sujet sur lequel l'ARCEP est légitime à intervenir.

5.2.3 Une solution de court terme et des travaux à poursuivre

Le débat suscité par la consultation publique a créé les conditions propices à la mise en place d'une solution de court terme permettant l'accès immédiat des opérateurs postaux autorisés. Cette solution leur permet, selon des modalités identiques, c'est-à-dire en partageant le même code d'identification dans le système Vigik, d'accéder aux boîtes aux lettres installées dans les immeubles équipés de ce système de contrôle d'accès. La consultation a aussi mis en évidence la nécessité de mettre en place une nouvelle gouvernance du système Vigik s'appuyant sur des règles de fonctionnement équitables et transparentes pour permettre l'émergence de solutions pérennes.

Enfin, la consultation a permis aux acteurs de soulever d'autres questions ne relevant pas du champ de compétence de l'ARCEP, comme l'accès des services de secours ou encore l'amélioration de la flexibilité des systèmes d'accès (par exemple pour faciliter l'ajout ou la suppression de prestataires devant ou ne devant plus entrer dans un immeuble).

5.3 Accès aux moyens techniques détenus ou contrôlés par le prestataire du service universel

Au contraire, la question des conventions d'accès entre La Poste et les opérateurs alternatifs semble n'avoir pas suscité de frictions puisque plusieurs conventions ont été signées entre La Poste et Adrexo sans que l'intervention de l'ARCEP n'ait été nécessaire.

Conformément aux dispositions de l'article L.3-1 du CPCE, les opérateurs autorisés ont accès *« dans des conditions transparentes et non discriminatoires, selon des modalités techniques et tarifaires prévues dans le cadre de conventions signées à cette fin avec le prestataire du service universel, aux moyens, détenus ou contrôlés par celui-ci, qui sont indispensables à l'exercice de leurs activités postales.*

Ces moyens comprennent le répertoire des codes postaux assorti de la correspondance entre ces codes et l'information géographique sur les voies et adresses, les informations collectées par La Poste sur les changements d'adresse, une faculté ou un service de distribution dans les boîtes postales installées dans les bureaux de poste. »

Par ailleurs, en cas de différend sur ces conventions entre La Poste et un opérateur autorisé, l'ARCEP peut être saisie par l'une ou l'autre des parties.

Ainsi Adrexo a désormais accès aux boîtes postales situées dans les bureaux de poste ainsi qu'aux informations sur les changements d'adresses, détenues par La Poste. Ces conventions

reposent sur des accords tarifaires entre les deux opérateurs ainsi que sur la mise en place de liaisons informatiques sécurisées pour les échanges de données sensibles telles que les adresses.

Alors que ces questions avaient suscité des débats tendus dans plusieurs pays, la loi postale a fixé un cadre suffisamment clair qui a permis de les éviter. La possibilité de voies de recours pour les opérateurs ou le lancement de consultations publiques peuvent donc apporter des solutions pratiques.

5.4. Autres questions soulevées par les opérateurs alternatifs

D'autres sujets typiquement nationaux sont soulevés de façon récurrente par les opérateurs autorisés. Ils sont les caractéristiques d'un marché monopolistique.

- Quelle est la valeur juridique des envois recommandés distribués par les opérateurs autorisés au regard des envois recommandés de La Poste ?
- Dans les relations avec les administrations ou les organismes publics, la prise en compte de délais réglementaires impose souvent l'utilisation d'un envoi postal, «...le cachet de la poste faisant foi.». Quelle est la valeur accordée au tampon dateur d'un opérateur autorisé par l'ARCEP ?
- Des administrations s'interrogent sur la possibilité de faire appel à des opérateurs alternatifs pour la distribution de plis pesant plus de 50g, dans le cadre d'appels d'offres sur des marchés publics. Plusieurs questions techniques et pratiques se posent, notamment sur l'allotissement éventuel de marchés souvent nationaux par zones géographiques ou sur la distinction entre le secteur réservé et le secteur concurrentiel qui nécessiterait de lancer deux procédures distinctes.
- Le sujet de la TVA existe aussi en France mais n'est pas la principale barrière à l'entrée. Ainsi La Poste est exonérée de TVA mais assujettie à une taxe sur les salaires. Les caractéristiques fiscales du système français font donc que ce sujet se pose avec moins d'acuité que dans d'autres pays européens. De plus, avec une limite du monopole jusqu'à 50g, ce sont essentiellement les envois de publicité adressée, plus lourds, qui sont concernés par la libéralisation, dans la mesure où le reste du courrier industriel est plus léger et généralement inférieur à 50g.. Or la majeure partie des émetteurs de ces envois peuvent récupérer la TVA. Contrairement aux émetteurs de courrier de gestion, tels que les banques et les assurances, par exemple, qui ne peuvent pas récupérer la TVA.

6. CONCLUSION GENERALE

Trois ans après le vote de la loi postale, la présentation du panorama des marchés et l'analyse de deux marchés spécifiques, celui des opérateurs autorisés et celui du routage permettent de tirer quelques conclusions :

- la concurrence sur la distribution des envois adressés pesant plus de 50g reste marginale. La Poste a 99% de part de marché sur la distribution des envois de correspondance en France. Cette constatation pose clairement la question de l'existence d'un modèle économique sur la distribution de ce courrier. Les opérateurs locaux qui s'en sortent le mieux, sont ceux qui ont fait le choix de la diversification et du « one stop shopping ». Etant donné l'ouverture actuelle du marché, la distribution de courrier adressé demeure une activité complémentaire. L'exemple d'Adrexo renforce cette hypothèse. Toutefois le marché du courrier transfrontalier sortant est plus concurrentiel puisque les alternatifs détiennent environ 10% de part de marché ;

- les principaux obstacles rencontrés par les opérateurs autorisés n'avaient pas été identifiés à l'origine et sont spécifiquement français : les problèmes d'accès aux boîtes aux lettres installées dans les immeubles d'habitation ont entravé le développement de la concurrence. Suite à la consultation publique menée par l'ARCEP, une solution permettant l'accès des opérateurs autorisés, selon des modalités identiques, vient d'être trouvée ;

- de manière générale, les opérateurs autorisés en France ne sont pas intégrés verticalement. Une exception peut cependant être relevée. Alternative Post, entreprise de routage, à l'origine, qui distribue désormais des envois adressés dans l'agglomération de Lyon et IMX-France qui dispose d'un atelier de mise sous films pour ses envois de presse ;

- représentant plus d'un milliard de chiffre d'affaires, le marché du routage français est le deuxième marché le plus important derrière celui des Etats-Unis. Sa dynamique globale est aujourd'hui particulièrement incertaine, les acteurs suivant des trajectoires très différentes les unes des autres. Le groupe Diffusion Plus affiche ainsi un chiffre d'affaires de près de 100 millions d'euros en 2007, en progression de 25% par rapport à 2004. A contrario, d'autres routeurs, comme Mecanic Routage en 2006, se voient contraints de vendre leurs activités ou de fusionner.

Quelles leçons doit-on tirer de ce premier bilan ?

Les expériences étrangères montrent qu'il faut du temps et de la pratique pour que la concurrence puisse se développer sur le marché postal. La mise en place d'un réseau dédié à la distribution de courrier adressé nécessite des investissements et des compétences spécifiques dont les nouveaux entrants ne prennent pas toujours la pleine mesure.

Les débuts de CityMail ont été difficiles en Suède (Toledano, 2004). Sans parler des débats actuels, la concurrence a mis du temps à se structurer en Allemagne et les acteurs présents dans la deuxième moitié des années 90 ont pour nombre d'entre eux disparu aujourd'hui. Sandd et Selekt Mail ont attendu plusieurs années après la libéralisation de la publicité adressée au Pays-Bas pour entrer de façon significative sur le marché hollandais. En somme, l'histoire récente d'Adrexo, ressemble à celles d'autres opérateurs étrangers par le passé.

Sur les perspectives qu'offre le marché français, elles susciteront nécessairement des débats avant la transposition de la troisième directive.

En effet, hormis l'ouverture progressive à la concurrence de l'ensemble des activités postales, la politique postale de l'Union Européenne, à l'inverse des télécommunications, s'est limitée

à des principes généraux. Le choix des outils de régulation et des modalités de la libéralisation est depuis l'origine largement laissé au niveau national. C'est ainsi que pour ne retenir que les sujets majeurs :

- Depuis le début du processus communautaire, les bornes du monopole présentent dans les directives s'entendent *a maxima* ;
- la définition du service universel présente des contours élastiques et elle est, de fait, interprétée différemment selon les pays ;
- la forme des autorisations et les modalités de contrôle tarifaire ne sont pas détaillées.
- Pas plus que les conditions d'accès au réseau.

Pas plus que les précédentes la troisième directive postale n'édicte de procédures de régulation harmonisées. Le débat sur les modalités de cette libéralisation totale devra donc être tranché à l'occasion de la transposition de la troisième directive.

Références

Andersson, Peter (2008). "Liberalization and Market Performance in Sweden", forthcoming in J. Campbell, M. Crew and P. Kleindorfer (eds), *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK.

Basic (2007). Etude relative à l'activité de routage en France ("Study Concerning Mail Preparation Activity in France"). ARCEP, Paris.

Crew, Michael A. and Paul R. Kleindorfer (2008). "Pricing for Postal Access and Mail preparation," forthcoming in J. Campbell, M. Crew and P. Kleindorfer (eds), *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK.

Herisson, Pierre (2007). Rapport n° 193 (2006-2007) fait au nom de la Commission des Affaires Economiques sur sa proposition de résolution présentée en application de l'article 73bis du Règlement sur la proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, déposé le 31 janvier 2007 au Sénat, Paris.

Toledano, Joëlle (2004). "La Suède, laboratoire de la regulation postale" in J. Toledano (ed) *Economie postale, Les Fondements*, Economica, France.