

Les services postaux

Philippe Bance

▶ **To cite this version:**

Philippe Bance. Les services postaux. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2007. hal-01965285

HAL Id: hal-01965285
https://normandie-univ.hal.science/hal-01965285

Submitted on 24 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les services postaux

Philippe Bance

Université de Rouen,

Les services postaux (SP) recouvrent des activités diverses : levée, acheminement, distribution de lettres, de journaux, de revues, de périodiques, de dépliants, de brochures, de colis et de paquets. Ils comprennent également les services rendus aux guichets des bureaux de poste, comme la vente de timbres, de recommandés, d'emballages, ou encore d'autres services telle la location de boîtes. Les SP ont une importance cruciale pour les particuliers, les entreprises et l'économie. Ils sont porteurs de cohésion économique, sociale et territoriale par leurs réseaux, leurs infrastructures de proximité. Ils facilitent le lien social et l'égalité des citoyens. Ils participent encore au développement de la communication, de la publicité, du commerce et des transports. De nombreuses activités économiques en expansion sont ainsi tributaires des infrastructures et des services postaux : la presse, la vente par correspondance, le commerce électronique, la publicité, la banque et l'assurance.

Le développement des technologies de l'information et de la communication, des nouveaux services électroniques a cependant suscité une forte concurrence par substitution. Cette concurrence n'a pas pour autant sensiblement réduit le poids économique des SP, le commerce électronique ayant dans le même temps suscité un accroissement de l'activité des opérateurs. Dans l'Union européenne (UE), le chiffre d'affaires des SP est estimé en 2004 à 90 milliards d'€, soit environ 0,9 % du PIB. Les lettres représentent 60% de ce chiffre d'affaires, les colis et le courrier exprès les 40% restants. L'importance des SP se mesure également par les effectifs : en 2004, ils comptent 1,6 millions de travailleurs, soit 0,8% de l'emploi total européen, auxquels s'ajoutent près de 5 millions d'emplois indirects (WIK Consult, 2006).

Les principes fondateurs du service postal…

Dès le 17ème siècle, les Etats européens ont mis en place des administrations postales afin d'assurer la fiabilité d'un service jugé essentiel pour le fonctionnement de la société. Des pratiques communes ont émergé au 19ème siècle et l'administration postale s'est partout imposée. Des obligations de service public ont vu le jour pour couvrir l'ensemble du territoire à un prix réduit. La péréquation tarifaire est également une pratique commune de facturation du service indépendamment du coût généré par l'usager et donc de sa localisation géographique. Les transferts inter clientèles, les subventions croisées entre les différents types d'activités permettent de financer les productions non rentables. Ces pratiques relèvent d'une conception de l'intérêt général fondée sur l'égalité de traitement, d'accès des citoyens aux SP et le service rendu à la nation. La socialisation des usagers démunis ou isolés, le maintien du lien social dans les espaces ruraux, l'aménagement du territoire national, la contribution au développement économique sont au cœur des missions postales au 20ème siècle. La garantie de l'emploi et l'absence de contrainte de rentabilité sont jugés porteurs d'une « culture de service public » : l'agent public en tire une disponibilité auprès des usagers citoyens, pour promouvoir la cohésion économique et la solidarité sociale.

Jusqu'au début des années 1980, l'administration publique reste en charge du monopole postal dans tous les pays de l'OCDE. La théorie néoclassique standard justifie dans l'après seconde guerre mondiale l'existence du monopole eu égard aux spécificités du secteur : l'importance des volumes et le caractère physique du transport de courrier sont à l'origine d'économies d'échelle ou de gamme. Les SP ont le statut théorique de monopole naturel : il est moins coûteux et donc économiquement efficace qu'une seule organisation soit en charge de l'ensemble des activités. La théorie néoclassique justifie par ailleurs le déficit public pour servir l'intérêt général (théorème du rendement social maximal de Allais) ou l'adoption d'une tarification de second rang (à la Ramsey-Boiteux) censée maximiser le bien être social sous contrainte d'équilibre budgétaire.

… et les mutations structurelles des dernières décennies dans les pays de l'OCDE

Les transformations de l'environnement économique et de l'activité productive, la volonté d'entreprises privées de messagerie et de courrier rapide de conquérir de nouveaux marchés potentiellement rentables, les difficultés des administrations à répondre à des besoins nouveaux et différenciés et l'idéologie libérale ont amené les pays de l'OCDE à réformer leurs SP. L'influence grandissante de la théorie des marchés contestables pousse également à la désintégration des anciens monopoles naturels, avec la différenciation croissante des services. La théorie recommande en effet de scinder d'une part les activités à rendements d'échelle fortement croissants, pour lesquelles se justifie le maintien du monopole, d'autre part celles où l'ouverture à la concurrence est soutenable. Les études économétriques menées dans les années 90 distinguent dans cette optique différents segments du marché postal. Elles montrent que les économies d'échelle tendent à disparaître lorsque le courrier ne peut être retardé, ou lorsque la densité de distribution est faible (OCDE, 1999). L'ouverture à la concurrence des segments de marché du courrier exprès et des colis s'y trouve justifiée. D'autres courants néolibéraux, comme la théorie de la bureaucratie ou des droits de propriété, dénoncent l'inefficacité intrinsèque de la propriété publique et incitent à s'engager dans la réforme radicale et la privatisation.

De profondes réformes de structure s'engagent dès les années 1980. La déréglementation américaine des télécommunications et le démantèlement en 1984 d'ATT conduisent les autres pays de l'OCDE à scinder leurs administrations des postes et télécommunications. Dans le secteur postal, l'administration laisse souvent place à une entreprise publique verticalement intégrée, en situation de monopole, notamment sur le domaine réservé des lettres standard. Un tarif unique continue à s'y appliquer. Les segments des lettres exprès et des colis sont par contre ouverts partout à la concurrence à la fin des années 90. Les réformes se traduisent dans le même temps par une séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, par une autonomie reconnue aux opérateurs. La logique commerciale et la privatisation des opérateurs gagnent ensuite du terrain. Seuls les Pays-Bas avaient déjà privatisé au siècle dernier (en 1989). Sur les dernières années, les privatisations partielles s'enchaînent surtout en Europe : Allemagne, Danemark, Belgique, Autriche. Et des privatisations totales sont en perspective.

Ces réformes s'accompagnent de politiques commerciales actives, aux conséquences sociales très critiquées des organisations syndicales ou représentatives de la société civile. Le nombre de bureaux de poste a déjà diminué et les franchises (des partenariats public - privé) ont fortement augmenté dans la plupart de ces pays. Sur les 30 000 bureaux de poste allemands de 1990, il n'en reste que 13 000 en 2006, dont la moitié est franchisée. Au Royaume Uni, seulement 500 des 14000 bureaux de postes sont propriété de Royal mail. L'entreprise a par ailleurs supprimé massivement des emplois (60 000 en 6 ans). La flexibilité de l'emploi est devenu un objectif premier : au Pays Bas, l'opérateur historique a un effectif de 89 000 permanents sur 130 000 agents.

En France, l'administration est en charge du service public postal jusqu'en 1991. L'administration adapte alors son offre aux services compétitifs du courrier exprès et des colis et filialise pour donner plus de souplesse à sa gestion. Depuis 1991, aucune réforme de structure n'a été menée, mais la Poste se prépare à une ouverture prochaine à la concurrence : réaménagement des horaires d'ouverture des bureaux de poste, réductions du nombre de bureaux de poste en milieu rural durant les dernières années...

Les réformes engagées dans les pays de l'OCDE montrent la volonté de nombreux pays de promouvoir des groupes de base nationale capables de conquérir un futur marché postal mondialisé. La privatisation est vue à cet effet comme le moyen de faciliter la prise de contrôle d'opérateurs sur de nouveaux marchés, d'échapper aux critiques sur le lien jugé trop étroit d'un Etat étranger et d'une entreprise publique, ou sur le verrouillage du capital national par la propriété publique.

Les réformes dans les pays européens ne sont pas non plus étrangères au volontarisme adopté par l'UE dans sa politique d'ouverture progressive des SP à la concurrence.

La politique européenne de libéralisation des SP

Après que le Conseil européen informel de Nice ait posé en 1989 le principe d'un marché unique postal, la Commission européenne diffuse en 1992 un livre vert sur le développement du marché unique des SP. Celui-ci établit les bases des directives libérales adoptées ultérieurement par le Conseil et le Parlement

européens. La directive de 1997 (97/67/CE) définit le service postal universel (SPU), des critères de qualité de services, les modalités d'harmonisation des normes techniques et de mise en place d'autorités nationales de régulation. Après transposition de ces dispositions par les Etats membres, la directive de 2002 (2002/39/CE) restreint le monopole légal. Elle précise les étapes successives de l'ouverture à la concurrence du secteur dit « réservé », pour lequel les Etats membres sont autorisés (mais non astreints) au monopole. Début 2003, les secteurs réservés se limitent au courrier transfrontière entrant de moins de 100 g et coûtant moins de trois fois le tarif de base. Début 2006, le seuil passe de 100 à 50 g et pour un coût inférieur à deux fois et demi le tarif de base. La directive de 2002 pose également le principe d'une ouverture totale à la concurrence du secteur début 2009, après une étude d'impact du processus de libéralisation. Dans son rapport d'octobre 2006, la CE confirme cette orientation en jugeant positives les mutations réalisées : préservation des obligations de service public, meilleures efficacité et capacité d'innovation des opérateurs. Comme pour les autres évaluations de la CE des services dits d'intérêt économique général, l'institution crédite les bienfaits de l'ouverture à la concurrence et justifie la politique qu'elle a initiée. Elle préconise donc l'adoption par l'Union d'une nouvelle directive cadre faisant totalement disparaître le secteur réservé (SEC, 2006, 1292) qui représente aujourd'hui plus de 70% du total des lettres postées et près de 60% des recettes totales des SP. Les positions des Etats-membres sont à cet égard diverses. Les pays du nord qui ont déjà totalement libéralisé (Royaume Uni, Suède, Finlande) et ceux qui doivent le faire en 2008 (Allemagne, Pays-Bas) y sont fortement favorables. C'est le moyen pour leurs entreprises de prendre des parts de marché dans les autres Etats-membres. Les réserves proviennent des pays dits du sud (Espagne, France, Italie, Pologne, Belgique…), qui mettent en avant les problèmes de financement du SPU, et la crainte de soumettre les seuls opérateurs historiques à sa prise en charge. La dynamique communautaire pousse cependant à la libéralisation totale voulue au nord : par delà les arguments de mise en œuvre des fondements libéraux des traités et d'achèvement du marché unique postal, les principes de réciprocité et d'égalité des entreprises devant la concurrence y poussent fortement. Pour certains opérateurs du sud (telle la Poste française), le problème tient d'ailleurs bien plus au calendrier qu'au principe d'une totale libéralisation du marché postal. D'où le compromis de juin 2007 qui repousse de 2009 à 2011 la libéralisation totale du

secteur, ou 2013 pour les nouveaux membres et les pays tels la Grèce à « topographie difficile ».

Le service postal universel européen

La notion de service universel est d'origine très ancienne dans les SP. Dès 1840, les bases en sont jetées au Royaume-Uni avec l'instauration d'un timbre permettant la distribution du courrier sur l'ensemble du territoire. La jurisprudence américaine s'en inspire à la fin du 19ème siècle pour justifier le monopole d'ATT dans les télécommunications, après l'expiration du brevet Bell. La CE reprend le concept au début des années 1990 pour mener à bien sa politique de libéralisation. La directive postale de 1997 définit ainsi le SPU comme « une offre de SP, de qualité déterminée, fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs ». Elle précise également les obligations du service universel (OSU) qui peuvent s'exercer dans l'espace européen. Les OSU concernent « la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg (…) des colis postaux jusqu'à 10 kg, les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée ». Sauf situation exceptionnelle, la distribution doit être réalisée tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine au domicile de toute personne physique et morale. Il revient aux Etats-membres de faire respecter ces obligations communautaires, de permettre la diffusion des informations nécessaires pour s'assurer des conditions d'accès, du prix et des normes de qualité du SPU. Ces dernières portent sur les délais d'acheminement, de régularité et de fiabilité des services. Pour le courrier transfrontières communautaire, les normes minimales de qualité sont les suivantes : 85% du courrier déposé au jour J doit être acheminé à J + 3 jours ouvrables, 97% à J + 5.

Le SPU veut éviter le rejet de la libéralisation, par le maintien de certaines pratiques des monopoles. Sans réglementation, des opérateurs concurrentiels mus par la recherche du profit maximal sont incités à pratiquer « l'écrémage de la clientèle », à priver les citoyens ou les entreprises « non rentables » de l'accès aux services.

Les OSU sont cependant par nature formalisées et strictement délimitées eu égard aux anciennes pratiques des monopoles nationaux. Les administrations

postales exécutaient pour les pouvoirs publics des missions d'intérêt général très étendues. Les investissements téléphoniques massifs du secteur téléphonique français d'après 1973 (palliant une insuffisance chronique antérieure), le programme minitel, répondaient ainsi aux sollicitations d'un Etat cherchant à relancer la croissance économique.

Ce type d'internalisation par les opérateurs de missions étendues d'intérêt général est rendu caduc par la politique européenne de décloisonnement des marchés nationaux et de libéralisation.

Les paris d'un marché postal totalement libéralisé

En prônant la libéralisation totale des SP, les autorités européennes font un double pari.

Le premier pari est d'instituer une concurrence libre et non faussée sur un marché postal unique. La démarche communautaire procède à cet égard d'une démarche uniformisante et normalisatrice. La libre concurrence est censée pouvoir s'appliquer à tous les services, et en particulier aux SP. Or, les SP sont très spécifiques. Les marchés nationaux sont divers : taille, densité de population, répartition urbains / ruraux, conditions d'accès au réseau, nature et ampleur des OSP. Les conditions de mise en oeuvre de la concurrence ne peuvent dès lors qu'être contrastées. Ces contrastes sont déjà présents pour les services non réservés. La concurrence en Europe est forte sur les segments des colis et des services exprès du B2B. Mais les opérateurs domestiques dominent les segments domestiques du B2C et du C2C. Pour le B2C, seuls les plus grands pays semblent voir émerger de nouveaux entrants (WIK, 2006). Parmi les pays européens ayant totalement libéralisé, seul l'opérateur historique suédois a perdu d'importantes parts de marché sur le courrier. Au Royaume Uni, Royal mail a par contre conservé la quasi-totalité de son activité de son ancien secteur réservé, grâce à une tarification dissuasive pour les entrants. Sans compétences fortement élargies, les autorités nationales de régulation auront par ailleurs toutes les difficultés à remplir le rôle qui leur est assigné : leur connaissance des coûts (notamment évités) est insuffisante, leur pouvoir de sanction et de contrôle est trop faible pour protéger efficacement les

consommateurs des opérateurs qui conserveraient une position dominante sur des marchés régionaux.

Le second pari est la soutenabilité du SPU. Pour les défenseurs du secteur réservé, la disparition du SPU est programmée avec l'ouverture totale à la concurrence. Les partisans de la libéralisation totale récusent cet argumentaire en s'appuyant sur les expériences des pays qui l'ont, les premiers, réalisée : la Suède, la Nouvelle Zélande, la Finlande et le Royaume Uni ont maintenu le SPU. L'étendue du territoire, la présence de populations rurales dans le cas suédois lèveraient les inquiétudes exprimées sur la pérennité du SPU en France. La prise de recul et la proximité réelle des deux pays sont cependant insuffisantes pour emporter la conviction. Les nouveaux entrants ne constituent pas dans ces pays un réseau complet mais se positionnent sur les villes importantes, et se tournent vers les clientèles les plus rentables. Les autorités publiques, soucieuses de la réussite de leurs réformes contraignent l'opérateur dominant à assurer la livraison du courrier sur ce qu'on appelle « le dernier kilomètre ». Mais la pratique sera-t-elle soutenable si leurs activités rentables se contractent fortement ? Les nouveaux entrants (souvent des opérateurs historiques d'autres pays européens) en phase d'expansion à l'international, sont pour l'heure conciliants : il est essentiel pour eux de ne pas remettre en cause le processus de libéralisation lors de sa phase initiale. Les surcoûts générés par les clientèles les moins rentables poussent à l'instauration de zones tarifaires pour faciliter l'entrée sur les marchés. La péréquation tarifaire est remise en cause et donc le financement des OSP, à moins que d'autres sources pérennes ne permettent d'en couvrir le coût. Deux dispositifs de financement sont envisagés. Le premier est la subvention publique (des aides dites d'Etat). Mais, n'est-ce pas contraire à la réduction des déficits publics ou des prélèvements obligatoires ? Le second est un fond de compensation : les opérateur(s) en charge du SPU perçoivent des autres une redevance. Dans l'approche dite « pay or play », les opérateurs doivent ainsi choisir entre financer le SPU ou le mettre en œuvre. Mais ce dispositif est source de contentieux : des distorsions de concurrence résultent d'une mauvaise évaluation du « coût net » du SPU ou de pratiques inégales des opérateurs. Une formalisation très restrictive du SPU semble devoir en résulter. On pourrait dès lors, comme en Suède, faire exécuter les OSP par de simples

obligations réglementaires. Mais, du fait des réticences des opérateurs, la pérennité à long terme du SPU reste hypothétique.

Vers une libéralisation mondiale à l'européenne ?

La politique de libéralisation européenne des SP est à replacer dans le contexte mondial. Les SP sont traités dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) comme des services ordinaires. Ils sont donc visés par l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), dont l'objet est, par négociations successives, de libéraliser au plan mondial la quasi-totalité des services.

En décembre 2000, les USA proposent à l'OMC d'ouvrir à la concurrence les services de livraison exprès, en les mettant à part dans la Classification Centrale des Produits en vigueur. L'UE surenchérit dans sa communication de mars 2001. « Les Communautés Européennes ont pour objectif à moyen ou à long terme que tous les partenaires au sein de l'OMC ouvrent leur marché et pratiquent le traitement national, de façon compatible avec l'obligation en matière de service universel ». Elle préconise de prendre dans le court terme des engagements pour les services de distribution exprès, le traitement des colis et des paquets, des produits de la presse comportant une adresse, des envois sans adresse et échanges de documents. Elle recommande une ouverture graduelle à la concurrence dans les autres domaines (communications écrites avec adresse, envois de recommandés ou avec valeur déclarée). Elle propose également une nouvelle classification des services de poste/de courrier (OMC, 2000).

L'UE négocie sur ces bases en 2003 et 2005. En avril 2003, elle offre, aux pays acceptant la réciprocité, la libéralisation des marchés déjà ouverts par la directive de 1997, en particulier les colis, journaux, services exprès, des lettres de poids supérieur à 350 g et d'un prix inférieur à 5 fois le tarif de base. Cette offre est étendue en juin 2005 aux nouveaux Etats-membres.

Dans le cadre des négociations en cours, le service universel est par ailleurs reconnu ainsi que la pratique des OSU. La mise en place d'autorités nationales de régulation serait imposée ainsi que des dispositions de prévention des abus de position dominante.

L'UE participe également au groupe « Postal Friends » (avec les USA, Japon, Hong Kong - Chine, Nouvelle Zélande et Suisse) pour promouvoir la libéralisation

postale. Dans sa communication à l'OMC de février 2005, ce groupe propose de lever les incertitudes juridiques sur la classification des activités et qui seraient à l'origine des réticences des Etats à prendre des engagements d'ouverture des marchés. Il préconise de détailler la classification sectorielle des SP en sous-secteurs pour dissocier les activités concurrentielles à libéraliser et celles réservées au monopole postal. Le groupe entend, avec l'adoption de définitions communes, déboucher sur des engagements multilatéraux fermes pour un ensemble de SP.

L'UE, tout comme l'OMC, fait par ailleurs pression sur l'Union Postale Universelle (UPU) pour la faire adhérer au processus de réforme en cours. L'UPU, créée en 1874, est une agence spécialisée des Nations Unies. Sa vocation est de promouvoir la coopération internationale, d'entretenir un service universel au niveau mondial et d'apporter une assistance technique dans le secteur postal. Lors du congrès d'octobre 2004 de l'UPU, l'UE lui a ainsi fait adopter plusieurs dispositions cruciales inspirées des réformes européennes : séparation des fonctions de réglementation du marché et de prestation des SP, mise en place d'un nouveau système de facturation des frais terminaux fondés sur les coûts et la qualité, mise en place d'un nouveau comité pour prendre en compte le rôle croissant des acteurs privés dans le dispositif réglementaire, prise en compte de la qualité de service vue sous l'angle des délais de livraison. Dans son allocution de fin 2006 à l'UPU, le Directeur Général de l'OMC, P. Lamy, pousse également l'institution à adhérer à « une ouverture et à une libéralisation des échanges fondées sur des règles ». Prenant acte de l'évolution très rapide du secteur durant les dernières années, de la nécessité de tenir compte du rôle commercial majeur de la poste dans la société d'aujourd'hui, l'UPU a obtenu en 2006 un statut d'observateur auprès de l'OMC.

La dynamique mondiale actuelle d'ouverture des services publics à la concurrence est fortement impulsée par l'UE. La libéralisation interne permet à l'UE d'offrir certains secteurs pour conquérir des marchés extérieurs. La libéralisation qu'elle promeut hors UE pousse à l'accélération du processus européen. Les SP, bien que dotés d'OSU, font à présent partie d'un espace mondial de négociations. Une conception foncièrement marchande de l'intérêt général tend à s'imposer, qui transforme profondément les missions publiques postales et leurs modalités de mise en œuvre. Cela peut susciter le scepticisme de l'opinion publique face aux premières conséquences sociales de la libéralisation totale. Les promoteurs de ces réformes

sont-ils les avant-gardes éclairées de la révolution libérale ou les apprentis sorciers d'une idéologie passagère ?

Références bibliographiques :

CE, Directives 97/67/EC (15 décembre 1997), 2002/39/EC (10 juin 2002), Rapport de la Commission pour le Parlement européen au Conseil d'application de la directive postale, SEC (2006) 1293, Eur-lex

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

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.