

# **Missions publiques nationales, diversité des opérateurs et concurrence : les services postaux dans l'Union européenne**

**Philippe Bance**

## **Abstract**

In the postal sector, the opening up to competition promoted by the European Union and the decrease of the traditional mail activity raised profound changes. The purpose of this paper is to analyse in this new environment the transformations of operators' ownership and behaviours, and too public service obligation assigned to the operators by national authorities. Its shows first the great diversity of operators and second the variety of national public authorities conceptions in this sector, characterising the coexistence in Europe of multiple models.

## Introduction

Durant les dernières décennies, les services postaux se sont profondément transformés dans un contexte d'ouverture progressive à la concurrence et de contraction de l'activité de base du courrier. L'objet de la contribution est d'analyser les caractéristiques de ces mutations, en précisant tout d'abord comment des opérateurs nationaux aux caractéristiques diverses, bien que publics pour la plupart, déploient des stratégies différenciées dans ce nouvel environnement. Il s'agit également d'étudier comment s'en trouvent spécifiées et mises en œuvre les obligations de service public qui sont assignées aux opérateurs par les autorités nationales.

L'analyse est développée en cinq temps en s'appuyant largement sur les données statistiques de l'étude de WIK consultant, menée en 2013 pour les autorités européennes. Après avoir précisé les caractéristiques d'origine du secteur postal (1), on analyse les transformations institutionnelles qui se sont produites durant les dernières décennies avec la politique de libéralisation européenne menée dans un contexte de contraction de l'activité de base (2). On précise ensuite quelles sont les évolutions du mode de gestion du secteur qui a suivi la création d'entreprises postales (3), pour caractériser des différences de nature, de stratégie des opérateurs nationaux européens et la diversité de marchés nationaux européens (4). On analyse enfin les différences et évolutions de périmètres nationaux d'obligations de service public, révélatrices de conceptions nationales divergentes (5).

### 1. Une activité ancrée dès l'origine à des missions d'intérêt général exercées dans un cadre administratif

Le service postal a des spécificités très anciennes, qui tiennent aux missions de service public qui lui ont été assignées. Ces missions postales apparaissent dès le 17<sup>ème</sup> siècle en Europe, la plupart des Etats chargeant l'administration postale, après avoir jugé que la prestation offerte par des privés ne présentait des garanties suffisantes, d'assurer la fiabilité d'un service jugé essentiel. Les administrations postales s'imposent ensuite partout en Europe puis à travers le monde en tant que prestataire d'un service assorti d'obligations de service public étendues, et notamment de couverture complète des territoires nationaux à prix réduit. La péréquation tarifaire devient une pratique commune, et les transferts inter-clientèles ou subventions croisées entre les différents types d'activité permettent de financer les productions non rentables. Durant le 19<sup>ème</sup> et une bonne partie du 20<sup>ème</sup> siècles,

les services postaux contribuent ainsi à l'accès universel au service et au développement économique. Toute référence au modèle concurrentiel s'en trouve alors exclue, selon un schéma logique qui fait du monopole le garant du meilleur service rendu aux populations et à la nation<sup>1</sup>. Il s'agit en premier lieu de socialiser les usagers démunis ou isolés, de garantir la préservation du lien social dans les espaces ruraux, d'aménager le territoire national et de contribuer au développement économique.

Ce mode interventionniste de prise en compte de l'intérêt général est remis en cause après le consensus de Washington des années 1980, sous l'impulsion notamment de réformes menées par l'Union européenne (UE) qui ouvrent à la concurrence le secteur postal.

## 2. Un processus européen de libéralisation postale, réalisé dans un contexte de contraction de l'activité de base

La politique menée par l'Union européenne procède d'une conception (que l'on peut taxer de téléologique) dont la finalité est l'ouverture à la concurrence des services publics, ou plus précisément selon la terminologie européenne, des Services d'intérêt économique général (SIEG). Il s'agit dès lors d'effectuer une libéralisation progressive de ces secteurs, et dans le cas d'espèce « d'achever le marché intérieur des services postaux et de veiller, par un cadre réglementaire approprié, que des services postaux efficaces, fiables et de bonne qualité soient fournis dans l'Union européenne à tous ses citoyens à des prix abordables » (Directive 97/67/CE). Trois directives postales ont en fait rythmé l'agenda de la libéralisation. La première (97/67/CE) établit le cadre réglementaire qui fixe les caractéristiques minimales d'accès à un service postal universel : limites communes pour les domaines réservés (exclus à la concurrence) ; principes tarifaires applicables ; normes de qualité ; mécanismes d'harmonisation technique ; création d'autorités réglementaires nationales indépendantes. La seconde directive (2002/39/CE) précise les étapes d'ouverture progressive des marchés en limitant progressivement les domaines réservés qui concernent : les lettres pesant moins de 100 grammes et coûtant moins de trois fois le tarif de base à compter jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003 ; les lettres pesant moins de 50 grammes et coûtant moins de deux fois et demi le tarif de base à

---

<sup>1</sup> La formalisation juridique en est donné en France par les lois dites de Rolland, autour des principes d'égalité, de continuité, de mutabilité (ou d'adaptabilité) du service.

compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Enfin, la directive 2008/6/CE procède d'une dernière étape d'abolition de tous les domaines réservés.

Bien qu'un assouplissement du délai de mise en œuvre ait pu être concédé par l'Union<sup>2</sup>, chaque pays membre se doit d'appliquer les réformes européennes dans le cadre du cahier des charges de l'UE, selon cependant des modalités de mise en œuvre propres à chaque pays. La France ou l'Allemagne a ainsi procédé à des réformes postales adaptatives étape par étape alors que d'autres pays, tels la Suède pays pionnier de la libéralisation totale du secteur dès 1993, mais aussi les Pays-Bas et la Grande-Bretagne qui s'étaient engagés plus tôt et plus nettement dans le processus de libéralisation pour avancer rapidement dans la réforme<sup>3</sup>.

Les Autorités nationales de régulation, instituées par le cadre réglementaire européen pour veiller à ce qu'une concurrence libre et non faussée puisse se déployer, délivrent en tout cas les autorisations d'exercice aux opérateurs dans le cadre des dispositions réglementaires européennes mais aussi des obligations particulières de service public plus précisément assignées par la législation nationale.

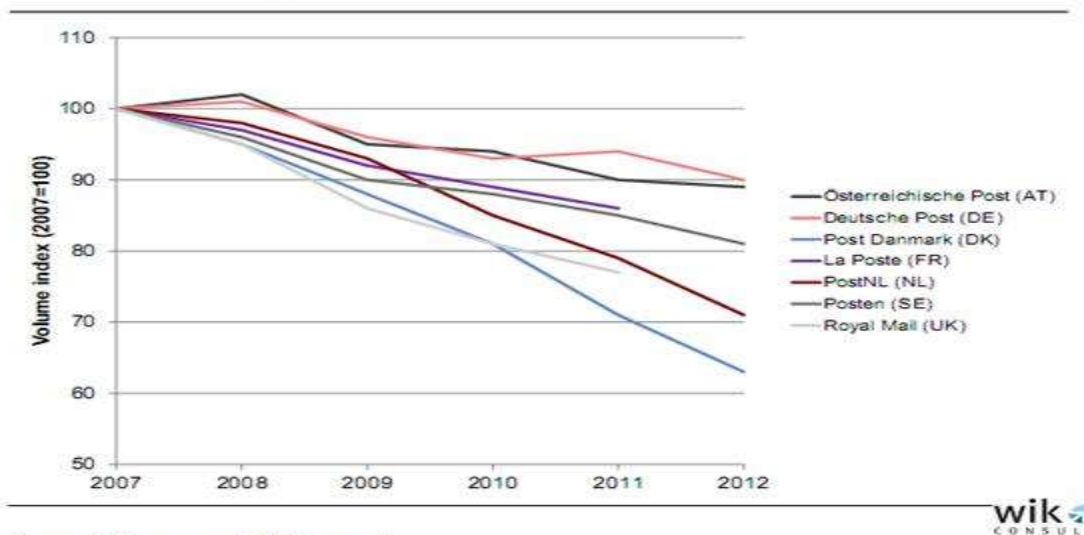
Le processus de libéralisation est cependant affecté par la forte contraction de l'activité de base du secteur postal qu'est le courrier. L'étude de WIK (WIK consult, 2013) réalisée pour l'Union européenne apporte à cet égard des données très éclairantes.

---

<sup>2</sup> L'ouverture complète du marché était fixée au 31 décembre 2010, mais certains Etats membres ont obtenu une dérogation au 1er janvier 2012 : Chypre, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la République Tchèque, la Roumanie et la Slovaquie.

<sup>3</sup> Les Pays-Bas ont été le précurseur des réformes : dès 1989, la poste est transformée en société anonyme (KPN) et en 1989 KPN se voit délimiter les secteurs réservés au courrier jusqu'à 500g (Sénat français, 2003) pour une ouverture totale à la concurrence en 2006. Au Royaume Uni, le gouvernement ouvre le secteur postal à la concurrence en 2000 et Royal Mail est soumise à une ouverture totale au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

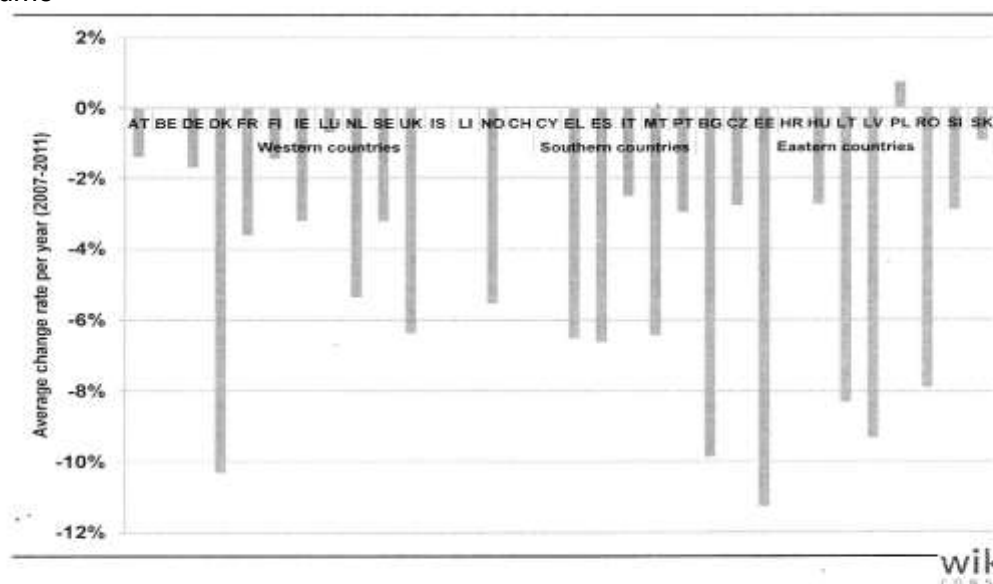
Figure 3-27 Volume development index of selected USPs (2007-2012, 2007=100)



Source: WIK survey and WIK research



Figure 2 Average change rate per year for domestic and cross-border inbound letter post volume



Source: WIK survey and WIK research

Note: BE (2007, confidential). CY, HR, IS and LI: 2007 and 2011 figures of CH not comparable due to change in measurement method (see PostReg, Tätigkeitsbericht 2010, p. 26).



La contraction importante et quasi-généralisée de l'activité de base du courrier, liée sur le fond au développement de la concurrence par substitution que constitue la communication électronique, est cependant à différencier selon les zones et les pays. Elle est en moyenne de -3,9% par an pour les pays de l'ouest, de -6% ceux du sud et de -8% de l'est de l'UE. A l'ouest, elle est nettement plus prononcée pour le Danemark, les Pays Bas et la Norvège (sous les -6%). Au sud, seuls le Portugal et l'Italie enregistre une faible contraction d'activité, les autres pays étant en dessous des -6% (et parfois très nettement). A l'est, la situation est très disparate mais la contraction est très forte (-8 et jusqu'à -11%) pour les 3 pays Baltes, la Bulgarie et la Roumanie.

Cette contraction de l'activité courrier est cependant dans l'ensemble des pays compensée par le développement de l'activité de livraison des colis, impulsée quant à elle au contraire par les nouvelles technologies de l'information et les commandes en ligne et devenu quant à lui très concurrentiel par la présence sur ce segment (et notamment d'UPS et de TNT pour la livraison express). Mais ce développement est ici encore très inégal selon les zones et les pays considérés. Le nombre de colis distribué par tête est quatre fois plus important dans les pays de l'ouest-européen qu'au sud et dix fois plus qu'à l'est (Table 3). La situation est également très disparate d'un pays à l'autre (Figure 4). Le nombre de colis par tête est en fait particulièrement élevé au Danemark et au Royaume Uni (plus de 2 fois la moyenne européenne) mais aussi élevé en Autriche, la France étant proche de la moyenne des 28, et tous les autres pays nettement en deçà.

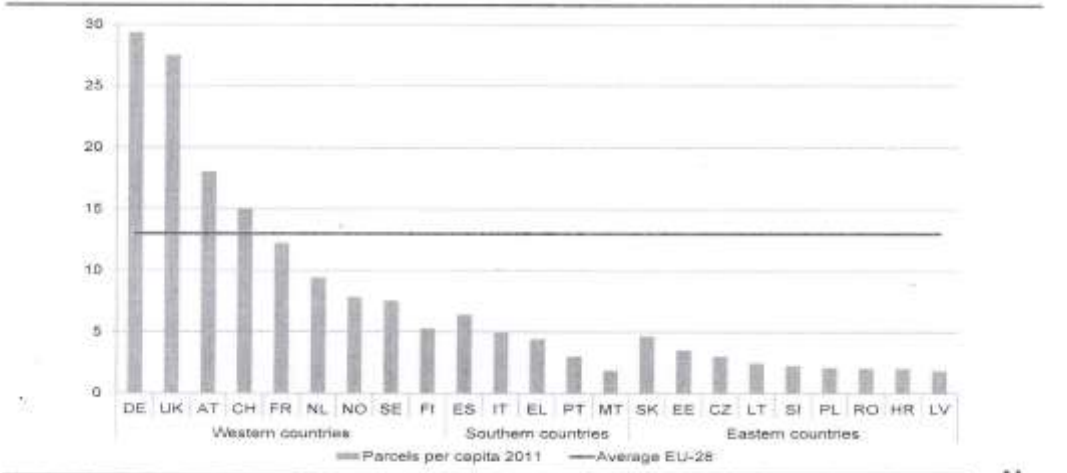
Table 3 Parcel per country group

	Population distribution (2011)	Distribution of parcel volume (2011)	Parcels per capita (2011)
<b>Western countries</b>	55%	86%	20
<b>Southern countries</b>	25%	11%	5
<b>Eastern countries</b>	21%	3%	2
<b>Total</b>	<b>520m</b>	<b>~6.7bn</b>	<b>14</b>
<b>EU-28</b>	<b>507m</b>	<b>~6.5bn</b>	<b>13</b>

Sources: WIK survey and WIK research.

Notes: Western countries: AT, BE, DE, DK, FR, FI, IE, LU, NL, SE, UK, IS, LI, NO, CH  
 Southern countries: CY, EL, ES, IT, MT, PT  
 Eastern countries: BG, CZ, EE, HU, LT, LV, PL, RO, SI, SK, HR; 2012 figures for MT and PT.

Figure 4 Parcels per capita (2011)



Source: WIK survey and WIK research.

Note: 2010 figure for NL, 2012 figures for AT, PT and RO.

Dans ce contexte institutionnel, les organisations en charge de l'activité postale ont connu des transformations des modalités de mise en œuvre de leur activité productive, la création d'entreprises publiques en constituant une étape préalable.

### 3 Une « corporatisation » généralisée et un processus de privatisation amorcé par certains pays

Le processus de libéralisation exigeait pour mener à bien les réformes de sortir de la gestion administrative de l'activité postale. S'il s'agissait dans le cadre de la politique d'ouverture à la concurrence de créer des entreprises postales, on entendait également retirer l'activité aux anciennes administrations chargées directement et conjointement de l'activité productive des services de télécommunications et postaux. Ce processus de corporatisation avait, avant d'être initié par le cadre réglementaire européen, été mis en œuvre par un pays comme les Pays Bas : dès 1986 l'administration des postes est démantelée, pour ouvrir l'activité à la concurrence. Il s'est agi plus largement sous l'impulsion de l'UE de procéder rapidement à l'instauration d'entreprises télécoms afin de libéraliser un marché en pleine révolution technologique et de ce fait en fort développement (seul le Luxembourg a conservé une entreprise chargée conjointement de l'activité postale et des télécoms). Concernant l'activité postale, le processus de corporatisation s'est souvent opéré selon des modalités beaucoup moins tranchées, en passant parfois, comme en France, par des dispositions juridiques transitoires avec l'adoption tout d'abord d'un statut d'établissement public pour devenir ensuite une entreprise. Il s'agissait aussi d'éviter les réactions d'hostilité ou les craintes suscitées parfois par la privatisation que permet le statut d'entreprise<sup>4</sup>.

Du point de vue du mode de gestion, l'entreprise publique détenue très majoritairement par l'Etat est aujourd'hui encore le mode de gestion dominant en européens. Le rapport par pays de 2013 de WIK consultant donne à cet égard des informations utiles sur la part du capital public dans les entreprises postales nationales de l'UE (pour la plupart relatives à l'année 2012, parfois 2011, rarement 2010). Il en ressort que 19 (sur 28) sont des entreprises publiques détenues à 100% par l'Etat national. S'y ajoutent les entreprises postales suédoise et danoise qui sont également publiques à 100% mais par cumul des participations des Etats des deux pays. Les autres postes sont à capitaux majoritairement publics (par détention

---

<sup>4</sup> Pour la première fois en France, une votation citoyenne a été organisée le 3 octobre 2009 selon des principes de référendum d'initiative populaire, par un comité national contre la privatisation de La Poste, sur dix mille lieux de vote sur le territoire national avec plus de deux millions de votants.

directe ou indirecte). Il s'agit, par ordre décroissant des parts de capitaux publics des entreprises postales grecque (90%), roumaine (75%), autrichienne (52,8%), belge (50%). Selon WIK, seules les postes néerlandaise et maltaise (vendue en 2002 puis 2008) sont privées en 2012, et plus encore sans aucun capital public. Cependant, l'Etat britannique a cédé en 2013 puis en 2015 des titres de Royal mail, faisant chuter successivement ses actifs de 100 à 30 puis 13% du capital social (l'objectif restant la cession totale des actions publiques). Et la poste allemande est en fait très largement privatisée, le gouvernement ne conservant que 21% du capital, tout restant de loin l'actionnaire le plus important de par la dispersion de son actionnariat. Les entreprises privatisées appartiennent pour l'heure à de pays (à l'exception peut-être de Malte) pour lesquels le processus de libéralisation est vu comme l'opportunité de déployer à l'international les entreprises nationales pour les placer parmi les principaux opérateurs mondiaux. La logique y procède également d'une conception qui mise sur l'efficacité d'opérateurs placés dans le cadre de processus de libéralisation puis de privatisation. Ces pays font aussi partie, comme on le verra, de ceux qui ont des périmètres d'obligations de service public les moins (ou du moins pour l'Allemagne peu) étendus, de telles obligations apparaissant manifestement comme de possibles entraves à l'efficacité marchande. La poste allemande est illustrative de modalités très extraverties par une logique d'expansion très proactive sur les marchés internationaux largement en dehors de l'activité postale (cf .infra).

Le déploiement à l'avenir de la privatisation, en particulier par le rachat de postes nationales par de grands opérateurs européens forts de leurs économies d'échelle n'est pas à exclure, et du fait notamment des contraintes financières des Etats (comme en Grèce voire en Italie, pays où elle est projetée). Deux raisons en limitent cependant la portée. La première est la faible appétence des capitaux privés pour la prise en charge d'une activité courrier en forte contraction, et d'obligations de service public et qui risquent de rendre difficilement recouvrable des investissements à réaliser. La seconde raison est que les pouvoirs publics nationaux entendent conserver le contrôle d'entreprises très présentes sur les territoires pourvoyeuses d'emplois et à fortes externalités sociétales.

Les caractéristiques des entreprises postales sont cependant très variées, ce qui appelle à cet égard une analyse plus précise.



**Table 5 Regulation in network sectors (energy, transport and communications) and in the postal sector (2013)**

Countries	Level per country and criteria					Difference with the EU average level				
	All sectors	Post				All sectors	Post			
		Overall	Overall	Entry	Public Owner.		Market Struct.	Overall	Overall	Entry
Austria	1,55	1,70	0,00	3,11	2,00	-0,55	-0,66	-0,07	-0,99	-0,94
Belgium	1,84	1,67	0,00	3,00	2,00	-0,26	-0,69	-0,07	-1,10	-0,94
Bulgaria	2,45	3,00	0,00	5,00	4,00	0,35	0,64	-0,07	0,90	1,06
Croatia	2,75	2,00	0,00	5,00	1,00	0,66	-0,36	-0,07	0,90	-1,94
Cyprus	2,64	3,00	0,00	5,00	4,00	0,54	0,64	-0,07	0,90	1,06
Czech Rep.	2,01	2,00	0,00	5,00	1,00	-0,09	-0,36	-0,07	0,90	-1,94
Denmark	1,61	1,53	0,00	1,60	3,00	-0,49	-0,83	-0,07	-2,50	0,06
Estonia	2,40	3,00	0,00	5,00	4,00	0,30	0,64	-0,07	0,90	1,06
Finland	2,47	3,33	0,00	4,00	6,00	0,37	0,97	-0,07	-0,10	3,06
France	2,51	2,67	0,00	5,00	3,00	0,41	0,31	-0,07	0,90	0,06
Germany	1,27	1,67	0,00	2,02	3,00	-0,83	-0,69	-0,07	-2,08	0,06
Greece	2,55	2,87	0,00	4,60	4,00	0,45	0,51	-0,07	0,50	1,06
Hungary	1,73	3,00	0,00	5,00	4,00	-0,37	0,64	-0,07	0,90	1,06
Ireland	2,21	2,67	0,00	5,00	3,00	0,11	0,31	-0,07	0,90	0,06
Italy	2,01	3,33	1,00	5,00	4,00	-0,09	0,97	0,93	0,90	1,06
Latvia	2,66	2,00	0,00	4,00	-	0,56	-0,36	-0,07	-0,10	-
Lithuania	2,02	3,00	0,00	5,00	4,00	-0,08	0,64	-0,07	0,90	1,06
Luxembourg	2,73	2,33	0,00	5,00	2,00	0,63	-0,03	-0,07	0,90	-0,94
Malta	2,28	1,00	0,00	0,00	3,00	0,18	-1,36	-0,07	-4,10	0,06
Netherlands	1,57	0,67	0,00	0,00	2,00	-0,53	-1,69	-0,07	-4,10	-0,94
Poland	2,34	2,00	0,00	5,00	1,00	0,24	-0,36	-0,07	0,90	-1,94
Portugal	2,18	3,00	1,00	5,00	3,00	0,08	0,64	0,93	0,90	0,06
Romania	1,97	1,67	0,00	4,00	1,00	-0,13	-0,69	-0,07	-0,10	-1,94
Slovak Rep.	1,88	2,33	0,00	5,00	2,00	-0,22	-0,03	-0,07	0,90	-0,94
Slovenia	2,90	3,33	0,00	5,00	5,00	0,80	0,97	-0,07	0,90	2,06
Spain	1,59	2,33	0,00	5,00	2,00	-0,50	-0,03	-0,07	0,90	-0,94
Sweden	1,87	2,63	0,00	3,40	4,50	-0,23	0,27	-0,07	-0,70	1,56
UK	0,79	2,33	0,00	5,00	2,00	-1,31	-0,03	-0,07	0,90	-0,94
Average EU	2,10	2,36	0,07	4,10	2,94	0	0	0	0	0

Source : OECD indicators of regulation in non-manufacturing sectors (NMR)

#### 4. Des entreprises nationales aux caractéristiques très différentes sur des marchés nationaux encore fragmentés

Malgré la volonté des autorités européennes d'ouvrir les marchés à la concurrence, ceux-ci restent très cloisonnés et dominés par les entreprises nationales issues des « administrations historiques ». Ces entreprises sont de tailles très disparates, en correspondance à celles de leur marché de référence : en 2012, toujours selon les données de WIK, les revenus de ces entreprises s'échelonnent de 31 millions

d'euros pour la plus petite (la poste chypriote) à 55,9 milliards d'euros pour la plus importante, l'allemande Deutsche Post, avec en seconde position les postes italienne et française proches de 21,7 milliards, en quatrième et nettement en deçà la britannique Royal Mail avec 11 milliards, les postes danoises et néerlandaises à près de 4,4 milliards. Les effectifs se situent quant à eux de quelques centaines (près de 600 pour la poste maltaise) à plus de 472 000 (Deutsche Post). Pour autant, les entreprises nationales sont toutes ultra-dominantes sur des marchés domestiques du courrier fortement cloisonnés : sur 24 pays pour lesquels l'information est disponible, 14 y couvrent entre 95 à 100% de l'activité, 8 entre 90 et 95%, les 2 derniers étant à 87 (République tchèque) et 80% (Croatie).

Une forte dispersion des entreprises s'observe également par le positionnement géographique et la structure de leur revenu. Pour les 21 entreprises dont l'information est disponible, 8 réalisent l'intégralité de leur revenu sur le marché domestique national et 7 de 90 à 99%. Mais certaines entreprises ont des taux nettement plus bas révélateurs de leur expansion à l'international<sup>5</sup> : Royal Mail (84%), Österreichische Post (73%), PNL (63%), et surtout Deutsche Post (30%)<sup>6</sup>. Les disparités tiennent également à la répartition des activités des entreprises. On peut distinguer à cet effet les entreprises dont l'activité procède essentiellement du courrier et des colis (CEP) et celles qui sont beaucoup plus diversifiées notamment dans la banque et l'assurance, la logistique et les transports ou le commerce de détail (Retail). Pour les entreprises pour lesquelles on dispose de données exploitables<sup>7</sup> (23), le plus grand nombre d'entre elles se situe dans la première catégorie : plus des trois-quarts de leur revenu provient du courrier et des colis pour 13 d'entre-elles. Mais d'autres entreprises ont un autre profil. Les services financiers représentent 75 % du revenu pour Poste Italianae (en y incluant l'assurance), 40% pour Poste Romana, 31% pour Magyar Post, 20% pour La Poste, 17% pour Ella (Grèce). Le fret et de la logistique représentent 52% du revenu pour la Deutsche Post, 35% pour la finlandaise Itella. Enfin, le commerce de détail assure 21% du revenu de An Post (Irlande), 16% de celui de La Poste.

Les stratégies de diversification des opérateurs sont donc variées et les opérateurs cherchent souvent à bénéficier de la relation de proximité inhérente à l'activité

---

<sup>5</sup> Parmi les plus grands opérateurs, La Poste, pour laquelle WIK ne fournit pas de données, se situe selon les chiffres du groupe à 79,1% du CA en France en 2015. Par contre, la poste italienne a un taux de 100%.

<sup>6</sup> Selon les données 2016 du groupe, la répartition géographique du CA est plus précisément la suivante : Allemagne (29,5%), Europe (32,1%), Amériques (17,4%), Asie-Pacifique (17%) et autres (4%).

<sup>7</sup> On exclura ici la PST Luxembourgeoise dont le revenu provient principalement (64%) des télécommunications.

postale pour valoriser la bonne image de l'entreprise à des fins commerciales. C'est ainsi que La Poste française facture à présent divers services à domicile de proximité fournis en complément de l'activité des facteurs<sup>8</sup>. La logique commerciale, qui prend ainsi une place grandissante par la vente de produits joints à l'activité postale, est pour les entreprises le moyen de s'adapter à la contraction de l'activité de base et de couvrir les coûts dans un contexte où les Etats exigent l'équilibre financier des entreprises (qu'elles atteignent généralement<sup>9</sup>) et où les aides d'Etats sont rigoureusement contrôlées par l'UE en tant que compensation réelles de missions formalisées de service public. L'adaptation à ce nouvel environnement institutionnel passe de plus pour certains opérateurs, parmi les plus puissants (allemand, français, autrichien, néerlandais), par l'expansion à l'international, notamment sous l'impulsion des Etats.

On peut cependant se demander si le développement des stratégies multiservices et d'internationalisation impactent les obligations de service public en Europe.

#### 5. Des périmètres nationaux de service universel à géométrie variable et globalement en contraction hors son noyau dur

Les obligations de service universel instituées dans le secteur postal sont plus ou moins étendues d'un pays membre à l'autre, comme le montre ici encore le rapport WIK consult 2013 (country reports). Le périmètre des obligations du service universel y est appréhendée par le cabinet de consultants en 7 catégories : lettres simples ; lettres groupées ; recommandés groupés ; journaux, magazines ; correspondance non prioritaire ; colis simples ; colis groupés. On considère également dans ce rapport pour chacune de ces catégories 3 volets de mise en œuvre : assuré, régulé par les prix, couvrant les services standards. Cela introduit ainsi, pour chaque pays, 21 critères de mise en œuvre donnant lieu à réponse positive, négative ou une absence de réponse. S'ajoutent à ces données d'autres informations sur le nombre de jours de desserte du courrier ou des colis, qui situent les pays par rapport au nombre de jours de livraison minimal (5) de la réglementation européenne.

Ces informations permettent tout d'abord d'établir les caractéristiques générales du service universel en Europe.

---

<sup>8</sup> Il s'agit du relevé de compteurs d'eau, de gaz ou d'électricité, de la livraison de courses dont des médicaments, de la collecte de vieux papiers, de l'installation de décodeurs TV, du contact avec des personnes isolées, d'examineur du permis de conduire, de la fourniture de plateaux repas.

<sup>9</sup> Toutes les entreprises postales de l'UE réalisent des excédents à la même date d'enquête (années 2012 ou 2011) à deux exceptions près : Poste Romana (EBIT de -4,2%) et Slovenska Posta (-2,3%).

**Table 5 Etendue à l'échelle de l'ensemble des pays de l'UE et par type de prestation du périmètre de service universel**

Services	Number of YES	Number of NO	No Answer	YES / All criteria	YES/ Answers
<b>Single piece letter post (FSC)</b>					
Ensured	28	0	0	100%	100%
Price regulated	28	0	0	100%	100%
Service standards	28	0	0	100%	100%
Total	84	0	0	100%	100%
<b>Bulk letters</b>					
Ensured	15	13	0	54%	54%
Price regulated	15	6	7	54%	71%
Service standards	11	11	6	39%	50%
Total	41	30	13	49%	58%
<b>Bulk advertisements</b>					
Ensured	10	18	0	36%	36%
Price regulated	11	12	5	39%	48%
Service standards	6	15	7	21%	29%
Total	27	45	12	32%	38%
<b>Newspapers, magazines, etc.</b>					
Ensured	12	16	0	43%	43%
Price regulated	11	11	6	39%	50%
Service standards	6	15	7	21%	29%
Total	29	42	13	35%	41%
<b>Non-priority correspondence</b>					
Ensured	15	13	0	54%	54%
Price regulated	16	5	7	57%	76%
Service standards	12	6	10	43%	67%
Total	43	24	17	51%	64%
<b>Single piece parcels</b>					
Ensured	28	0	0	100%	100%
Price regulated	28	0	0	100%	100%
Service standards	18	10	0	64%	64%
Total	74	10	0	88%	88%
<b>Bulk parcels</b>					
Ensured	12	16	0	43%	43%
Price regulated	11	10	7	39%	52%
Service standards	6	17	5	21%	26%
Total	29	43	12	35%	40%

Source WIK Consult 2013 (Personal calculus)

Notre présentation et nos calculs montrent ainsi qu'on peut parler de « service universel universellement délivré » dans tous les pays européens pour deux des catégories identifiées et sur cinq critères de mise en œuvre (étant effectif avec 100% de oui sur l'ensemble des pays de l'EU) : Single piece letter post (ensured – price regulated, services standards) et Single piece parcels (ensured – price regulated). Hors ce noyau dur de service universel, les résultats sont très disparates sur les autres critères : le taux de réalisation atteint un peu plus de 50% des critères pour Bulk letters et Non priority correspondance ; il est légèrement supérieur à 40% pour Bulk parcels et Newspapers-magazines, et plus faible (36%) pour Bulk advertisements.

L'inégale répartition géographique du service universel peut par ailleurs être analysée plus finement en examinant pays par pays les ratios des critères qui sont satisfaits. Cela amène à identifier trois groupes de pays : ceux à périmètre de service universel étendu (table 6), moyen (table 7) et faible (table 8). Le premier groupe des 10 pays à périmètre étendu est diversifié : il est composé de « pays du nord » de l'UE (Autriche, Belgique, Danemark et France) mais aussi du « sud et de l'est » (Grèce, Malte, Portugal ; Hongrie, Roumanie, Slovaquie). Notre interprétation est, que dans ces pays, la tradition de service public et l'attachement des populations aux services postaux de proximité ont conduit à l'instauration de législations plus étendues. Pour trois de ces pays, Belgique et France ainsi que pour le seul courrier Danemark, cette conception extensive du service public a amené à délivrer le service 6 jours par semaine, au-delà du minimum européen. Les obligations de service universel se situent ainsi nettement au-delà des obligations de service universel fixées par la directive européenne de 1997. Cela a aussi conduit à des standards élevés de qualité du service universel et à la mise en place comme en France d'un « fonds de compensation du service postal » pour faire face à l'éventuelle insuffisance de recettes du service universel. Par-delà ces missions postales de service universel, d'autres missions sont ainsi spécifiées en France par la loi qui relèvent de trois autres domaines : l'aménagement du territoire par l'existence d'une forte densité de « points de contacts » sur tout le territoire ; la desserte de la presse d'opinion à des fins de pluralisme ; des services financiers d'accès universel aux comptes bancaires par la Banque Postale (Bance et Rey, 2015 ; Borsenberger et Joram, 2016).

**Table 6 Pays à périmètre étendu de service universel**

	Austria	Belgium	Denmark	France	Greece	Hungria	Malta	Portugal	Romania	Slovakia
Number of YES	17	18	17	16	15	14	18	16	16	19
Number of NO	2	3	2	5	6	0	1	3	5	2
No answer	2	0	2	0	0	7	2	2	0	0
Answers / all criteria	90%	100%	90%	100%	100%	100%	90%	90%	100%	100%
Rate of YES / all criteria	81%	86%	81%	76%	71%	67%	86%	67%	76%	90%
Rate of YES / answers	89%	86%	89%	76%	71%	67%	95%	67%	76%	90%
All items: differential /EU of YES	+25%	+30%	+25%	+20%	+16%	+11%	+30%	+20%	+20%	+35%
Answers: differential/ EU of YES	+25%	+22%	+25%	+12%	+7%	+3%	+31%	+20%	+12%	+26%
Days per week : letters	5	5	6	6	5	5	6	5	5	5
Days per week : parcels	5	5	5	6	5	5	6	5	5	5

Source WIK Consult 2013 (Personal calculus)

**Table 7 Pays à périmètre moyen de service universel**

	Croatia	Cypus	Germany	Ireland	Italy	Letvia	Luxemb.	Spain
Number of YES	9	11	9	10	11	13	10	12
Number of NO	4	9	5	5	10	8	6	6
No answer	8	1	7	6	0	0	5	3
Answers / all criteria	62%	52%	67%	71%	100%	100%	81%	86%
Rate of YES / all criteria	43%	55%	43%	48%	52%	62%	48%	57%
Rate of YES / answers	69%	95%	64%	67%	52%	62%	59%	67%
All items: differential /EU of YES	-13%	-3%	-13%	-8%	-3%	+6%	-8%	+1%
Answers: differential/ EU of YES	+5%	-9%	0%	+3%	-12%	-2%	-5%	+3%
Days per week : letters	5	5	6	5	5	5	5	5
Days per week : parcels	5	nd	6	5	5	5	5	5

WIK Consult 2013 (Personal calculus)

La second groupe de pays est également constitué de pays apparemment hétérogènes (de l'ouest : Allemagne, Italie, Luxembourg ; du « sud » : Chypre, Espagne, Irlande ; de « l'est » : Croatie, Lettonie) qui sont statistiquement plus difficiles à considérer communément dans un même ensemble, car les taux de réponses aux questions sont différents et assez faibles pour la moitié d'entre eux (seule l'Italie et la Lettonie ayant pleinement apporté les réponses aux questions posées). La position intermédiaire de ce groupe de pays paraît cependant résulter d'une volonté des autorités publiques de mener des réformes qui facilitent l'ouverture à la concurrence du secteur postal dans un contexte (sauf pour l'Espagne) de contraction de l'activité de base plutôt moins marquée que pour la dernière catégorie de pays.

La troisième catégorie, composée des 10 derniers pays de l'UE est marquée par un très faible périmètre de service universel, regroupe des pays de l'ouest (Finlande, Suède, Pays Bas et UK) et de l'est (Bulgarie, République Tchèque, Estonie, Lituanie, Pologne, Slovénie). Elle apparaît plus typée et caractérisée par une logique forte de pays ayant fait le choix le plus radical du renoncement dans le cadre des réformes du secteur postal à l'exercice du contrôle public sur un périmètre étendu de service universel.

**Table 8 Pays à faible périmètre de service universel**

	Bulgaria	Czeck R.	Estonia	Finland	Lithuania	Netherland	Poland	Slovenia	Sweden	UK
Number of YES	9	5	5	8	7	5	9	9	10	9
Number of NO	8	6	10	13	8	16	12	7	11	12
No answer	4	10	6	0	6	0	0	5	0	0
Answers / all criteria	81%	52%	71%	100%	71%	100%	100%	76%	100%	100%
Rate of YES / all criteria	43%	24%	24%	38%	33%	24%	43%	43%	48%	43%
Rate of YES / answers	53%	45%	33%	38%	47%	24%	43%	56%	48%	43%
All items: differential /EU of YES	-13%	-32%	-32%	-18%	-22%	-32%	-13%	-13%	-8%	-13%
Answers: differential/ EU of YES	-11%	-19%	-31%	-26%	-17%	-40%	-21%	-8%	-16%	-21%
Days per week : letters	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Days per week : parcels	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Source WIK Consult 2013 (Personal calculus)

C'est notamment le cas des pays est-européens enclins à des réformes radicales mais aussi de pays de l'ouest. A l'ouest, notamment au Royaume Uni et surtout aux Pays-Bas, qui ont initié la libéralisation, on a réduit les missions de service public à leur plus simple expression, ramenant le service universel aux lettres et colis simples (le RU, mais aussi la Finlande, l'ayant cependant étendu aux lettres non prioritaires). Tous les pays est-européens de cette catégorie (hors Slovénie) relèvent également de ce schéma d'un service universel réduit aux lettres et colis simples ainsi qu'aux correspondances non prioritaires (la Croatie rattachée au second groupe de pays pouvant aussi en relever).

De plus, conformément aux anticipations que l'on pouvait faire sur les conséquences de la libéralisation (Bance, 2007), « it appears that there is a trend towards a more limited definition of the universal service obligation. Whereas in 2010, 20 Member States included bulk letters in the universal service, only 17 have done so in 2013. For direct mail, the number of Member State fell from 16 to 10; for periodicals from 16 to 13. Contrarily, however, the number of Member State including bulk parcels in the universal service obligation has increased from 9 to 11" (WIK, 2013, p. 131-132). Les difficultés de financer des obligations étendues de service universel et la volonté des autorités publiques de ne pas entraver le développement commercial des entreprises en constituent de puissants facteurs.

## **Conclusion**

Les analyses qui précèdent montrent la complexité et l'hétérogénéité qui caractérise actuellement le « marché européen des services postaux ». Il s'agit d'un marché multiple très éloigné à bien des égards du marché unique postal que les autorités de l'Union européenne entendent instaurer.

Les marchés nationaux restent tout d'abord très fortement cloisonnés sur le segment du courrier, les opérateurs issus des administrations nationales y assurant l'essentiel de l'activité domestique. Si la concurrence s'exerce intensément sur certains segments comme celui du colis express, elle reste faible sur le marché en déclin du courrier, où des entreprises nationales de tailles très différentes assurent l'essentiel de l'activité. Ces entreprises sont, pour la plupart d'entre-elles, à capitaux intégralement publics, et ont pour missions de veiller à la mise en œuvre des obligations de service public largement définies au plan national.



Cependant, l'ouverture à la concurrence a impulsé l'émergence de très grands opérateurs européens (l'allemand Deutsche Post, le britannique Royal Mail, le néerlandais KNL) qui relèvent d'un tout autre modèle de développement, mis en place avec l'assentiment et sous l'égide des autorités publiques, et qui a conduit à la privatisation des opérateurs dans une volonté de déployer à l'international de grandes entreprises nationales *via* notamment la croissance externe sur les marchés mondiaux. Ces entreprises ne s'en différencient pas moins nettement : l'allemande mise beaucoup plus sur la multi-activité en se diversifiant bien au-delà de l'activité postale (notamment dans la logistique).

Face à ce modèle expansif et extraverti, d'autres entreprises européennes, à capitaux publics (et notamment celles de grande taille dont les marges de manœuvre stratégiques sont plus étendues que les petites postes nationales) s'adaptent différemment au nouvel environnement, selon des schémas néanmoins pluriels. Ainsi, La Poste française se déploie à l'international en misant sur le multiservices et la mise en synergie et l'extension de l'activité commerciale en lien avec des missions de service public comportant des obligations de service public étendues. Poste Italienne reste quant-à-elle exclusivement sur son marché national mais avec la plus large partie de son activité dans le secteur financier et de l'assurance.

Les stratégies d'opérateurs nationaux sont en tout cas à interpréter sur la base d'histoires et de cultures nationales de service public fort différentes, aux effets persistants malgré le processus européen de libéralisation et la volonté d'instaurer un marché unique. L'étendue des obligations de service public, que chaque pays a défini, dans le respect du cadre réglementaire européen, est à cet égard très révélatrice de cette permanence de la diversité. Les pays à conception étendue se différencient fortement de ceux dont la conception est limitative, qui ramène le service universel au son périmètre réglementaire minimal d'obligations européennes. Et, force est de constater que figurent parmi les pays aux obligations de service public les moins (ou peu) étendues ceux où les Etats ont totalement ou quasi-totalement privatisé les entreprises (Pays-Bas, RU) ou sont devenus minoritaires (Allemagne), afin notamment de booster le déploiement à l'international des entreprises.

Ces considérations conduisent à s'interroger sur la portée en la matière des analyses des économistes de la « diversité des capitalismes » (Amable, 2004), qui soulignent l'existence et la permanence de modèles différenciés de capitalisme dans

la mondialisation. Il s'agit alors de se demander si la place et le rôle assignés aux services publics (voire à la propriété publique) permettent de différencier des types nationaux de capitalismes pourtant soumis en Europe à un référentiel commun de politique de libéralisation. Mais si le secteur postal interroge par ses trajectoires sur l'existence de tels modèles nationaux (de services publics ancrés à des référentiels sociétaux fondés sur la culture de service public, l'idée reste à confronter à d'autres secteurs de service public.

## Références bibliographiques

Amable B., 2005, *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Seuil, Paris.

Bance P., 2007, *Les services postaux*, in Les services publics face aux mutations économiques et sociales, Les Cahiers français

Bance P. et Rey N., 2015, La Poste : Emblème du service public à la française ou futur groupe public européen, in Bernier L., *Public Enterprises Today : Missions, Performance and Governance*, Peter Lang

Borsenberger C. et Joram D, 2016, La contribution de La Poste à la cohésion économique, in Bance P., *Quel modèle d'Etat stratège en France ?*, PURH, octobre

CE, Directive 97/67/EC, 15 décembre 1997, Première Directive postale, Eur-lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0067:EN:NOT>

CE, Directive 2002/39/EC, 10 June 2002, Seconde Directive postale, Eur-Lex <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0039:EN:NOT>

CE, Directive 2008/6/CE, 20 February 2008, Troisième Directive postale, Eur-Lex <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0006>

CIRIEC, Contribution of Services of General Interest to Economic, Social and Territorial Cohesion, for the European Commission - DG Regio, November 2004

Larcher G., 2003, *La Poste : le temps de la dernière chance*, Rapport d'information du sénat, n° 344.

OCDE, Revue sur le droit et la politique de la concurrence, Promotion de la concurrence dans les services postaux, Volume 3 –2001/1

OMC, Communication des communautés européennes et de leurs Etats membres, AGCS 2000, Services de poste/de courrier, S/CSS/W/61

Pricewaterhouse Coopers, The impact of universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009, Study commissioned by the European Commission, may 2006

WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), study for the European commission, may 2006.

WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services, may 2013 Final reports [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/20130821\\_wik\\_md2013-final-report](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report) and Country reports [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/20130821\\_wik\\_md2013-country-reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-country-reports_en.pdf)