

Avis relatif à la demande d'avis de l'Autorité de la concurrence portant sur la demande de mesures conservatoires déposée par la société Kiala France dans le cadre de la saisine 10/0097 F relative aux pratiques mises en œuvre par le groupe La Poste sur le marché de la livraison de colis

Avis n° 2011-0195 en date du 8 mars 2011

Avis n° 2011-0195
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 8 mars 2011
relatif à la demande d'avis de l'Autorité de la concurrence
portant sur la demande de mesures conservatoires déposée par la société Kiala France
dans le cadre de la saisine 10/0097 F
relative aux pratiques mises en œuvre par le groupe La Poste sur le marché de la
livraison de colis

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après l'« ARCEP »),

Vu le code de commerce, et notamment son article R. 463-9 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, et notamment ses articles L. 1, L. 5-8 et R. 1 ;

Vu la décision n° 2010-0363 de l'ARCEP en date du 8 avril 2010 relative aux règles de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2 (6°) du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la saisine de l'Autorité de la concurrence par la société Kiala France, enregistrée le 13 janvier 2011 et référencée 11/0004 M et 10/0097 F ;

Vu la demande d'avis de l'Autorité de la concurrence portant sur la demande de mesures conservatoires de la société Kiala France, en date du 28 janvier 2011 ;

Après en avoir délibéré le 8 mars 2011,

1. Contexte

Le 28 octobre 2010, la société Kiala France a saisi l'Autorité de la concurrence à l'encontre des pratiques de La Poste sur le marché de la livraison de colis qu'elle estime contraires à l'article L. 420-2 du code de commerce et à l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le 13 janvier 2011, Kiala a déposé une demande de mesures conservatoires en attente d'une décision au fond. Conformément aux articles R. 463-9 du code de commerce et L. 5-8 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), l'Autorité de la concurrence a saisi l'ARCEP le 28 janvier 2011, pour avis sur cette demande de mesures conservatoires.

Les mesures conservatoires demandées par Kiala dans l'attente de la décision au fond sont les suivantes :

- ordonner la suspension de l'exécution du contrat conclu entre le groupe La Poste et Mondial Relay ;
- interdire la conclusion de tout nouvel accord avec un réseau existant de points de retrait ainsi qu'avec des points de retrait individuels ;
- ordonner la suspension de tout accord déjà conclu avec un réseau existant de points de retrait ainsi qu'avec des points de retrait individuels ;
- ordonner la suspension de toute offre commerciale liant les différentes modalités de livraison de colis possibles, que ce soit en imposant un achat groupé ou en permettant le bénéfice de remises liées à l'achat cumulé de plusieurs modalités de livraison ou une remise globalisant ces chiffres d'affaires ;
- enjoindre à La Poste d'offrir, dans un délai maximum de quatre mois à compter de la notification de la présente décision, une offre technique et commerciale d'accès à son infrastructure de livraison de colis dans les conditions de la demande de Kiala en date du 18 octobre 2010.

Dans le cadre de la saisine, les services de l'ARCEP ont recueilli les observations orales des sociétés Kiala, Mondial Relay, Amazon et du groupe La Poste, ainsi que de la fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD) et de l'association de l'économie numérique (ACSEL).

1.1 Présentation des missions de l'ARCEP

La régulation des activités postales par l'ARCEP vise à concilier l'existence et la viabilité du service universel postal avec l'introduction de la concurrence sur le marché des envois de correspondance.

Conformément au CPCE, les missions confiées à l'ARCEP comprennent notamment :

- le contrôle du respect par La Poste de ses obligations de service universel, notamment en matière de qualité de service ;
- le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel ;
- la délivrance d'autorisations aux opérateurs offrant des services postaux portant sur les envois de correspondance intérieure et transfrontière.

L'article L. 1 du CPCE précise que le service universel « (...) comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes (...) ».

Par ailleurs, aux termes de l'article R. 1 du CPCE, « le service universel postal comprend l'offre des services d'envois postaux nationaux et transfrontaliers suivants :

- a) Les services d'envois de correspondance pesant au plus 2 kg (...)
- d) Les services d'envois de colis postaux pesant au plus 20 kg, en envoi ordinaire ou en recommandé, offerts au public à l'unité, à l'exclusion des services d'envois offerts à des entreprises en exécution de contrats portant sur plusieurs envois (...) ».

Les colis en nombre ne relèvent ainsi pas du service universel postal (le segment des envois de colis en nombre comprend essentiellement des envois de colis des entreprises à destination des particuliers dit « B2C » mais sans doute également une part de flux interentreprises ; par ailleurs, les entreprises peuvent également envoyer des colis à l'unité, dits « égrenés »).

1.2 Présentation du dispositif comptable réglementaire

Aux termes du 6° de l'article L. 5-2 du CPCE, l'ARCEP « (...) précise les règles de comptabilisation des coûts (...), établit les spécifications des systèmes de comptabilisation et veille au respect, par le prestataire du service universel, des obligations relatives à la comptabilité analytique fixées dans le décret prévu à l'article L. 2. (...) Elle fait vérifier annuellement (...) par un organisme qu'elle agré, compétent et indépendant du prestataire du service universel, la conformité des comptes du prestataire du service universel aux règles qu'elle a établies (...) ». L'article R. 1-1-14 du CPCE édicte une obligation de séparation comptable des recettes et des charges du service universel postal.

Ces règles ont pour objet de réaliser cette identification comptable des activités de service universel et de fournir une information économique pertinente sur les prestations qui le composent.

Le périmètre concerné comprend l'ensemble des activités de courrier et colis de La Poste : il est plus étendu que les seules activités du service universel : ainsi, il inclut les activités de colis égrené (essentiellement entre consommateurs ou « C2C ») qui appartiennent au service universel et les colis en nombre, qui n'en relèvent pas (B2C).

Les règles de comptabilisation des coûts ont été historiquement approuvées par le ministre chargé des postes. Depuis la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, confiant à l'ARCEP le contrôle de ce dispositif, l'ARCEP en a engagé l'analyse en vue de les préciser en s'attachant en priorité aux postes de coûts les plus importants et aux règles relatives aux principaux produits relevant du service universel.

C'est ainsi qu'elle s'est attachée aux règles d'allocation des coûts fixes de distribution (tournées des facteurs) aux différents produits selon leur urgence. Après consultation publique, cette analyse a conduit à la décision n° 2010-0363 modifiant les règles mises en place par La Poste.

L'ARCEP poursuit l'analyse des règles relatives à l'effet du poids et du format sur les coûts.

Enfin, l'ARCEP développe un modèle de distribution (tournées de facteurs) indépendant de celui de La Poste, ayant vocation à servir de référence publique. Ce modèle devrait être publié cette année.

En 2010, l'ARCEP s'est vue confier la mission d'évaluation du coût pour La Poste de son obligation de présence postale territoriale. Ce rôle donne lieu actuellement à des travaux avec La Poste sur le coût du réseau des points de contact de La Poste.

1.2.1 Allocation des coûts de distribution (les tournées de facteur)

La distribution représente une part très importante, de l'ordre de 50 % des coûts opérationnels d'un opérateur postal¹.

¹ Voir par exemple l'étude NERA « *Economics of Postal Services* » pour le compte de la Commission européenne, juillet 2004, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf

Cette activité se décompose dans le système comptable de La Poste entre les travaux intérieurs, réalisés en bureau distributeur préalablement au départ en tournée, et les travaux extérieurs, correspondants à la tournée proprement dite. Ces coûts de distribution sont attribués aux activités de courrier et de colis de La Poste. Pour son activité colis, Coliposte, division opérationnelle en charge de l'activité colis à l'intérieur de la maison mère, déploie également, sur une partie du territoire, une distribution propre à cette activité.

Le dispositif réglementaire décrit précédemment répartit les charges des travaux extérieurs entre les différents produits utilisant la distribution. Les coûts variables, correspondant à la remise, sont directement affectés aux produits concernés. Les coûts réputés fixes des tournées sont alloués entre les produits en suivant une première clé d'allocation en fonction du degré d'urgence, conformément à la décision n° 2010-0363 de l'ARCEP, puis en fonction du poids et du format. L'effet du poids et du format sur les coûts reste à ce stade à approfondir.

Ainsi, un colis se voit imputer un coût de distribution plus élevé qu'une lettre de même niveau de service (urgent ou non), compte tenu de son format « encombrant ».

1.2.2 Allocation des coûts du réseau des points de contact de La Poste

Le réseau des points de contact de La Poste, qui comporte approximativement 17 000 points, est assujéti aux obligations de service universel² et d'aménagement du territoire³.

Sur le plan organisationnel, les points de contact relèvent, au sein de La Poste maison mère, de l'Enseigne, dont les coûts sont répartis selon les modalités suivantes :

- les coûts dédiés aux activités d'un seul métier lui sont affectés en propre ; c'est notamment le cas de certaines activités bancaires « logées » dans l'Enseigne ;
- les autres coûts constituent les coûts des guichets, communs à l'ensemble des métiers. Le principe est de n'affecter aux métiers que la part de ces coûts qui répondent à une logique commerciale et de considérer le solde, partiellement compensé, comme relevant des obligations de service public.

La méthode utilisée pour réaliser cette affectation des coûts est celle du scénario dit « *contrefactuel* ». Selon cette méthode, La Poste détermine, en comparaison du réseau réel, les coûts et recettes de deux réseaux théoriques :

- le réseau commercial (estimé par La Poste à 2 728 points de contact en 2008) qui répondrait à une logique de maximisation du résultat économique ;
- le réseau de service universel ou le réseau « accessible » (7 329 points de contact en 2008), réseau qui suffit pour répondre aux obligations d'accessibilité prévues dans le cadre du service universel.

² Article R. 1-1 du code des postes et des communications électroniques.

³ Définies par l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

La différence de profit entre ces deux situations théoriques caractérise le « *coût net* » induit par les obligations du service universel sur les activités de réseau. Ce coût a été imputé aux recettes du monopole et pourrait l'être au fonds de compensation prévu à l'article L. 2-2 du CPCE.

La différence de profit entre le réseau réel de 17 082 points et les 7 329 points décrits ci-dessus est liée à la mission d'aménagement du territoire de La Poste, au titre de laquelle elle bénéficie d'une compensation financière partielle sous forme d'un abattement fiscal.

Cette deuxième différence – diminuée de la valeur de l'abattement fiscal – est considérée comme un coût non attribuable à des produits. Elle est associée aux frais de siège du groupe La Poste. Ces coûts non attribuables sont naturellement financés par les excédents des différents métiers sans qu'il soit pertinent de les répartir spécifiquement entre eux. Comme évoqué précédemment, l'ARCEP est chargée de l'évaluation de ce coût.

Enfin, les coûts de guichet du réseau commercial sont imputés directement à toutes les activités utilisatrices : courrier, colis de service universel et en nombre, banque, ventes d'accessoires.

Le dispositif de comptabilité analytique, et en particulier l'allocation du coût des points de contact a été examiné par la Commission européenne, lors de la création de La Banque Postale⁴. La question des coûts des points de contact a également été examinée dans le cadre du rapport Charpin⁵ et du dernier rapport de la Cour des comptes⁶.

2. Analyse du secteur

2.1 Les marchés du colis

2.1.1 Les activités de colis en nombre / B2C au sein des marchés postaux

Le marché du colis en nombre / B2C est un segment du marché postal. Le marché postal défini comme l'acheminement d'envois postaux et comporte plusieurs segments qui ont chacun leur propre dynamique de concurrence.

D'un point de vue réglementaire, le marché postal comporte deux principaux segments.

1. « *Les services d'envois de correspondance pesant au plus 2 kg (...) égrenés ou en nombre*⁷ » : bien que ce segment soit partiellement ouvert à la concurrence depuis 2003 (et entièrement depuis début 2011) et qu'il y ait une dizaine d'acteurs, il n'y a que très peu de concurrence effective. La Poste détient environ 99 % des parts de marché (au niveau national). On constate sur ce segment une baisse des volumes de l'ordre de 4 % par an depuis 2007 et il paraît désormais établi que le mouvement de baisse se poursuivra sur les années à venir⁸. Actuellement, ce segment relève presque entièrement du service universel.

⁴ Lettre de la Commission européenne en date du 21 décembre 2005 C(2005)5412 final relative aux mesures liées à la création et au fonctionnement de La Banque Postale, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2005/n531-05.pdf.

⁵ Mission Charpin « Rapport d'audit sur le coût du service universel postal et des autres obligations de service public de La Poste », février 2008.

⁶ Voir http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport_thematique_la_Poste_0710.pdf. On pourra utilement se reporter à la section IV – A.

⁷ Code des postes et des communications électroniques, article R. 1 a).

⁸ Voir notamment l'Observatoire statistique des activités postales de l'ARCEP et le rapport financier semestriel 2010 de La Poste, p. 17 : www.laposte.fr/Le-Groupe-La-Poste/Information-financiere/Rapports-financiers.

2. « *Les services d'envois de colis postaux pesant au plus 20 kg (...)* » : ce segment est ouvert à la concurrence et relève en partie du service universel, qui comprend les colis « *offerts au public à l'unité, à l'exclusion des services d'envois offerts à des entreprises en exécution de contrats portant sur plusieurs envois.* »⁹. Il comporte donc deux sous-segments :
- le colis égrené (pouvant être utilisé aussi bien par les particuliers que par les petites entreprises) : caractérisé, comme les envois de correspondance, par une situation de monopole de fait et relevant du service universel.
 - le colis en nombre (en général B2C)¹⁰ : ne relevant pas du service universel, il regroupe les envois de la vente à distance traditionnelle et de la vente en ligne¹¹. C'est l'un des rares segments où l'émergence d'une certaine pression concurrentielle sur l'opérateur historique peut être constatée.

2.1.2 L'histoire du développement du marché de la livraison du colis B2C (vente à distance)¹² – concurrence actuelle

Développement de réseaux par les entreprises de vente à distance

Des grèves postales importantes dans les années 1990 ont incité les grandes entreprises de vente par correspondance à créer leur propre système de livraison – ce qui a réduit sensiblement la part de marché de La Poste. En effet, alors que La Poste était le seul opérateur au début des années 1990, elle ne détient aujourd'hui qu'environ 70 % du marché du colis. Ce chiffre reste élevé au regard de la situation concurrentielle en Allemagne et au Royaume-Uni où la part de marché de l'opérateur postal traditionnel est respectivement de 39 %¹³ et de 35 %.¹⁴

Ses principaux concurrents sont La Redoute, les Trois Suisses, KIALA et Adrexo. La Redoute et les Trois Suisses, par leurs filiales de distribution, contrôlaient chacun de l'ordre de 6 à 8 % des volumes et Adrexo disposerait d'une part de marché d'au moins 5 %.

La relation entre les entreprises de vente par correspondance et La Poste se caractérise cependant par une forte interdépendance. Pour La Poste, ces « grands catalogues » du secteur de la vente à distance font partie des premiers clients des activités courrier et colis ; pour la vente à distance, l'acheminement de ces flux de courrier publicitaire et de colis représente respectivement de 10 à 15 % et près de 10 % de leurs coûts totaux – induisant ainsi une forte sensibilité aux tarifs de La Poste et à ses prestations.

⁹ Code des postes et des communications électroniques, article R. 1 d).

¹⁰ Les activités B2B sont exercées par des entreprises qui relèvent des catégories de l'express ou de la messagerie, avec un modèle économique différent. Il y règne historiquement une concurrence significative.

¹¹ Voir par exemple : *Observatoire des activités postales : année 2009*, www.arcep.fr/index.php?id=8837, ARCEP, partie I – « [L]e revenu provenant de la distribution de colis est en retrait de près de 3 % par rapport à 2008, malgré l'augmentation, selon la FEVAD, des revenus (et volumes) des colis provenant de la vente à distance ».

¹² Voir notamment : La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire, Cour des comptes, juillet 2010, pp. 36-37.

¹³ Source : étude Copenhagen Economics pour la Commission européenne 2009.

¹⁴ dans ce dernier cas, toutefois, la comparaison peut englober des services « premium » difficiles à distinguer de l'express

Alternative à l'acheminement postal en cas de mouvements sociaux à La Poste, les points de retrait ont également offert un mode de livraison alternatif bien adapté au mode de vie urbain. Ce système a connu un succès auprès des clients finals (pour des raisons de proximité et d'heures d'ouverture)¹⁵, facilité par une mise en œuvre relativement simple. La concentration ainsi opérée sur de faibles flux, d'autant plus faibles pour les opérateurs alternatifs, évite au transporteur de parcourir le « dernier kilomètre », et permet de limiter les barrières résultant des effets d'échelle.

Dans son rapport thématique de juillet 2010, la Cour des comptes indique que La Poste a tardé à réagir face à ces nouveaux concurrents en « *maintenant la livraison à domicile (...) comme le vecteur très dominant de son offre (75 % des livraisons), alors que les attentes de la clientèle sont fortes en termes de tarifs et de qualité de service (...)* »¹⁶. La Poste commence à offrir des modes de distribution plus flexibles à ses clients, en créant par exemple des consignes automatiques Cityssimo (retrait des colis 24 heures sur 24). Ce mode de retrait alternatif se limitait toutefois à 28 sites en 2010 sur l'ensemble du territoire national.

Développement du réseau de Kiala

Kiala propose aux sites de vente en ligne une offre d'acheminement de leurs produits vers des particuliers. Pour le retrait, ces colis sont mis à la disposition des clients dans des points de retrait (souvent des commerces de détail). Kiala a initié son activité en France via un partenariat commercial avec Mondial Relay (filiale du groupe Trois Suisses).

Kiala est un nouvel acteur indépendant présentant certaines caractéristiques spécifiques :

- Kiala est tout d'abord le seul concurrent de La Poste qui n'est pas historiquement un acteur de la vente à distance ;
- Kiala se différencie des autres acteurs en ce qu'il n'est pas propriétaire d'un réseau logistique et de points de retrait. Il a apporté un outil informatique permettant d'offrir à une multiplicité de e-commerçants l'accès à la clientèle « grand public » via le réseau de points de retrait de Mondial Relay. Kiala ne propose pas de distribution à domicile, au contraire de La Poste qui distribue aujourd'hui l'essentiel de ses envois à domicile (et met en instance dans ses bureaux).

On soulignera qu'il a attiré des clients tels que Damart, Yves Rocher, et rueducommerce.fr.¹⁷

2.2 Les réseaux de points de retrait en France – concurrence actuelle et potentielle

À la connaissance de l'ARCEP, il existe un demi douzaine de réseaux de points de retrait en France aujourd'hui. Chacun de ces réseaux représenterait 3 000 à 4 000 points, mais ils ne seraient pas au même niveau de développement. Comme noté ci-dessus, La Poste détient aujourd'hui autour de 70 % du marché du colis des entreprises (B2C) – il convient toutefois de noter que ses activités de points de retrait sont récentes.

¹⁵ *Etude de la distribution via les réseaux de « points relais »*, Oboulo.com, mars 2007 note par exemple que les points de relais sont simple et pratique, permettant au consommateur de retirer son colis et d'effectuer des retours chez un commerçant de son quartier, ouvert le samedi et parfois même le dimanche, sur des plages horaires bien plus importantes que celles de La Poste.

¹⁶ *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire*, Cour des Comptes, juillet 2010, p 37

¹⁷ Voir notamment : Marketing Direct N°87 - 01/11/2004 - www.e-marketing.fr/Marketing-Direct/Article/Logistique-Kiala-gagne-le-pari-du-point-relais--13579-1.htm

Les principaux réseaux de points de retrait sont ceux de La Redoute (SOGEP), des Trois Suisses (Mondial Relay), et d'Adrexo. Le réseau de SOGEP est le plus similaire à celui de Mondial Relay : développé au départ pour les besoins propres de La Redoute, il en est venu plus récemment à proposer ses services à d'autres enseignes que celles de sa maison mère, et il concurrence désormais celui de Mondial Relay. Toutefois, ces réseaux restent liés à leurs maisons mères de vente à distance, qui sont par ailleurs des concurrents des sites de commerce en ligne. Dès lors ces derniers peuvent avoir des réticences à recourir à de tels réseaux. L'appréciation du niveau réel d'autonomie des différents réseaux de points de retrait nécessiterait donc d'identifier les clients indépendants (donc hors entreprises du groupe) qui y ont recours.

Les autres réseaux sont moins développés en matière de réception de colis. Le réseau d'A2Pas était à l'origine un réseau de bureaux de tabac. La Poste, à travers sa filiale Exapaq et à la suite de problèmes avec le réseau d'A2Pas, a constitué le réseau Pickup Services en 2009. Le réseau de Presstalis (ex NMPP), à l'origine un réseau de kiosques à journaux, est le nouveau partenaire de Kiala.

Chiffres indicatifs, réseaux et volumes, pour la livraison de colis B2C

	Points de retrait (environ)	Volumes, colis B2C (millions par an environ)	Note
La Poste – pour mémoire	17 000 (points de contact)	210 ¹⁸	Exemples de clients : Priceminister.com, cdiscount.com
Exapaq (Pickup Services)	3 500	nd	Réseau constitué par GEOPOST pour les besoins d'EXAPAQ (colis B2B)
Mondial Relay	4 200 ¹⁹	20 – dont 10 à 15 de Kiala	Exemples de clients de Mondial Relay (hors Kiala) : eyeslipsface.fr, atooskin.com
Presstalis	Théoriquement jusqu'à 3 000 ²⁰	nd	Kiala aurait donc 7 200 points avec ceux de MR et ceux de Presstalis qu'il est possible de mobiliser pour les activités de retrait de colis (soit 1500 au plus selon Kiala)
Adrexo	5 500 ²¹	20 ²²	Réseau de livraison à domicile, complété par un service de points de retrait. Exemple de clients : Editions Harlequin, Bergère de France
SOGEP (La Redoute, Redcats)	4 000	25	En 2007 SOGEP n'acheminait que ses propres colis et n'envisageait pas d'ouvrir son réseau ²³ . Elle commercialiserait aujourd'hui ses points et concurrence fortement Kiala. Exemples de clients : RueDuCommerce, Pixmania
ICI Relais (A2Pas)	3 000		Bureaux de tabac notamment.
Casino			Débute sur le marché, offrant une distribution dans ses superettes.

¹⁸ Soit 70 % du marché – voir par exemple : *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire*, Cour des Comptes, juillet 2010, p. 152.

¹⁹ Demande de mesures conservatoires de Kiala, 13 janvier 2011, par ex. paragraphe 172, p. 30.

²⁰ Demande de mesures conservatoires de Kiala, 13 janvier 2011, par ex. paragraphe 121, p. 23

²¹ Voir : livraison-colis.adrexo.fr/distribution-colis.html

²² Adrexo et Kiala ont signé un accord en février 2010 - cumulant à eux deux une part de marché de 15 %, ce qui représente 35 millions de colis. Voir : www.itnews.com/articles-top10-semaine/101595/adrexo-kiala-partenaires-commerce.html.

²³ *Etude de la distribution via les réseaux de « points relais »*, Oboulo.com, mars 2007.

2.2.1 Les points de contact de La Poste

*La comparabilité des points de contact de La Poste et de Kiala France*²⁴

Au-delà de l'effectif imposant des points de contact de La Poste, il est important de d'observer que :

- Aujourd'hui, plus d'un tiers (6 445 en 2009) des points de contact de La Poste sont gérés par des partenaires (par rapport à 3 120 en 2004).²⁵

Réseau des points de contact de La Poste (2009)	
Bureaux de poste (gérés par La Poste)	10 574
Partenariats	6 445
<i>dont agences postales communales</i>	4 600
<i>dont autres agences postales</i>	19
<i>dont relais poste commerçants</i>	1 826
Autres	87
Total points de contact	17 106

- La quasi-totalité des bureaux gérés par des partenaires (et environ 10 % des bureaux gérés directement par La Poste) ont une activité inférieure à une heure par jour.

Points de contacts ayant une activité inférieure à 1 heure / jour (2009)			
	Total inférieure à 1 h	Total points ou bureaux	% inférieure à 1 h/jour
Partenariats	6 298	6 530	96,4 %
Bureaux de poste	1 122	10 574	10,6 %

- Les bureaux gérés directement par La Poste représentent environ 60 % des points de contact. Le tiers de ces bureaux est situé en zone rurale de moins de 2 000 habitants.

Les 17 082 points de contact de La Poste se distribuent ainsi :	
Zones de moins de 2 000 habitants	9 900
Dont bureaux de poste	3 455
Dont partenaires	6 445
Zones entre 2 000 et 10 000 habitants	4 065
Plus de 10 000 habitants	3 117

²⁴ Voir notamment : *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire*, Cour des comptes, juillet 2010, pp. 41-46.

²⁵ Cette décision d'externalisation relève d'une stratégie de réduction de coûts. Toutefois, elle concerne surtout les bureaux en zone rurale, qui ont une contribution faible aux charges du réseau. Ainsi, la Cour des comptes préconise une stratégie de réduction de coûts des bureaux en ville - « (...) les charges de structure, de support et de soutien des guichets (...) étant désormais principalement [localisés] dans les bureaux centres, la question de l'évolution du réseau (...) ne se résume donc pas aux seuls bureaux ruraux. » *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire*, Cour des comptes, juillet 2010, p. 44.

- La forte majorité des points de contact de La Poste en zone urbaine sont des bureaux de poste en propre.

Selon le rapport de la Cour des comptes, les utilisateurs aspirent à des conditions d'accessibilité meilleures que celles proposées par les bureaux de poste. La Poste se trouverait donc amenée à devoir faire évoluer les caractéristiques de son réseau, notamment pour les besoins des consommateurs en matière de réception de colis.

On constate d'ailleurs que La Poste a développé un réseau complémentaire de 3 500 points de contact pour le retrait de colis par le biais de sa filiale Exapaq.

2.2.2 Les réseaux de points de retrait mobilisables – concurrence potentielle

Des opérateurs alternatifs pour le transport de colis des entreprises ont pu se développer dans de nombreux pays sans avoir recours au réseau de l'opérateur historique et obtenir une part de marché significative sur ce segment. C'est notamment le cas en Allemagne où l'opérateur historique DHL est confronté à des concurrents sérieux offrant tant la distribution à domicile que le retrait chez des commerçants : HERMES et DPD, de telle sorte que l'opérateur postal et sa filiale DHL ne détiennent plus que 39 % du marché.

En France, des solutions alternatives comme celle proposée par Kiala commencent également à voir le jour. On peut donc vraisemblablement en déduire que l'appareil productif de La Poste ne constitue pas une « infrastructure essentielle » non répliquable et indispensable pour développer une concurrence effective sur le marché du colis B2C.

Il est vrai que la recherche d'un canal alternatif face aux grèves de l'opérateur historique a sans doute pesé dans la décision de constituer de nouveaux réseaux, dans les années 1990. Toutefois, l'essor du commerce en ligne contribue aujourd'hui au développement de cette activité, malgré le déclin de la vente à distance traditionnelle.

Un acteur actuel ou potentiel voulant acheminer ou faire acheminer des colis B2C dans des points de retrait aurait deux stratégies possibles : s'appuyer sur un réseau existant (impliquant aussi d'en partager l'usage) ou se créer un nouveau réseau. Chacune de ces stratégies comprend un certain nombre d'obstacles :

- Trouver et former des commerçants adéquats (pour un nouveau réseau) : ayant par exemple des capacités de stockage suffisantes et une position géographique favorable, et pouvant remettre aux clients leur commande et parfois recevoir des paiements, reprendre les colis rapportés, et faire remonter la preuve de livraison.
- Technologie : un réseau nécessite un outil informatique adapté pour gérer les flux et leur transport. Il semble qu'aujourd'hui des alternatives au logiciel de Kiala existent et qu'en l'espèce Mondial Relay posséderait son propre logiciel. En revanche, plus globalement, il n'est pas certain dans un contexte de partage que l'usage d'un même logiciel serait acceptable pour deux opérateurs logistiques alimentant le même réseau de points.

- Nature du réseau : un réseau logistique existant n'est pas forcément immédiatement adapté au métier de réception de colis. Effectivement, La Poste a eu des problèmes avec le réseau A2Pas, et il semble que Kiala ait des difficultés à activer le réseau de Presstalis (à l'origine des réseaux de commerces de tabac et de kiosques de journaux respectivement).
- Restrictions commerciales : les deux principaux réseaux de points de retrait ont été créés par des entreprises de vente à distance, auxquelles ils restent liés. Il est vraisemblable qu'un site de vente concurrent aurait des réticences à utiliser les services de ces réseaux, notamment par crainte d'un transfert de bases de clientèle.

3. Sur les griefs au fond

3.1 Sur l'avantage indu conféré à La Poste grâce à son réseau

Le groupe La Poste est organisé en « métiers » – notamment les activités courrier, celles du colis et les services financiers (La Banque Postale) – qui utilisent de façon conjointe un certain nombre de ressources. C'est notamment le cas des ressources suivantes :

- la distribution : les facteurs distribuent le colis, en sus du courrier, sur une partie significative du territoire ;
- le réseau des points de contact est utilisé de façon conjointe par les services financiers, le courrier et le colis.

Le service universel couvre une partie de ces activités et contribue donc à en déterminer le dimensionnement. Par exemple, La Poste est obligée d'assurer des services de distribution sur tout le territoire et tous les jours ouvrables²⁶. De même, l'extension du réseau des points de contact de La Poste est déterminée par ses obligations de service universel et d'aménagement du territoire²⁷.

En l'absence de l'activité colis hors service universel, La Poste demeurerait contrainte d'assurer une distribution tous les jours ouvrables et sur tout le territoire et de disposer d'un réseau de 17 000 points de contact. La mutualisation de ressources – celles qui seraient déployées par La Poste dans une logique de fourniture isolée, soit du service universel, soit du colis en nombre – entre les deux activités permet de rendre leur utilisation plus efficace, à travers des économies d'envergure. La distribution, notamment, fait jouer ces économies.

Le système de comptabilisation des coûts doit permettre de vérifier – dans ce contexte de partage de ressources – l'absence de subventions croisées et d'apprécier la part des coûts communs qui est allouée à chacune des activités. En vue d'une plus grande transparence, des dispositifs spécifiques de type séparation comptable par métier pourraient être également mis en œuvre.

²⁶ Article L. 1 du code des postes et des communications électroniques.

²⁷ L'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom dispose que « Ce réseau compte au moins 17 000 points de contact ».

Comme noté dans la section 1.2, en ce qui concerne le réseau, le système repose sur un principe de calcul des coûts des missions de service public suivant la méthode du « coût net évité », pertinent dès lors que le réseau est dimensionné par les missions de service universel et non par une optimisation commerciale. Les activités de colis de La Poste supportent la partie des coûts du réseau commercial qui leur revient. Les coûts non attribuables du groupe La Poste – dont les coûts du réseau relevant des obligations d'aménagement de territoire - sont financés par les excédents des différents métiers.

A cet égard, l'ARCEP tient à souligner que les coûts des bureaux de poste sont élevés. Bien que les activités de colis B2C de La Poste ne supportent directement que le coût d'un réseau « commercial », il est vraisemblable que ce coût unitaire reste élevé pour une fonction de retrait comparée à celle de points de retrait.²⁸

3.2 Sur la capture du réseau de Mondial Relay par La Poste afin d'évincer Kiala

Selon Kiala, l'appel d'offre de La Poste de 2009 – cherchant la mise à disposition d'un réseau de points de retrait – relèverait d'un plan d'éviction visant à capturer le réseau de Mondial Relay.

De par la loi, La Poste dispose en droit et en fait d'un réseau de 17 000 points de contact. On constate par ailleurs que La Poste a d'ores et déjà développé un réseau complémentaire de 3 500 points de contact pour le retrait de colis par le biais de sa filiale Exapaq. On peut donc légitimement s'interroger sur la nécessité pour elle de recruter de nouveaux points pour le retrait des colis.

Néanmoins, s'il s'avérait que l'activité de La Poste nécessite effectivement de nouveaux points pour le retrait des colis, La Poste serait donc parfaitement en mesure d'élargir son réseau par ses propres moyens.

En tout état de cause, l'ARCEP souligne :

- l'importance qui s'attache à l'émergence de réseaux alternatifs – considérés notamment dans les sections 2.1.2 et 2.2.2 ci-dessus – et note l'apport de Kiala pour amorcer une pression concurrentielle sur La Poste ;
- que cette pression est récente et inachevée et qu'il faut du temps pour construire un réseau et imposer une marque attractive ;
- par conséquent, que tout accord entre La Poste et un des principaux détenteurs d'un réseau de points de retrait peut avoir pour effet de limiter le développement de la concurrence sur le marché, surtout à court terme.

28 La Cour des comptes soulignait, dans son rapport de 2003, le handicap majeur de compétitivité qu'entraînait le maintien d'un réseau surdimensionné de 17 000 points de contact dont la répartition sur le territoire ne répondait plus à l'évolution des besoins. *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire*, Cour des comptes, juillet 2010, p. 8.

3.3 Sur le caractère d’offre liée du service *So Colissimo* de La Poste

De façon générale, le fait pour un opérateur aussi dominant qu’est La Poste d’offrir des prestations liées à l’acquisition de produits qu’un concurrent ne serait pas en mesure de fournir, peut porter une atteinte grave au marché. Une telle offre, *de jure* ou *de facto*, serait sans doute à retirer.

En pratique, il conviendrait qu’un site de vente (client intermédiaire) puisse choisir sans restriction d’acheter et d’afficher sur son site toute offre de transport qu’il souhaiterait référencer – sans restriction induite de la part de l’opérateur dominant – et donc que ce choix puisse être présenté au consommateur final (celui-ci pouvant ensuite se déterminer suivant sa convenance).

4. Sur les mesures conservatoires demandées

4.1 Sur la suspension de tout accord entre La Poste et Mondial Relay

D’après les informations dont l’ARCEP dispose aujourd’hui, il semble que l’accord entre La Poste et Mondial Relay soit d’ores et déjà suspendu en raison des procédures en cours. Néanmoins, l’ARCEP souligne que tout accord entre La Poste et un de ses principaux concurrents risquerait de limiter la concurrence sur le marché, surtout à court terme. On constate bien l’émergence d’une concurrence entre différents réseaux sur le marché de la livraison du colis. Toutefois, cette concurrence est de nature naissante et il faut du temps pour constituer un réseau.

Pour ces raisons, quelle que soit l’origine de la rupture des relations entre Kiala et Mondial Relay, un accord entre La Poste et un des principaux détenteurs d’un réseau de points de retrait risque de limiter le développement de la concurrence sur le marché du colis B2C.

4.2 Sur l’interdiction pour La Poste de proposer une offre liée

L’ARCEP note ci-dessus (section 3.3) que l’atteinte au secteur et au consommateur d’une offre liée proposée par un opérateur fortement dominant – et portant sur un produit qu’un concurrent ne serait pas en mesure de fournir – risque d’être considérable. Une telle offre, *de jure* ou *de facto*, serait sans doute à retirer. L’ARCEP souligne l’importance de maintenir le plus de choix possibles et de choix effectifs.

Par conséquent, avant d’apprécier la proportionnalité de cette mesure, il convient de vérifier :

- que tout client (site de vente) peut – dans des conditions non-discriminatoires – acheter individuellement les modalités de livraison *So Colissimo*.
- qu’aucun client (site de vente) ne soit soumis à des moyens commerciaux ayant pour effet de rendre moins intéressante une version non liée.

4.3 Sur l'obligation faite à La Poste d'offrir un accès à son infrastructure de livraison de transport terminal

Un « accès » au réseau de l'opérateur historique est une solution appropriée quand une concurrence de bout en bout ne se révèle pas possible. Toutefois, une concurrence par le biais de réseaux alternatifs – plus propice à l'innovation et au jeu concurrentiel – est à favoriser quand elle est possible.

Comme noté en section 2.2.2, ci-dessus, Kiala notamment – mais aussi les réseaux de maisons de vente à distance – a pu se développer sans bénéficier d'un tel « accès ». L'émergence de ces réseaux de points de retrait a apporté une certaine dynamique au jeu concurrentiel. Elle revêt un intérêt significatif pour le secteur et le consommateur et il est important de conserver les conditions permettant son développement.

Cette demande ne semble pas relever de l'objet d'une mesure conservatoire, qui a généralement pour seul objet de rétablir les conditions d'une concurrence loyale. Par contre, il y a lieu que les prix de cession interne dont bénéficie l'activité de colis des entreprises pour l'accès au réseau de distribution de La Poste soient explicités et expertisés et que, le cas échéant, les principes de tarification correspondant soient étayés au regard du droit de la concurrence.

5. Conclusion

L'ARCEP souligne :

- qu'une concurrence de bout en bout par des réseaux alternatifs doit être favorisée lorsque cela est possible, car elle est plus propice à l'innovation et au jeu concurrentiel, comme on l'observe à l'étranger ;
- qu'une concurrence par la voie d'un « accès » au réseau de l'opérateur historique est une solution d'intérêt second, mais que des mesures peuvent être prises pour une meilleure transparence des règles d'allocation des ressources partagées entre l'activité de colis en nombre et les autres activités de La Poste ;
- que l'entrée de concurrents – et notamment de Kiala – sur le marché de la livraison du colis a déjà amorcé une certaine pression concurrentielle sur l'opérateur historique, et que la poursuite de ce mouvement peut produire des effets bénéfiques pour le secteur et le consommateur en matière de tarifs, de qualité, de choix et d'innovation ;
- qu'un accord entre La Poste, qui dispose déjà de nombreux points de contact, et un des réseaux existants réduira mécaniquement les possibilités de percée de concurrents qui n'ont pas les volumes de celle-ci.

Dans le cadre de cette requête, l'ARCEP n'a pu mener qu'une investigation limitée sur les griefs formulés par KIALA ; en particulier, il serait appréciable que l'Autorité de la concurrence recueille l'appréciation des consommateurs et des entreprises de commerce à distance sur les possibilités de livraison des envois. Au bénéfice de ces observations, l'Autorité adopte le présent avis pour être transmis à l'Autorité de la concurrence.

Fait à Paris, le 8 mars 2011

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI