

Intervention de Joëlle Toledano, ancien membre de l'ARCEP, professeur à Supélec, lors la 20e conférence d'économie postale organisée par le Centre de recherche sur les industries régulées (CRRRI) rattaché à l'Université Rutgers, qui s'est tenue à Brighton (Angleterre), du 30 mai au 2 juin 2012

OU EN EST LE SECTEUR POSTAL, VINGT ANS APRES LE LIVRE VERT : UNE PERSPECTIVE FRANCO EUROPEENNE

« Une idée simple, mais fausse, aura toujours plus de poids dans le monde qu'une idée juste mais complexe » Alexis de Tocqueville

Le Livre Vert sur « Le développement du marché unique des services postaux » a 20 ans. Publié le 11 juin 1992, il résultait de plusieurs années de travaux, de consultation et de concertations¹. Il indiquait que le « principe politique le plus fondamental (est), le besoin d'assurer la poursuite du service universel et donc de garantir que la mission de service public qui incombe aux administrations postales s'exerce dans de bonnes conditions économiques et financières » (p 5).

Le Livre Vert traduisait concrètement ce principe en préconisant l'accessibilité pour tous et dans toute l'Europe à des services nationaux et transfrontières, à des prix abordables et d'une qualité suffisante. Il ouvrait plusieurs options pour atteindre ces objectifs, de la libéralisation totale du marché postal au statu quo, en favorisant un scénario intermédiaire celui d'une libéralisation progressive du marché. Ce rapport de plus de 350 pages présentait en détail la situation du marché postal et les questions économiques, juridiques et sociales à prendre en compte. Il définissait les bases des règles communes de régulation auxquelles devraient être assujettis les services et marchés postaux en Europe avec des règles particulières concernant les opérateurs de service universel, tout en posant le principe d'une large autonomie de décision laissée aux Etats Membres. Il fut salué positivement par la plupart des parties prenantes (gouvernements, grands clients, associations de consommateurs ou d'entreprises, opérateurs postaux publics et privés), la Commission reçut ensuite plus de 200 contributions au débat.

Le propos n'est pas ici de faire l'Histoire - avec un H- de la méthode de transformation du marché postal européen. Elle serait probablement instructive sur les motivations et le fonctionnement du processus de décision européen (au sens de la Commission ET des Etats membres). Il est dans un premier temps d'essayer de comprendre les enjeux et débats économiques qui ont existé lors de la rédaction du Livre Vert. Une telle mise en perspective est nécessaire pour faire ensuite un bilan économique de ces vingt dernières années et envisager enfin les questions auxquelles il va maintenant falloir répondre. Cette vision strictement économique est évidemment très restrictive. Le secteur postal est dans la plupart des pays au cœur d'une histoire séculaire, c'est à la fois souvent un symbole d'unité politique et territoriale et de solidarité. Dans un pays comme la France, il est ainsi vécu comme l'une des activités les plus symboliques du service public. La France n'est pas le seul pays, loin s'en faut, où le service postal ne se résume pas à une activité économique. Les politiques postales aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, pour ne donner que deux exemples de pays qui nous ont accoutumés à des pratiques plus libérales, témoignent de cette spécificité.

A quels problèmes économiques répondait le Livre Vert ?

Au fond le Livre Vert a réussi l'exploit de mettre presque d'accord des acteurs économiques aux intérêts contradictoires. Ce qui était apprécié des uns, à savoir un large service universel et l'existence d'un secteur réservé protégé par le cadre réglementaire communautaire était justement la partie la moins appréciée de ceux qui appelaient à une « stricte » régulation des opérateurs en monopole avec un service universel clair et bien cantonné pour permettre un développement de la concurrence le plus large possible. L'objectif d'amélioration de la qualité de service nationale et européenne préconisée par le Livre Vert rassemblait tout le monde, au premier rang desquels les consommateurs et les personnels politiques. Fondamentalement le Livre Vert ouvrait certes la porte à toutes les interprétations, mais il répondait aussi potentiellement à toutes les inquiétudes. Pour le comprendre il faut brièvement revenir aux années qui ont précédé sa publication.

Du côté des administrations postales, les années 80 ont, du point de vue institutionnel, apporté deux grandes nouveautés, d'une part la séparation progressive des services postaux et des services de télécommunications, d'autre part le grignotage du monopole postal. Ils vont tous deux fragiliser ce qu'on appellerait aujourd'hui le modèle économique postal de l'époque.

Les activités postales et les services de télécommunications étaient au début des années 80 le plus souvent regroupées à l'intérieur d'une même administration, celle des P&T. Les britanniques ont été les précurseurs en séparant Royal Mail de British Telecom dès 1981. Puis progressivement, la double séparation, de l'administration d'une part et entre les postes et les télécommunications d'autre part, est devenue partout la règle.

Ainsi, en France, le processus de libéralisation des télécommunications entamé à Bruxelles dans les années 80 amplifie et donne de nouveaux arguments aux partisans de la séparation de deux activités dont les dynamiques technico-économiques divergeaient.² Après de nombreux rapports, travaux d'experts et rapports parlementaires, et plus de dix huit mois de débats publics, le Parlement français vote en 1990 la création de deux établissements publics distincts, La Poste et France Telecom.³ On peut remarquer que les Pays-Bas, confrontés à la même situation n'ont pas fait les mêmes choix institutionnels. Les lois votées en 1988 créent à partir 1989 une société holding de droit privé KPN, actionnaire de deux filiales PTT Post et PTT Telecom. Le statut des salariés est également transformé, les fonctionnaires devenant des salariés de droit privé. Cette modification a été rendue possible par la négociation d'une convention collective spécifique limitant les différences de situation entre les deux statuts. La séparation entre les deux activités (poste et télécommunications) se produit dix ans après en 1998, quand KPN, introduit en bourse dès 1994, se sépare de l'activité postale côté sous le nom de TPG (TNT Post Group).

Indépendamment de tous les autres sujets techniques, politiques et sociaux, la séparation des deux activités a pour conséquence immédiate de mettre en lumière la question du financement des services postaux, qui dans certains pays étaient partiellement financés par les télécommunications. A cet égard le Livre Vert indique qu'en 1988, dans la très grande majorité des douze Etats Membres de l'Europe de

l'époque, les services postaux entendus au sens strict, c'est à dire sans prise en compte des services financiers postaux, sont déficitaires. Seuls les services postaux du Royaume-Uni et des Pays-Bas dégagent à cette époque un excédent d'exploitation. Dans quatre pays (Belgique, Danemark, France et Irlande) le déficit était compensé par l'excédent dégagé par les services financiers.⁴

Deuxième choc, l'arrivée de ceux qu'on a d'abord appelé les « intégrateurs » ou maintenant les « expressistes » en Europe.⁵ Dès 1976, UPS avait fait une première acquisition en Allemagne. Puis, dans les années 80, les intégrateurs (DHL, Fedex, UPS, pour citer les plus connus) entrent sur le marché européen pour proposer des offres de courrier international s'appuyant sur du repostage et /ou des services d'express. Vus des postes européennes (et souvent de leurs gouvernements) les expressistes américains venaient en Europe pour y faire ce qu'ils avaient déjà réussi à faire avec la Poste américaine : laisser aux postes les activités peu lucratives du courrier et s'approprier les marchés du colis et de l'express. A cet égard, l'article de 1995 de E.R. Costich et W. G. Gillette illustre parfaitement ce que les postes européennes craignaient. En effet, la poste américaine (USPS) avait perdu la domination du marché du colis au profit de l'intégrateur UPS, par une stratégie de cantonnement et d'écramage. Les postes européennes ne souhaitaient pas que cette stratégie puisse se reproduire chez elles.

Un peu partout, les administrations postales cherchent dans un premier temps à s'y opposer frontalement. Elles sont souvent amenées à constater que, du fait de réglementations nationales qui avaient peu évolué en quelques centaines d'années, le monopole légal qu'elles croyaient détenir ne s'avérait pas très solidement fondé. Ces monopoles sont d'autant moins solides que les règles communautaires sont assez restrictives en matière de droits exclusifs, et les administrations postales ne sont pas assurées de sortir vainqueur des contentieux concurrentiels auxquels elles pourraient être confrontés.

C'est ainsi que, progressivement, les Etats-Membres ont accepté l'interprétation de la Commission et admis que l'express était un service qui ne portait pas juridiquement atteinte aux monopoles légaux nationaux. En 1990, après quelques péripéties juridiques, deux décisions formelles de la Commission Européenne contre les Pays-Bas et l'Espagne ont confirmé l'exclusion de l'express national et de l'express international des monopoles postaux nationaux. La Cour de Justice des Communautés Européennes a ensuite confirmé ces décisions.

Autre front juridique ouvert par les intégrateurs, la légalisation de l'ouverture à la concurrence du courrier international et la contestation des pratiques des monopoles historiques sur ce marché. Le Livre Vert annonçait que la Commission allait effectivement se saisir de la plainte de l'IEECC (International Express Carriers Conferences) concernant la licéité au regard du droit de la concurrence, des règles que les postes pratiquaient en matière de courrier international, et en particulier à l'intérieur du territoire de l'Union.

L'année suivante l'arrêt Corbeau allait une fois de plus mettre en évidence les fragilités des monopoles postaux. Certes la Cour de Justice des Communautés Européennes reconnaissait que le Traité de Rome n'interdisait pas les monopoles postaux et qu'ils

pouvaient être justifiés par la nécessité de financer les missions d'intérêt général, en l'espèce le service public postal. Toutefois l'arrêt Corbeau établissait corrélativement que le monopole ne se justifiait pas si l'équilibre économique n'était pas mis en cause. L'arrêt Corbeau était un peu le pendant juridique d'un Livre Vert plus politique. Il allait dans le même sens que le Livre Vert, et acceptait le principe d'un monopole à partir du moment où il était nécessaire à l'exercice du service public.

Cette question de la taille et des limites du monopole était en fait au cœur de l'offensive menée par les intégrateurs. Jim Campbell raconte dans un article passionnant publié en 1994 comment les « expressistes » regroupés au sein de l'IECC ont cherché, à partir de 1983, à faire évoluer la réglementation européenne de façon à introduire la concurrence sur les marchés postaux européens. « Their goal (for the couriers company) is a legal regime that allows free, undistorted competition among delivery services operating between Member States and between the Union and the rest of the world »⁶. Il analyse en détail les stratégies et les méthodes développées par les administrations postales, certains gouvernements et l'IECC pour intervenir dans le processus d'élaboration des textes de la Commission.

Puisque le droit communautaire exigeait que le monopole postal soit la contrepartie d'une mission d'intérêt général, le Livre Vert a permis de reformuler le débat. Pour les partisans de la libéralisation, l'objectif était de montrer qu'il n'y avait pas lieu de définir un service universel trop contraignant pour les opérateurs, et que le marché serait souvent le mieux à même de satisfaire les clients.

Les français estimaient – et ils n'étaient pas les seuls - que le maintien (voire de l'amélioration) d'un service public postal en France justifiaient d'épouser des thèses européennes de mise en place d'un marché postal unique où des objectifs ambitieux seraient définis partout en Europe. Pour paraphraser Tancrède dans le Guépard de G.T. de Lampedusa ⁷ : « pour que tout reste presque tel que c'est il fallait que tout change ». Les années 80 avaient montré la fragilité de l'organisation juridique et institutionnelle postale, il fallait la modifier en profondeur, mettre en place un cadre réglementaire communautaire, définir le service universel, avoir des objectifs élevés de qualité de service nationale et intra-européenne et les contrôler, séparer les activités des opérateurs de celles du régulateur postal, etc. A ce prix, les opérateurs postaux pourraient préserver le cœur du modèle de fonctionnement du service postal, un monopole opérant ses propres péréquations.

Vingt ans se sont ainsi écoulés entre le Livre Vert et la libéralisation du marché postal en 2011⁸. Comparé au processus européen de libéralisation des télécommunications ou même de l'énergie, ce délai semble extrêmement long. C'est peut-être le succès même du Livre Vert qui l'explique. Il avait réussi à marier des objectifs en apparence incompatibles. Il a fallu que la crise économique et financière amplifie le mouvement de baisse du trafic entamé au début des années 2000 pour que les contradictions puissent se dénouer. En réalité les problèmes ont changé et la question de l'ouverture des marchés à la concurrence n'est plus centrale.

De fait, il n'y a pas eu vraiment d'effets tangibles consécutifs à la libéralisation totale du marché en 2011. Quand on observe concrètement les pays où la libéralisation n'était pas encore totale au 1^{er} janvier 2011, aucune nouvelle entrée, aucun nouveau plan de développement significatif ne s'est produit dans des pays en première analyse aussi

différents que la France, l'Autriche ou la Belgique. Plus généralement, partout où la concurrence était déjà présente au moins depuis le début des années 2000, la question des conséquences des pertes de part de marché subies dans les dernières années est largement relativisée au regard des pertes liées à la substitution par les médias électroniques.

Regardons maintenant les effets économiques concrets du cadre réglementaire postal dans l'Europe des quinze, dans ces pays qui ont participé au mouvement depuis les années 90. Les autres pays de l'Union qui n'ont intégré l'Union qu'entre 2004 et 2007, ne sont pas étudiés ici.

Éléments pour un bilan

Dans la pratique chacun des pays a mené, dans le cadre d'une directive peu prescriptive, sa propre politique, tant en matière de libéralisation que de nouvelle régulation du marché. Les situations initiales, économiques mais aussi géographiques ou réglementaires, étaient d'ailleurs elles-mêmes relativement différentes sur les questions de trafic, de qualité de service, de prix, de densité géographique, de modalités de services offerts comme en témoignait le Livre Vert. Certes le cadre réglementaire était commun mais il a laissé beaucoup de place à la « subsidiarité » nationale et assez peu à l'harmonisation. Dans le prolongement des nombreuses études commanditées par la Commission européenne depuis le Livre Vert,⁹ deux articles du Handbook of Worldwide Postal Reform¹⁰, publié en 2008, mettent parfaitement en évidence, l'un sur les aspects réglementaires, l'autre sur les aspects socio-économiques, la diversité des situations en Europe. Les deux études publiées en 2009 et 2010 complètent le panorama et permettent de rassembler les principaux éléments d'un bilan.¹¹

Au plan strictement économique, il serait opportun d'évaluer l'impact des politiques en adoptant deux méthodes complémentaires.¹² La première classique, s'appuie sur la mesure du bien-être social, somme du surplus des consommateurs et des profits des entreprises. Elle est toutefois quasi impossible à mener puisque nous ne disposons pas des indices de prix et de volume permettant effectivement de mesurer ces évolutions. Il n'y a qu'en Suède que des chiffres existent. Sur la période étudiée (1990-2006) les augmentations auraient en moyenne été compensées par les baisses dont ont bénéficié les entreprises.¹³

La seconde approche, moins synthétique et plus qualitative, examine systématiquement les effets de la nouvelle régulation du marché sur la concurrence, l'emploi, la productivité et les salaires, la qualité de service, les prix et les éventuels transferts entre consommateurs, les quantités de trafic, l'innovation et les profits des entreprises, pour ne citer que les paramètres les plus fréquemment mis en avant. Les travaux commandités par la Commission permettent de trouver des informations sur une bonne partie des sujets. Une bonne partie, mais pas la totalité, car sur certains sujets comme l'emploi, les prix et les quantités, l'information accessible n'est pas normalisée ou inexistante. Elle est donc difficilement comparable dans le temps (par exemple, l'emploi postal entre 1992 et 2011, les prix des prestations payés par les entreprises, en particulier les grands émetteurs) et dans l'espace (la définition du trafic total n'est pas nécessairement la même dans les différents pays). On notera par ailleurs des trous surprenants dans l'information disponible, certaines postes semblant mener une

politique d'opacité en matière d'information dont on peut se demander si elle est compatible avec la nécessaire transparence à l'égard des consommateurs que suppose l'exercice d'une mission d'intérêt général.¹⁴

En tout état de cause, il n'y avait pas d'autre objectif économique affiché dans le Livre Vert que celui de la pérennité financière d'un service universel de qualité à un prix abordable. Cet objectif a globalement été atteint. Malgré la crise économique et financière et surtout malgré les baisses de trafic, les opérateurs postaux chargés du service universel se portaient à la fin des années 2000 beaucoup mieux que 20 ans plus tôt. On a vu ci-dessus que la situation financière des opérateurs était médiocre pour presque tous les opérateurs à la fin des années 80. Ainsi, en 2009 la Grèce est le seul pays où la marge est négative comme en 1988. Copenhagen Economics (2010) dans le prolongement du bilan général 1997-2008 réalisé par ITA Consulting & Wik Consulting (2009) donne les résultats de l'ensemble des opérateurs et met en évidence cette amélioration. Par ailleurs la qualité de service (nationale comme intra européenne) s'est globalement améliorée, même si des progrès peuvent toujours être faits dans certains pays, et les tarifs sont abordables.

Simultanément, la quasi totalité des opérateurs de service universel ont réussi à construire un modèle économique rentable qui s'appuie sur un outil de production plus efficace qui concentre et distribue de gros volumes de trafics avec de fortes économies d'échelle et d'envergure et des prix modérés. Ils ont par ailleurs élargi la part de leurs activités non strictement postales par des stratégies de diversification, d'envergure différentes, destinées à préparer la baisse anticipée du trafic postal.

D'autres éléments du bilan étaient largement moins anticipés et méritent d'être remis en perspective. La suite de la partie consacrée au bilan concernera quatre des caractéristiques du modèle économique issu du Livre Vert, le processus de libéralisation « progressif » a conduit à une concurrence limitée et quasiment sans innovation (1), l'emploi consacré aux activités postales a sensiblement décru (2), les structures tarifaires se sont sensiblement déformées (3), et les opérateurs de service universel ont déployé des stratégies dont il convient de dessiner quelques caractéristiques (4).

L'importance et les incertitudes pesant sur la tendance à la baisse des trafics est aujourd'hui au cœur de toutes les interrogations. Nous essayerons donc de voir en quoi ces baisses modifient les caractéristiques du modèle économique actuel. En tout état de cause, elles détruisent des économies d'échelle. Si les baisses de trafic sont telles que les prix doivent sensiblement augmenter ou la qualité de service diminuer de façon à retrouver un service universel financièrement pérenne, alors les Etats Membres et la Commission devront se poser la question de l'avenir du service universel. Quant aux opérateurs de service universel la question de la résilience de leur stratégie est évidemment centrale. Ce sera l'objet de la conclusion.

1- Quelle concurrence ?

Toutes les études récentes ont mis en évidence la faiblesse de la concurrence sur les marchés postaux européens (WIK, 2008, ITA&WIK, 2010, Copenhagen Economics 2010). Le marché du courrier international est de fait la seule niche où la concurrence

est souvent présente, même si l'opérateur historique reste très dominant. Ce marché décline par ailleurs encore plus fortement que les autres. Quant à la concurrence via l'accès aval au réseau de distribution du courrier, son développement est structurellement lié à la politique réglementaire. Le cas du Royaume-Uni est évidemment emblématique, où les prix d'accès ont permis à une frange concurrentielle de se déployer tout en empêchant toute concurrence de bout en bout. A contrario on remarquera que, contrairement à ce qui avait été affirmé à de nombreuses reprises par des entreprises comme par des régulateurs, aucune concurrence de bout en bout n'a pu se développer en s'appuyant sur une clientèle acquise sur le marché de la préparation du courrier. Les exemples britanniques et français, où existent des acteurs de taille significative sur les marchés situés en amont de la distribution sont là pour témoigner de la difficulté (de l'impossibilité même jusqu'à présent) de s'appuyer sur ces opérateurs pour déployer une concurrence de bout en bout.¹⁵

Les explications à l'absence de concurrence effective de bout en bout sont nombreuses. Parmi les causes strictement économiques, les effets de réputation, les économies d'échelle et d'apprentissage sont les plus citées. Les barrières à l'entrée réglementaires sont nombreuses et varient partiellement d'un pays à l'autre. On retiendra les différences de traitement de la TVA, les difficultés d'accès aux boîtes aux lettres ou les obligations de couvertures et de qualité de service imposées aux nouveaux entrants dans certains pays. Pendant la période écoulée, il n'y a pas eu d'innovation dans l'offre. C'est par une concurrence en prix que les nouveaux entrants sont parvenus à entrer sur le marché.

Aux Pays-Bas et en Allemagne ils se sont appuyés sur des coûts du travail très inférieurs à ceux pratiqués par les opérateurs historiques. En Suède, la concurrence est essentiellement cantonnée sur une partie du marché, celle du courrier en nombre pré-trié distribué à un peu plus de la moitié de la population suédoise, celle habitant dans les zones les plus denses. L'offre et l'organisation productive de CityMail au début des années 90, avec une date de distribution garantie et la limitation à 2 tournées par semaine reste à ce jour comme la seule « innovation » de la libéralisation postale en Europe. City Mail a eu besoin de près de 10 ans d'activité pour devenir rentable.¹⁶ L'opérateur historique Sweden Post, en charge du service universel détient 88% de part de marché en volume et sensiblement plus de 90% en valeur après 20 ans d'une concurrence qui ne s'exerce que sur les services les moins chers. La qualité et la fiabilité du service sont bonnes.

Très peu de pays ont atteint le même niveau de concurrence dans l'ancienne Europe des quinze. De fait, c'est seulement en Allemagne, en Espagne, et aux Pays-Bas que l'on peut observer des niveaux de concurrence qui ne soient pas marginaux.¹⁷ On retrouve en Espagne et en Allemagne plutôt une logique d'opérateurs locaux organisés en réseau autour d'un opérateur leader couvrant 70% du territoire comme Unipost qui est dans l'orbite de Deutsche Post en Espagne et TNT en Allemagne. SANDD aux Pays-Bas s'inscrit partiellement dans une filiation avec CityMail avec 2 tournées par semaine. Toutefois la couverture nationale a été rendue possible rapidement grâce à la forte densité du territoire néerlandais et à des conditions salariales et sociales extrêmement précaires. Elles devraient en principe s'améliorer à la suite de la dernière loi postale néerlandaise. Suède, Espagne, Allemagne, Pays-Bas : il s'agit dans tous ces cas de pays où l'ouverture à la concurrence a été anticipée par rapport au cadre communautaire.

En effet les marchés ouverts à la suite des baisses de limites poids/prix telles que prévues par les directives successives étaient trop étroits pour permettre que des opérateurs puissent y développer une activité rentabilisable. Dans les pays où le marché n'a été complètement ouvert qu'en 2011, on n'a pas observé de regain du processus concurrentiel. La raison en est simple. L'évolution du marché est bien trop incertaine pour que de nouveaux capitaux s'y investissent. L'expérience a montré que le seul moyen de valoriser à terme les nouveaux entrants, qui avaient toujours besoin de plusieurs années pour envisager l'équilibre d'exploitation, était d'être vendu aux opérateurs historiques des autres pays qui pouvaient ainsi étendre l'envergure de leur couverture en Europe. Face aux difficultés et à l'incertitude que ces derniers (principalement Deutsche Post et PostNL) ont eux-mêmes rencontrées, la source de nouvelles entrées sur le marché s'est (provisoirement ?) tarie.

2- L'emploi et la productivité

Le Livre Vert est passé complètement à côté des questions d'emplois avec ses différentes dimensions : efficacité productive, conditions de travail, salaires et niveau d'emplois. A partir d'hypothèses de croissance du trafic complètement invalidées ensuite (6% par an), le Livre Vert anticipait 2-3% de création d'emplois au total et une stabilité d'emplois chez les opérateurs historiques. Il prévoyait toutefois des problèmes de structure de qualification. Cinq ans plus tard, l'étude de PricewaterhouseCoopers (1997) prenait acte des premiers mouvements de baisses d'emplois et anticipait leur poursuite.

Le sujet a d'ailleurs été au cœur du débat politique du processus de libéralisation avec la question des nouvelles formes d'emplois, à temps très partiel (15h/semaine voire moins aux Pays-Bas par exemple) sensiblement moins rémunérés et avec des couvertures sociales très limitées. L'activité postale est une activité peu capitalistique, même quand le tri est automatisé au maximum. Elle demeure une industrie de main d'œuvre. L'ouverture du marché à la concurrence ne pouvait raisonnablement pas conduire à des créations d'emplois, sauf bien sûr en cas de forte croissance du trafic - et ce n'était plus le cas - et / ou une très forte diversification des acteurs. Et même dans ce dernier cas ce n'étaient généralement pas les mêmes qualifications que l'on retrouvait dans les nouveaux emplois.

L'augmentation de la productivité et la baisse de l'emploi, de l'ordre du quart, soit environ 10 000 emplois pendant la première décennie de la libéralisation, sont les premiers éléments caractéristiques de la libéralisation du marché suédois. Il s'agit toutefois de paramètres dont Andersson (2008) montre parfaitement la difficulté de les quantifier de façon rigoureuse. On observe à la fois des modifications du périmètre d'activité de l'ancien monopole, Sweden Post, qui s'est séparé progressivement de ses activités financières, de l'externalisation d'activités par sous-traitance et des variations de trafics - en légère hausse pendant la première décennie puis en baisse depuis 2000 - qui compliquent singulièrement l'évaluation.¹⁸ Quoi qu'il en soit, la baisse d'emplois observée sur les activités postales de la poste suédoise est substantielle. Les créations d'emplois des nouveaux entrants sont, elles, très en retrait et représentent moins d'un cinquième des suppressions réalisées chez l'opérateur historique. Les résultats ne seront pas toujours aussi simples à analyser dans les autres pays de l'Union, d'une part

parce qu'on ne dispose pas toujours de l'information nécessaire, et d'autre part parce que les emplois créés le sont souvent à temps partiel et que les grandeurs produites ne sont pas aisément comparables.

En réalité, pour évaluer proprement les évolutions de l'emploi sur le marché postal européen, il faudrait disposer des informations sur les seuls salariés en charge de la collecte, du tri, du transport et de la distribution du courrier, chez l'opérateur historique comme chez ses concurrents, mais ces chiffres ne sont pas disponibles. On est nécessairement ramené à un exercice où, pays par pays, comme on vient de le voir dans le cas suédois, on essaye, au travers principalement de l'emploi chez l'opérateur historique, d'évaluer les évolutions. Or, dans de nombreux pays en Europe, on a assisté à des cessions et à des acquisitions d'activités qui modifiaient très substantiellement le périmètre d'activité des opérateurs. Le rapport ITA consulting et WIK Consult (2009) estimait ainsi que de, 1998 à 2007, les emplois des opérateurs postaux chargés du service universel dans l'Europe des 15 avaient augmenté de 17,5%, alors que l'emploi de ces mêmes opérateurs sur leurs seuls territoires nationaux avait baissé de 14,5%.

Les récentes évolutions structurelles de l'opérateur néerlandais (cf. infra) permettent toutefois de donner un ordre de grandeur aux évolutions de la productivité du travail au Pays-Bas. Sachant qu'il s'agit de l'opérateur qui a toujours été considéré par l'ensemble des acteurs comme l'un des plus efficaces, cette évaluation peut être considérée comme un point de repère intéressant. Le nombre d'emplois à la fin de l'année 2011 chez l'opérateur historique néerlandais est à peu près au même niveau qu'en 1992 (65 000 salariés environ). En équivalent temps plein (ETP) il a toutefois baissé de 20% (34 000 versus 44 000). Le périmètre actuel inclut en plus les nouvelles activités postales (essentiellement à l'étranger) qui représentent environ le tiers du chiffre d'affaires. En 20 ans l'emploi en ETP relatif aux activités du courrier et du colis au Pays-Bas aurait ainsi été divisé par un facteur deux (avec toutefois une augmentation de la sous-traitance). Les projets de restructuration industrielle destinée à répondre à des baisses de trafic de 7% par an dans les années à venir conduiront par ailleurs à supprimer 11000 postes de travail supplémentaires dans les années à venir.

3- Prix et structures tarifaires

La Suède est le seul pays où une analyse précise des évolutions de prix a été menée. La transformation très sensible de la structure tarifaire, avec une augmentation des prix aux particuliers et aux petits émetteurs compensée par la baisse relative des prix payés par les plus grands émetteurs, est probablement l'effet qui avait été le moins anticipé. Au fond, avant CityMail les observateurs prévoyaient davantage un développement de la concurrence pour le courrier interentreprises. L'entrée de CityMail a révélé des structures de coûts sous-jacentes pour les envois non urgent et les envois un peu plus lourds mal appréhendées jusque là. D'où des baisses pouvant atteindre 65% pour le non urgent pré-trié de 50 grammes et des hausses de plus de 75% (TVA incluse) pour la lettre à l'unité de moins de 20 grammes. La baisse du prix des courriers émis par les entreprises, plus ou moins compensée par une hausse des tarifs des envois à l'unité, se retrouve presque partout. Evidemment, tout dépend de la situation initiale et de l'intensité de la concurrence. Dans les pays où la concurrence de bout en bout est quasi inexistante comme la France, la Belgique, le Danemark ou l'Autriche, la pression concurrentielle à la baisse des prix sur les envois en nombre est réduite.¹⁹ A contrario, on a pu observer des baisses en Allemagne et aux Pays-Bas.²⁰ Des baisses, de moindre ampleur certes, concernent aussi les émetteurs utilisant des machines à affranchir.²¹ Là, il s'agit davantage de fidéliser les clients et de répondre à la pression concurrentielle des opérateurs locaux. Au bilan, les transferts entre particuliers et TPE, d'une part et grands et moyens émetteurs, d'autre part, sont d'autant plus importants que la concurrence est intense.

Jusqu'à présent les augmentations des prix des courriers égrenés sont restées relativement limitées et les études sur longue période mettent en évidence, en Europe de l'Ouest, des augmentations sur les 20 dernières années qui sont inférieures à l'évolution des prix à la consommation dans la plupart des pays (ITA Consulting & Wik Consulting, 2009). On observera toutefois que derrière cette tendance de fond apparaissent des différences de phasage sensibles dont on peut donner deux exemples assez différents. L'Allemagne fait ainsi figure d'exception puisque les prix de Deutsche Post sont restés stables, voire faiblement décroissants (en € courants), depuis le début du millénaire après avoir atteint un niveau considéré comme très élevé à la fin des années 90. A contrario, La Poste française a opéré un « rattrapage » dans la dernière décennie après une politique d'augmentation très modérée pendant les années 90. Aujourd'hui les tarifs postaux allemands pour les particuliers sont parmi les plus faibles de l'ancienne Europe des quinze, en valeur nominale comme en PPA. Avec le mouvement de baisse de trafic, de nouvelles tendances semblent toutefois émerger sur lesquelles nous reviendrons.

4. Les transformations des opérateurs historiques

La plupart des opérateurs historiques ont développé des stratégies de développement, par acquisition et/ou croissance interne, sur leur territoire national et/ou à l'international, soit en amont de la distribution du courrier, soit sur des segments de marché différents tels que l'express, le non adressé, ou encore des activités bancaires ou logistiques.²² Le cadre réglementaire adopté a permis ce développement sur des marchés tiers destiné à compenser – au moins partiellement – les difficultés rencontrées

sur le marché du courrier. C'était fondamentalement un des enjeux du débat entre les intégrateurs et les opérateurs postaux. Comment fallait-il organiser la cohabitation entre des activités monopolistiques et des activités en concurrence ? Comment empêcher subventions croisées et aides d'Etat ? Cette possibilité de redéploiement vers d'autres activités n'est d'ailleurs pas ouverte aux Etats-Unis où l'USPS n'a pas le droit de chercher des nouveaux marchés hors de ses activités historiques. Les contentieux ont été nombreux et ne sont pas achevés. Mais, en tout état de cause, les règles de concurrence communautaires n'ont pas interdit la mise en place de ces stratégies dynamiques.

En 2011, deux opérateurs ont ainsi un chiffre d'affaires courrier inférieur à 30% de leur chiffre d'affaires total (PosteItaliane et Deutsche Post), et quatre autres un chiffre d'affaires réalisé avec le courrier national inférieur à 60% (La Poste française, la néerlandaise PostNL, l'autrichienne Austria Post et la finlandaise Itella). On notera d'ailleurs qu'à l'exception de Royal Mail, on retrouve dans cette liste, les entreprises postales les plus importantes parmi les pays de l'Europe de l'Ouest et du Sud. Ces évolutions ont été très rapides, dès les années 90, aux Pays-Bas et en Allemagne, plus tardive et plutôt dans la décennie 2000 pour les autres.

Partout, des changements de statut et de grandes modifications institutionnelles se sont produits. Les organisations sont passées du statut d'administration à celui de société anonyme. Le capital est le plus souvent public. Trois d'entre elles (Austria Post, Deutsche Post DHL et PostNL) sont d'ailleurs cotées en bourse. Alors que la belge Bpost a un actionnaire privé CVC à hauteur de la moitié de son capital. Presque toutes ces entreprises ont pour l'instant assez bien résisté à la baisse des trafics. Ainsi, après plusieurs années de baisse certes plus ou moins amples, très peu d'opérateurs sont en perte. La finlandaise Itella l'est en 2011 pour la première année. Encore cette perte se produit-elle alors que les résultats du courrier sont toujours positifs, mais moins que les années antérieures. Les derniers résultats des postes irlandaises et grecques en 2009 et 2010 sont également dans le rouge. Dernière observation générale, dans la quasi totalité des postes le courrier contribue souvent beaucoup plus que son poids à la génération de la marge. Certes les marges ont baissé avec le trafic, par rapport à leurs niveaux antérieurs, mais les augmentations tarifaires et les gains de productivité ont souvent permis que les marges restent positives.²³ C'est en particulier le cas en Allemagne, en Autriche, en Finlande, en Suède et au Danemark. Le Royaume-Uni et l'Italie, qui sont dans une situation opposée apparaissent clairement comme des exceptions. Et l'Italie est le seul pays où, non seulement le courrier représente une part d'activité très faible, mais il a, en plus, une contribution négative aux résultats du groupe.

Les pages qui suivent présentent plus en détail les évolutions de trois opérateurs aux profils sensiblement différents. En particulier elles mettent en évidence que l'incertitude sur les évolutions de trafic va être au cœur de très nombreuses décisions des opérateurs, des actionnaires et de tous les acteurs du marché postal dans les années à venir.

De PTT Post à Post NL : Une « drôle » d'histoire qui montre bien que les marchés financiers n'aiment pas l'incertitude ...

L'opérateur « historique » néerlandais est depuis la fin des années 1980 considéré par les observateurs comme le porteur emblématique d'une vision moderne et efficace de l'avenir du secteur postal. Avec la compagnie aérienne KLM, il a profité à partir de 1986

de la libéralisation du courrier international sortant aux Etats Unis pour développer une importante activité de repostage qui représentait au milieu des années 90 de l'ordre d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires. Après le repostage, la poste néerlandaise a encore été la première à développer une vision mondiale du transport de colis, de l'express et de la logistique (acquisitions nombreuses dont la plus emblématique, TNT en 1996). Enfin, elle a aussi cherché à développer des opérateurs de courrier dans les pays voisins qui s'ouvraient plus ou moins rapidement à la concurrence. Certes la poste allemande s'est elle aussi développée de façon exceptionnelle. Toutefois le développement de PTT Post apparaissait, à tort ou à raison, plus « raisonnable », résultant d'une gestion efficace, financé par des résultats obtenus sans transferts indus des consommateurs ou des pouvoirs publics néerlandais.²⁴

Examiné à l'aune des ambitions stratégiques de ses dirigeants, la situation actuelle de la poste néerlandaise apparaît pour le moins étonnante. En avril 1999, Ad Scheepbouwer, président jusqu'en 2001 de l'opérateur postal néerlandais qu'il dirigeait depuis 1988 résumait sa stratégie devant une commission du Sénat français avec trois grandes orientations « l'amélioration de la rentabilité, l'accroissement de la responsabilisation des salariés et le positionnement sur des marchés en croissance ». Il avait, à cette époque, réussi à bien positionner son entreprise. Dès 1996, KPN, holding des opérateurs historiques des postes et télécommunication néerlandaises depuis 1989 (cf. supra) avait pris le contrôle du 4ème « intégrateur », expressiste et logisticien australien TNT pour un peu plus d'1,2 milliard d'euros. PTT Post (devenu TPG (TNT Post Group) après la sortie de PTT Post du holding KPN) a ensuite continué à faire des acquisitions nombreuses, principalement en Europe, mais aussi en Asie et en Amérique du sud. Son chiffre d'affaires est passé de 3 milliard d'€ en 1996 à 12,6 Md d'€ en 2004, répartis à peu près en trois tiers d'importance presque équivalente: courrier, express et logistique.

Tel n'est pas le cas de la marge, qui provient essentiellement du courrier et plus marginalement de l'express. A contrario, la logistique, certes en forte croissance (y compris organique) apparaît comme d'autant plus gourmande en capital que la taille critique n'est pas encore atteinte en 2004. En 2005, TPG annonce la cession de son activité logistique. Cinq ans plus tard, les marchés financiers poussent l'entreprise à séparer l'activité express, qui devient TNT NV Express, de l'activité postale « classique » dénommée PostNL. La séparation est prononcée le 26 mai 2011. PostNL intègre, outre les activités nationales de courrier et de colis, les entreprises prestataires de services postaux qui, dans les années 2000, avaient été déployées sur plusieurs marchés européens (Royaume-Uni, Allemagne, Italie, etc.). L'acquisition par UPS de TNT NV Express (chiffre d'affaires de 7 milliards d'€) annoncée en mars 2012 semble clore - au moins provisoirement - 20 ans de redéploiement stratégique. Le chiffre d'affaires de PostNL en 2011 est à peu près équivalent à celui de 1996 en € courants, les effectifs totaux sont les mêmes. Ils ont toutefois baissé de 20% en ETP.

DE PTT POST A POSTNL EN PASSANT PAR TPG ET TNT NV: LES METAMORPHOSES DE L'OPERATEUR
HISTORIQUE NEERLANDAIS

	1992 PTT Post	1996 PTT Post	2004 TPG	2009 TNT NV	2010 PostNL	2011 PostNL	2011 (PostNL Pays- Bas)
CA (Md €)	2,4	3	12,6	10,4	4,3	4,3	2,83
ETP (Equiv. Temps Plein, moy. annuelle)	44 184 (1990)	36 547*	89 265	117 503	37 662**	33 827**	24 780**
Emploi total	64 535 (1990)	98 137*	130 262	159 663	77 155**	65 508**	55 622**
Résultat d'exploitation/CA (Md €)	0,17	0,43	1,19	0,65	0,48	0,42	0,41

Sources : Rapports d'activité depuis 1997

(*) L'emploi total est observé à la fin de l'année alors que l'emploi ETP (Equivalent Temps Plein) est une moyenne annuelle. L'acquisition de TNT s'est produite courant 1996. En 1997, l'emploi en ETP était de 82119 et nombre total d'employés fin 1997 atteignait 100°666.

(**) Emploi hors joint ventures, p.80 Rapport d'activité 2011

Les emplois retenus pour PostNL Pays-Bas sont ceux du courrier et du colis

Que s'est-il donc passé ? Comment expliquer l'effondrement de cette stratégie d'expansion mondiale ? PTT Post et son actionnaire, l'état néerlandais avaient dans les années 90 cherché des relais de croissance, anticipant la baisse du trafic. Faut-il voir dans ces désinvestissements la marque de la diminution progressive de la participation publique ? En 2005, les pouvoirs publics disposaient encore d'une « golden share » dont ils ne se sont pas servis pour empêcher la revente des activités logistiques. L'explication stratégique, d'absence de synergie et de forts besoins de financements nécessaires au développement de la logistique est compatible avec la vision initiale. La séparation de 2010 se produit, elle, dans un contexte très différent. L'Etat a vendu dans l'intervalle les derniers 10% qu'il détenait dans le capital de TNT NV et la « golden share » a été supprimée, comme l'imposaient les règles communautaires. L'entreprise a essayé de résister à la pression du marché avant de s'y plier. Il est en effet paradoxal de constater que c'est au moment même où la prédiction initiale de baisse du trafic se réalise effectivement qu'elle a été contrainte de se séparer de ses relais potentiels de croissance.

Il nous semble que l'explication est à rechercher dans la mise en cause du modèle économique postal traditionnel, sans pour autant qu'un nouveau modèle stable se dégage. PostNL est soumis à deux pressions. D'une part, la concurrence rend difficile toute augmentation significative des prix (en particulier dans les envois émis par les entreprises) alors que la régulation sur les prix sur les envois du service universel est contraignante.²⁵ D'autre part, et c'est probablement la cause de la pression la plus forte, les récentes fortes baisses de trafic, alors que les coûts fixes sont importants dans la distribution, ne peuvent plus être absorbées par des gains d'efficacité marginaux.

Sur les dix dernières années, le marché postal total néerlandais est resté étale jusqu'en

2007, avec toutefois une modification de sa structure, la baisse des envois de correspondance vendus plus chers étant compensée par l'augmentation du courrier publicitaire dont les prix sont plus bas. Depuis 2007 la baisse du trafic national est supérieure à 5% en moyenne par an. En combinant les deux effets, concurrence et e-substitution, le trafic de TNT a baissé d'un tiers.

LE MARCHE POSTAL NEERLANDAIS EN VOLUME (EN MILLIARD D'OBJETS)

	2001	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Marché total	5,6	5,6	5,5	5,5	5,6	5,3	5	4,8	n-c
Trafic PostNL	5,56	5,5	5,3	4,9	4,8	4,7	4,5	4,1	3,8

Sources : OPTA, rapports annuels

Jusqu'en 2007, Sandd et Selektmail, les concurrents sur le marché du courrier publicitaire ont pris à l'opérateur historique environ 15% de part de marché en volume mais seulement environ 7 à 8% en valeur. Ils distribuaient le courrier 2 fois par semaine en employant des distributeurs rémunérés faiblement. Malgré des gains d'efficacité, la marge du courrier, qui a longtemps été la source principale de marge dans le groupe, a baissé de façon encore limitée, passant de près de 20% en 2005 à un peu moins de 15% en 2008. Pour répondre à la pression concurrentielle, TNT a choisi en 2007 de s'auto-écrémer en créant lui aussi un opérateur « low-cost » (Netwerk VSP). Cette stratégie lui a permis de stopper les pertes de part de marché mais a induit une pression sur les prix. La guerre des prix s'est arrêtée depuis la fusion de ses deux concurrents (2010).²⁶ En tout état de cause, la présence d'un concurrent sur la totalité des envois en nombre depuis la libéralisation totale du marché postal néerlandais en 2009 limite la capacité de PostNL à augmenter les prix de ces envois, quand bien même elle ne craindrait pas la e-substitution.

C'est aussi en 2008 que le groupe néerlandais a annoncé des prévisions de baisse de trafic beaucoup plus pessimistes (de 4 à 6 % de baisse annuelle) que celles qui prévalaient antérieurement. Il a simultanément annoncé un grand chantier visant à transformer l'organisation productive pour flexibiliser les coûts et faire des économies. Et de fait, depuis 2008, les fortes chutes de trafic pèsent encore plus sur les résultats globaux. En 2011, le trafic adressé de Post NL a encore baissé de 7,2% et la marge opérationnelle du courrier au Pays-Bas s'est détérioré à 10%% pour 2011 et devrait encore baisser sensiblement l'année prochaine d'après les prévisions fournies par l'opérateur²⁷

En clair c'est le moteur même de l'économie de l'opérateur historique néerlandais qui est touché avec le risque de disparition de la rente fournie jusqu'à récemment par le courrier, rente qui finançait la croissance sur les nouveaux marchés.

Or TNT NV ne semble n'avoir ni voulu, ni pu, augmenter ses prix pour limiter les effets de la e-substitution, de la concurrence et respecter les contraintes réglementaires. Ainsi l'activité courrier apparaît-elle extrêmement incertaine avec un effet très négatif sur le cours boursier du groupe. La pression à la séparation répond à une analyse très contrastée des deux activités, courrier national risqué et en butte aux contraintes

règlementaires d'un côté, express international dont la valeur stratégique est obérée par le courrier de l'autre.

Du point de vue de la théorie financière, deux approches différentes des choix d'investissement avaient du mal à cohabiter dans la même entreprise. En univers certain, en particulier sur les recettes générées par la demande future, la maximisation de la valeur de l'entreprise passe par celle de la somme de tous ses flux actualisés jusqu'à l'infini (VAN), alors qu'en univers très risqué, l'objectif est plutôt de minimiser le temps nécessaire à la récupération de l'investissement consenti. D'où la nécessité de maximiser le cash flow à court terme et les dividendes. De façon très schématique, l'express relevait davantage de la première catégorie d'actif et le courrier de la seconde. Lever cette contradiction passait déjà par une réorganisation interne, afin d'optimiser individuellement chaque logique financière.

Malheureusement, le marché n'accorde plus foi à la gestion au sein d'une même entreprise d'un portefeuille d'activités de maturité et de certitude aussi divergentes. Face à l'avenir très aléatoire de l'une d'entre elles, les opérateurs financiers ont préféré provoquer la séparation sans ambiguïté de deux actifs de nature très différentes, l'un certes rentable mais sur lequel les incertitudes de demande amènent à rechercher un dividende important et garanti à court terme, l'autre à plus fort potentiel de croissance mais que la valorisation globale ne reflétait pas. Morgan Stanley espérait ainsi mi-2009 que l'opération améliore la valorisation globale: « Demerger of mail and Express could become a catalyst for value creation if Market continues to under evaluate TNT »²⁸. Ce n'est pas ce qui s'est produit car TNT Express a ensuite obtenu des résultats médiocres avant d'être racheté par UPS. Mais c'est une autre histoire ...

L'exemple de la Poste Autrichienne illustre *a contrario* le même propos. Une récente analyse financière de Morgan Stanley titrait avec les mots suivants: « Cash is king in an uncertain world » et continuait ainsi : « Austrian Post's sustainable cash flow, rising unit letter revenues and prudent cost management will be evident from the fiscal year 2011 results, we believe, and will help the shares continue to re-rate in an equity market weighed down by macro uncertainty ». La poste autrichienne est cotée en bourse depuis 2006 et l'Etat autrichien conserve 51% du capital. La séparation entre les activités postales et les télécommunications s'est opérée en 1999, date jusqu'à laquelle elles étaient dans un même groupe. Le mouvement de modernisation s'est déployé depuis. Même si la poste autrichienne a mené depuis 2006 une stratégie d'acquisition régionale, elle a été plus limitée et prudente que celle de TNT Post et le mouvement de baisse du courrier est plus récent (depuis 2009) et plus modéré (4% en moyenne dans les 3 dernières années). Le chiffre d'affaires du courrier représente 57% du chiffre d'affaires total et la totalité de la marge. La marge du courrier (mesuré par l'EBIT) a dépassé les 20% en 2011 alors qu'elle était déjà dans les années 2004-2008 au dessus de celle des postes européennes (ITA Consulting et WIK, p. 82). Cette augmentation résulte pour partie d'une forte augmentation des tarifs (+12,5% pour le courrier urgent en mai 2011). Autre différence majeure par rapport à la poste néerlandaise la concurrence est quasi inexistante. La poste autrichienne est actuellement encore protégée par des barrières non tarifaires comme l'accès difficile aux boîtes aux lettres pour ses concurrents. Par ailleurs, la dernière loi postale oblige les opérateurs licenciés à pratiquer des conditions salariales et sociales rendant impossible – contrairement aux

Pays-Bas - le déploiement de réseaux s'appuyant sur des distributeurs mal payés au regard des salaires autrichiens et en situation précaire.

La poste autrichienne a ainsi réussi à augmenter régulièrement ses résultats depuis 2002 tout en adoptant une politique de distribution de dividende très généreuse (un engagement auprès du marché d'au moins 75% des résultats nets et dans la pratique en 2010 et 2011 plutôt 90%).

La Poste française : Vingt ans pour passer au « droit commun »²⁹

Contrairement aux Pays-Bas ou à l'Allemagne la France n'a pas procédé à de grandes réformes postales avant l'adoption des directives communautaires. La réforme de 1990 avait logé les activités postales (et financières) précédemment organisées à l'intérieur d'un budget « annexe » des P&T (Postes et Télécommunications) dans un établissement public dénommé La Poste. La Poste bénéficiait ainsi d'une autonomie financière sans pour autant que ses relations avec l'Etat soit totalement éclaircies. La loi de 1990 prévoyait certes la mise en place de contrats qui devaient permettre de désimbriquer les relations financières entre l'Etat et La Poste. Dans la pratique, malgré de nombreux travaux entre les pouvoirs publics et La Poste et plusieurs rapports officiels qui précisaient les objectifs à atteindre, il a fallu attendre les lois de 2005 et 2010 pour que les relations se normalisent vraiment.³⁰

En résumé, le passage au « droit commun » des entreprises nécessitait tout d'abord de diminuer certaines charges dont le poids était supérieur à celui d'une entreprise équivalente du secteur concurrentiel (surcoût du régime des retraites de fonctionnaires, charges sociales plus élevées, capitalisation insuffisante), ensuite de préciser avec des modalités respectueuses du droit communautaire les missions d'intérêt général de La Poste et leur mode de financement, et enfin de permettre aux activités financières de retrouver une dynamique de croissance en élargissant le champ des services offerts à ceux d'une « banque comme les autres ».

Les modifications législatives ont conduit à la création en 2006 de La Banque Postale (loi de 2005), à la mise en place d'un système de paiement des cotisations retraite adossé sur le régime général français (loi posant les principes généraux en 2005, système précis validé ultérieurement par la Commission Européenne), à la transformation en société anonyme accompagnée d'une augmentation de capital de 2,7 milliards d'€. La loi de 2005, modifiée en 2010, précise trois des quatre missions de service public de La Poste et leur mode de financement : le service universel postal éventuellement financé par un fonds de compensation, les tarifs spéciaux dont bénéficient la presse partiellement financés par l'Etat, et la mission d'aménagement du territoire du réseau des bureaux de poste financé par une exemption de taxe locale. Quant au Code monétaire et financier (amendé par la loi du 4 avril 2008) il précise les modalités spécifiques de paiement de la commission du Livret A de La Poste pour compenser ses obligations à l'égard de ses clients les plus modestes. A plusieurs reprises, la Commission européenne, au titre du contrôle des aides d'Etat, a validé les montages mis en place.

Le Groupe La Poste a beaucoup changé pendant les vingt dernières années. Pour s'en tenir aux grands agrégats, pendant les années 90, et surtout jusqu'en 1996, La Poste parvenait difficilement à équilibrer ses comptes, le courrier représentait au début de la

décennie deux tiers du chiffre d'affaires et les effectifs du groupe dépassaient les 300.000 personnes en ETP (un peu moins de 300.000 pour l'établissement public). Fin 2011, le groupe est profitable depuis de nombreuses années et a réussi à maintenir presque les mêmes niveaux de résultat (entre 3% et 4% de marge d'exploitation ces trois dernières années) malgré les fortes baisses de trafic (près de 4% en moyenne entre 2008 et 2011). L'activité « courrier » dont le périmètre s'est un peu élargi essentiellement en amont de la chaîne de valeur de préparation et de distribution du courrier, représente environ 50% du chiffre d'affaires du groupe contre plus des 2/3 il y a 20 ans. Les activités colis / express et la Banque Postale génèrent à peu près à parts égales l'autre moitié des produits d'exploitation. Les effectifs de l'entreprise La Poste qui a conservé à peu près le même périmètre d'activité qu'en 1991, atteignent fin 2010, 236.000 emplois en ETP, soit environ 65 000 ETP de moins que vingt ans auparavant, alors que les effectifs du groupe La Poste étaient en 2010 de 276 500. Quant au chiffre d'affaires du groupe il a été multiplié par un peu moins de 2 (1,86) soit un peu plus de 3% en taux de croissance annuelle en Euros courants.

Le développement de l'express s'est au départ appuyé sur une filiale (qui deviendra ensuite Chronopost) créée dès 1984 pour répondre à l'arrivée des intégrateurs internationaux. Puis à partir de la fin des années 90, La Poste a réalisé plusieurs acquisitions en Europe, en particulier le deuxième opérateur de colis allemand DPD (à partir de 1998) qui deviendra sa marque phare en Europe dans le cadre de la holding colis/express du groupe dénommé Geopost. La Poste estime être le 2^{ème} opérateur de colis/express européen après Deutsche Post DHL avec une part de marché un peu inférieure à 15%.³¹ Quant à la relance de l'activité bancaire elle est plus récente et date de la création en 2006 de La Banque Postale.

En apparence, c'est le périmètre de l'activité courrier qui a le moins changé. Le trafic d'envois adressés est à peu près au même niveau en début et en fin de période autour de 16 milliards d'objets (15,9 en 1988, 17,0 en 1992 et 15,3 milliards d'objets en 2011, le maximum de 18,6 a été atteint au début des années 2000). La concurrence est extrêmement marginale (moins de 1% de part de marché), sur vingt ans les prix du courrier égrené ont à peu près augmenté comme les prix à la consommation. Quant à la qualité de service nationale, elle s'est indiscutablement améliorée en tendance dans la dernière décennie. Toutefois cette amélioration fait suite à une forte dégradation, et les outils de mesure actuels ne sont pas comparables avec ceux du début des années 90. En 2011 la qualité de service de la lettre prioritaire a dépassé le niveau jamais atteint jusque là de 87% de courrier distribué en J+1. L'année 2010 avait été plus médiocre. La Poste n'a toutefois pas réussi, comme elle l'espérait au moment de la mise en place de son grand programme d'investissement au début des années 2000, à atteindre le niveau de 90%. La qualité de service intra européenne s'est elle aussi très sensiblement améliorée comme partout en Europe.

Au regard des évolutions dans les autres postes européennes le réseau de La Poste a conservé sa spécificité. Contrairement aux transformations profondes opérées presque partout ailleurs, Il est encore majoritairement constitué de bureaux gérés en propre. Sur les 17°000 points de contact fixés par la loi, 7000 sont franchisés. Certes dix ans plus tôt il n'y avait que 3000 points franchisés. L'évolution est significative mais encore limitée. L'activité des bureaux de postes est rarement quantitativement suffisante pour justifier que les points de contact soient totalement dédiés aux envois postaux. De plus elle

concerne des services de valeur unitaire relativement faibles. Seule l'activité financière, quand elle existe, nécessite la présence de salariés de l'entreprise dans les points de contact. Mais même l'activité financière ne saurait justifier économiquement des réseaux d'une trop grande envergure. Bref le partage des coûts fixes avec d'autres services, sur le modèle de la franchise, devient une nécessité. La question de l'évolution du réseau des bureaux de La Poste a été posée par la Cour des Comptes de 2010.

Le nouveau modèle économique de La Poste française s'est construit sur trois activités dont les cycles n'ont pas la même maturité (courrier, colis/express essentiellement en Europe et banque en France). Ces dernières années elle a dégagé des résultats modérés au regard de plusieurs autres opérateurs postaux (en particulier belge, italien, portugais, allemand, et néerlandais) mais toujours positifs (entre 3,1% et 4,3% entre 2008 et 2011 en résultat d'exploitation), les services financiers et les activités de colis/express ont partiellement pris le relais en terme de contribution à la marge.

Pour autant les baisses de trafic et l'incertitude sur les évolutions à venir affectent aussi La Poste. Le régulateur français a ainsi récemment considéré qu'il n'était pas possible de mettre en place un nouveau « price cap » (encadrement pluriannuel des tarifs) dans la mesure où les incertitudes pesant sur l'évolution des trafics et les élasticités prix ne permettaient pas de disposer d'un cadrage économique robuste pour le service universel. Il a prolongé d'un an le système actuel.³² On peut considérer que c'est également en partie à cause de cette incertitude que l'entrée de la Caisse des dépôts-groupe public, investisseur de long terme- au capital de La Poste s'est effectuée avec une évaluation de l'entreprise comprise entre 3 milliards (partie fixe) et 4,3 milliards d'€ en fonction de l'atteinte de résultats d'ici 2015.

Et maintenant ?

La tendance à la baisse du trafic est en train de modifier très profondément les problématiques. Ce qui est peut-être en cause ici, c'est à la fois l'avenir du service universel postal et celui des opérateurs qui le fournissent. Nous venons de voir qu'à l'exception de la Poste Italienne, toute détérioration significative de l'activité courrier affectera la pérennité même des opérateurs historiques. Or une détérioration de l'activité courrier signifie nécessairement, à partir d'un certain niveau, un surcoût du service universel. La faiblesse de la concurrence est telle qu'il n'est pas question de s'appuyer sur elle pour financer le service universel. Il y aurait donc le choix pour les pouvoirs publics, au moment où la dégradation sera avérée, entre, modifier le service universel, le financer, ou les deux.

Dans une économie de coûts fixes comme l'est la distribution postale, les pertes d'économies d'échelle conduisent nécessairement, sauf à réaliser des gains de productivité, à des dégradations de marge. Les opérateurs ont plutôt montré jusqu'à présent qu'ils étaient à même de réaliser des gains de productivité permettant de compenser les pertes d'économies d'échelle. Pour y parvenir ils ont utilisé schématiquement trois leviers, l'augmentation du taux de mécanisation du tri, la restructuration des réseaux de bureaux de Poste en généralisant les réseaux franchisés à la place des bureaux en propre et la flexibilisation de la main d'œuvre et la pression à la baisse des salaires pour diminuer les coûts salariaux à quantité de travail donné. Dans la

plupart des postes en Europe ces différentes méthodes sont utilisées avec plus ou moins d'ampleur.

Toutefois le mouvement de réorganisation en cours aux Pays-Bas montre la difficulté croissante à dégager ces gains d'efficacité à organisation constante quand les trafics baissent depuis plusieurs années de 5% par an et que la tendance doit être prolongée à 7% par an jusqu'à 2015 selon les prévisions de l'entreprise. Peut être atteindra-t-on des baisses telles que les gains de productivité ne suffiront pas ? Ou peut-être seront-ils trop coûteux au plan social ?

La préservation des résultats peut également être obtenue par deux autres moyens, qui eux ne dépendent pas que des opérateurs et de leurs salariés : l'augmentation des prix et /ou la baisse de la qualité de service. Là, l'intervention des régulateurs voire même des gouvernements, des parlements et de la Commission est pourrait être nécessaire. Les opérateurs aimeraient pouvoir plus à leur guise utiliser le levier de la qualité de service à travers l'évolution des obligations de service universel. Ils considèrent que la rigidité des obligations de service universel dans un monde dont les besoins évoluent très vite peut devenir dangereuse à terme. Ce sont en particulier les obligations de distribution ou de qualité de service qui sont le plus souvent contestés. Devant le refus plus ou moins affiché des pouvoirs publics de baisser les objectifs de qualité de service on observe dans quelques pays la création d'offres moins urgentes. Quand elles existent déjà les hausses tarifaires s'accompagnent d'incitations visant à promouvoir les offres moins rapides, en évitant que cela se traduise par des pertes de chiffre d'affaires. En 2011, la poste autrichienne a créé dans cette perspective une lettre non prioritaire, La Poste française une lettre dite « verte ». L'augmentation des prix au Royaume-Uni pourrait également inciter au transfert vers le non urgent d'une partie des flux (les tarifs sont passés pour la lettre prioritaire de 46 à 60 pence et de 36 à 50 pence pour le non prioritaire). Or la baisse des trafics urgents avec une partie du trafic transférée vers le non urgent va conduire à augmenter le surcoût du courrier urgent, puisqu'il y aura beaucoup moins de trafic pour supporter les coûts de la tournée quotidienne. En conséquence il faudra soit augmenter les tarifs du courrier urgent, soit constater une augmentation du surcoût du service universel, soit les deux.

En matière de prix, les positions des opérateurs sont moins unanimes. On observe ainsi ces dernières années quelques pays qui pratiquent de forts mouvements d'augmentation des tarifs sans craindre, semble-t-il, d'effets induits sur les volumes qui feraient perdre le gain de l'augmentation de prix. Les tarifs de Royal Mail ont cru fin avril 2012 de 30% pour les affranchissements en figurine du courrier urgent de moins de 100 grammes et de près de 40% pour le non urgent. Les très fortes augmentations annoncées au Royaume-Uni concernent essentiellement les petits consommateurs, celles des tarifs pour les entreprises qui utilisent des machines à affranchir sont quand même plus limitées (+ 10 à +12% selon l'urgence). Elles font suite à d'autres augmentations. Ainsi entre 2009 et 2012 le tarif du courrier des particuliers a augmenté de 54% pour le courrier urgent. En tout état de cause toutes ces hausses s'inscrivaient dans un contexte de résultats d'exploitation dégradés alors que jusqu'à récemment les tarifs au Royaume-Uni étaient parmi les plus bas de l'Europe de l'Ouest. Ce n'est aujourd'hui plus le cas.

Les augmentations des tarifs du courrier en Belgique sont substantielles à partir de 2008 surtout quand on les compare à celles de son voisin PostNL. Depuis 2008 les tarifs

à l'unité ont augmenté de près de 40% et « seulement » de 20% si on retient les tarifs vendus par lot de 10 unités. De plus, fin 2007, le courrier économique a été supprimé, conduisant de facto à une augmentation des prix des consommateurs des produits économiques. La Poste Belge est devenue en quelques années après des progrès de productivité importants l'opérateur de service universel le plus rentable d'Europe avec un résultat d'exploitation en 2010 de 13,8%.³³

Pour autant, ce n'est pas le cas partout même quand les baisses de trafic sont sensibles. Ainsi aux Pays-Bas, PostNL semble réticente à augmenter sensiblement ses tarifs pour des raisons qui ne relèvent pas que de la concurrence et du cadre réglementaire, mais également par crainte de baisses encore plus importantes du trafic. C'est semble-t-il pour les mêmes raisons que La Poste française qui, même en l'absence de concurrence, a choisi jusqu'à ces dernières années de ne pas augmenter ses tarifs à la hauteur de l'enveloppe autorisée par le price-cap.

Ces écarts de comportement en matière de hausse tarifaire ne sont visiblement pas guidés par les seules contraintes du régulateur. Ils trouvent leur origine dans une grande incertitude sur la demande de services postaux : Quelles seront la durée et l'ampleur des baisses de trafic ? Y aura-t-il un plateau ? Quels seront les usages, les besoins et les prix du trafic demain ? Et subsidiairement, à plus court terme, les élasticités prix sont elles en train de se modifier ?³⁴

Comment réguler en avenir incertain ? Quels contrôles ? Quels prix ? Quelle qualité de service ? Ce pourrait être une question importante pour les économistes postaux dans les toutes prochaines années. Pour les opérateurs postaux la réponse est claire : avec moins de régulation. C'est la bonne réponse si on estime que les nouvelles technologies rendent inutiles un service universel postal. Dans cette hypothèse on pourra toutefois se demander si ce n'est pas la porte ouverte à de nouvelles exploitations de rente de monopole. En effet la concurrence a peu de chance de s'installer là où elle n'est pas déjà présente. Et quand elle est là, elle est assez largement cantonnée et devrait vraisemblablement le rester dans les années à venir. Toutefois, si la seule justification du régulateur était concurrentielle, l'économiste pourrait se demander si les autorités de concurrence ne seraient pas suffisantes pour assurer le contrôle d'un secteur où de toutes façons l'incertitude rendra la tâche du régulateur encore plus difficile. Comment délimiter ce qui est du ressort de l'asymétrie de l'information que le régulateur devra essayer de diminuer et de l'absence d'information ? Comment laisser jouer au mieux les capacités d'adaptation.

Autre branche de l'alternative, la plus vraisemblable aujourd'hui, malgré la baisse du trafic et la substitution par l'électronique d'une partie des flux, l'existence du service universel est souhaitable et souhaitée. Dans cette hypothèse, on ne peut pas compter QUE sur les opérateurs pour faire valoir l'intérêt général. Quels sont les besoins de la société et quels coûts pour y répondre ? Il vaudrait mieux que les régulateurs soient à même de vérifier si des changements sont nécessaires au plan financier. Et si le service universel doit évoluer il vaudrait mieux que les régulateurs puissent apporter leur expertise au débat, certes politique et social, mais aussi économique qui ne manquera pas de s'ouvrir.

Bibliographie

Andersson, Peter (2008). « Liberalization and Market performance: towards higher efficiency in Sweden » In Michael Crew, Paul Kleindorfer, and James I. Campbell Jr., eds. *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 19 mai 1993, affaire C-320/91. Procédure pénale contre Paul Corbeau. Demande de décision préjudicielle du tribunal correctionnel de Liège - Belgique

Barreau, Jocelyne (1995), la réforme des PTT. Quel avenir pour le service public ? Éditions La Découverte, Paris, 276 p

Campbell, Jim(1995). "A Review of Efforts to Develop a New Policy Framework for Postal Services in the European Union." in M. Crew and P.R. Kleindorfer (eds), *Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives*, Boston, M.A : Kluwer Academic Publishers.

Campbell, Jim (1994), « Couriers and the European Postal monopolies : Policy challenges of a Newly Emerging Industry » in R.H. Pedlar and M.P.C.M. Van Schendelen, eds., *Lobbying in the European Union*, Dartmouth: Aldershot, U.K.

Campbell, Jim, Alex K. Dieke and Antonia Niederprüm (2008). « National Postal Policies in Europe on the Eve of the Third Directive » In Michael Crew, Paul Kleindorfer, and James I. Campbell Jr., eds. *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Copenhagen Economics (2010) « Main developments in the Postal Sector (2008-2010)» Study for the European Commission, DG Internal Market and Services

Cour des Comptes (2003). « Les Comptes et la Gestion de La Poste (1991 – 2002) », Rapport au Président de la République, Paris.

Cour des Comptes (2010). « La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire », Rapport Public thématique, Paris.

Costich E. Rand and W. Gail Willette (1995), "Regulation of Unregulated Firms: The Postal Service and UPS", in M. Crew and P.R. Kleindorfer (eds), *Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives*, Boston, M.A : Kluwer Academic Publishers.

Crew, Michael A., Gonzales d'Alcantara, Paul R. Kleindorfer, Philippe Claeys and Bert Kuypers (2008), "Economic Factors Underlying Postal Reform in the European Union," in M. A. Crew, P. R. Kleindorfer and J. I. Campbell, Jr. *Handbook of Worldwide Postal Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Frédérique Fève, Jean-Pierre Florens, Frank Rodriguez, Soterios Soteri and Leticia Veruete-McKay (2012), « Evaluating demand for letter price elasticities and technology impacts in an evolving communications Market », Seventh bi-annual conference on The Economics of the Postal Sector in the Digital World, 22-23 mars 2012, Toulouse, France.

Gallet-Ryback, Catherine, Cécile Moreno, Daniel Nadal and Joëlle Toledano (2008), « The French Postal Market in the Wake of the Postal Law of 2005 » In Michael Crew, Paul Kleindorfer, and James I. Campbell Jr., eds. *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Groupe La Poste (2010), document de Référence.

ITA Consulting and WIK Consult (2009) « The Evolution of the European Postal Market since 1997 » Study for the European Commission, DG Internal Market and Services

Larcher, Gérard (1997), « Sauver La Poste : Devoir Politique, Impératif Economique », Commission des Affaires Economiques, Groupe d'études sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications, Les rapports du Sénat, n° 42, Paris.

Livre Vert sur le développement du marché unique des services postaux (COM/91/476), Commission des Communautés Européenne, 11 juin 1992

PLS Ramboll (2002) 'Employment Trends in the EU Postal Sector, Final Report' Study for the European Commission, DG Internal Market and Services

Hubert Prévot : Rapport de synthèse remis à Paul Quiles, ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, 31 juillet 1989. (À l'issue du débat public sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications) Ministère des PTE, 1989.

Assemblée Nationale (1998), Projet de Loi de finances 1999.

Rapport sénatorial de Mr G. Delfau (n° 135) fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur l'action communautaire en matière postale, Sénat, 14 décembre 1995.

Rapport sénatorial de Mr Hérisson (n° 346) fait au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité de service, Sénat, 7 mai 1996

Patrice Salini (2001), « Le marché français de la messagerie » <http://patrice.salini.free.fr/Messagerie-TIL-04.pdf>

Toledano, Joëlle (2004) « La Suède, laboratoire de la régulation postale » in Joëlle Toledano ed. « *Economie Postale : Les Fondements* », Economica, Paris.

PTS (2011). « Service and Competition 2011 : The postal services market in Sweden » PTS-ER 2011:11.

Clifford Winston, 1993 "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists" *Journal of Economic Literature* Vol. XXXI, September, pp. 1263-1289

¹ Cette histoire reste à faire. Outre les faits et analyses économiques rassemblés sur cette période, les éléments de contexte présentés dans cette introduction proviennent essentiellement soit de rapports parlementaires français et d'articles juridiques ou économiques soit de l'excellent historien juriste et

néanmoins lobbyiste des expressistes américains Jim Campbell (1994 et 1995). Pour illustrer le poids des interventions des acteurs sur le déroulement du processus, on peut remarquer que la date même du démarrage de la préparation du Livre Vert n'est pas la même selon le point de vue présenté. Quand on lit les différents rapports parlementaires français –ils sont nombreux, cf. ; Delfau (1994, p.7), Hérisson (1996, p5) par exemple. - et les prises de position politiques en France, l'histoire du Livre Vert trouve toujours son origine par l'impulsion donnée sous la présidence française de l'Union, par une réunion informelle des ministres des télécommunications à Antibes en 1989. Racontée par Jim Campbell les travaux de la Commission ont démarré dès 1989 sous l'impulsion des postes européennes (1994, p.13). La réunion d'Antibes ne faisait ainsi que renforcer la demande des postes européennes à la Commission.

² Dès 1974 une commission d'enquête parlementaire avait proposé de séparer les deux activités et de créer un établissement public pour le téléphone.

³ La bibliographie pourrait être longue sur ce sujet. Le rapport Prévost (1989) a fait la synthèse du débat public.

⁴ Livre Vert p. 131 ;

⁵ L'usage du mot « intégrateur » pour qualifier le transport international de lettres et de marchandises visait à traduire la réalité du processus de transport et de distribution des objets ; Jusque là les postes avaient mis en place une organisation où les objets étaient traités par les postes nationales qui se transféraient les objets via des règles techniques et économiques définies dans le cadre de l'Union Postale Universelle. Les intégrateurs, eux, mettent en place des systèmes de prise en charge de bout en bout en s'appuyant en particulier sur des systèmes d'information performants. Ce sont des services très rapides (express) qui s'inscrivaient dans le prolongement de l'activité des coursiers (« courrier » en Anglais).

⁶ Campbell (1994), p 1, et aussi « This (meeting) was the beginning of the International Express Carriers Conference, which became the primary client for the long effort to untangle the restraints of the European postal monopolies », p4.

⁷ « *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi!* » Le Guépard de Giuseppe Tomasi de Lampedusa (1958). « Si nous voulons que tout reste tel que c'est, il faut que tout change »

⁸ La directive de 2008 a prévu deux ans de dérogations avec une libéralisation totale au 1^{er} janvier 2013 pour les 12 Etats entrés dans l'Union après 2002 plus la Grèce et le Luxembourg. C'est toutefois plus de 95% du trafic total européen qui doit nécessairement être ouvert à la concurrence dès le 1^{er} janvier 2011.

⁹ Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_fr.htm

¹⁰ In M. A. Crew, P. R. Kleindorfer and J. I. Campbell (2008), cf. J.I. Campbell and A.K. Dieke et M.A. Crew, . d'Alcantara, P.R Kleindorfer, P. Claeys and B. Kuypers.

¹¹ ITA Consulting et WIK Consult (2009) et Copenhagen Economics (2010).

¹² Cf. Winston (1993)

¹³ Les travaux réguliers du régulateur PTS, et de l'universitaire Peter Andersson permettent aujourd'hui de disposer de bilans aussi rigoureux que possible de la politique postale suédoise. Pour ne citer que les publications les plus récentes, Andersson (2008), PTS (2011). Il y a bien sûr d'autres sources, y compris Sweden Post, CityMail et des rapports gouvernementaux. Toutefois, ce qui fait vraiment la différence réside dans la production d'informations homogènes par PTS tant en matière de volumes et de parts de marché que d'informations de prix inaccessibles ailleurs en Europe.

¹⁴ Ainsi, il est ainsi très surprenant de constater que depuis environ 10 ans la poste belge (Bpost) ne semble rendre public aucune information précise sur ses trafics. On peut toutefois retrouver des tendances à travers les verbatim d'intervention publique de son président. De fait ce sont souvent les entreprises côtés en bourse pour lesquelles l'information est la plus accessible. Seules toutefois les archives de la poste néerlandaise permettent de remonter jusqu'au années 90.

¹⁵ Pour une description du marché du routage en France, cf. C. Gallet-Rybak, C. Moreno, D. Nadal et J. Toledano (2008).

¹⁶ Toledano, J (2004).

¹⁷ En Italie également il semble exister une certaine concurrence. Toutefois l'information disponible est peu fiable.

¹⁸ Andersson (2008).

¹⁹ A cet égard, PTS estimait récemment que ce rééquilibrage tarifaire avait permis de limiter, comparativement au marché danois, les baisses de trafic en Suède. « One reason why the Swedish letter Market has coped so much than the Danish market, where the situation is virtually catastrophic, is that Sweden has a considerably lower price level for large customers due to the prevailing competition and consequent improvement to efficiency. This means that fewer Swedish customers are abandoning letters for electronic alternatives as regards transaction mail, while postal operators can compete with other media in the direct advertising market and even take market shares in this sub-market". In PTS (2011,p.8)

²⁰ Les baisses obtenues par les grands émetteurs de courrier au Royaume-Uni ne relèvent pas en tant que telle de la pression concurrentielle, mais plutôt à certains égards de la pression réglementaire en matière de tarifs d'accès à réseau. Les tarifs d'accès de Royal Mail devaient respecter des règles conduisant à augmenter l'écart entre ses propres tarifs et ceux des consolidateurs de courrier.

²¹ En Suède, l'écart est de 11%, aux Pays-Bas de 12% (avril 2012).

²² ITA Consulting et Wik Consult, p. 77 et sq.

²³ Et ce, d'autant qu'elles étaient élevées !

²⁴ Comme en témoigne a contrario les contentieux communautaires en aides d'Etat et abus de position dominante de Deutsche Post.

²⁵ L'augmentation des prix des envois de courrier et de colis vendus à l'unité ne doit pas dépasser l'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Une 2ème règle concerne la marge maximale autorisée pour le service universel.

²⁶ Annonce de Sandd en juillet 2011 d'une augmentation des prix de 5%.

²⁷ Cf. site web, in rapport d'activité et présentation aux analystes financiers. PostNL anticipe d'ici 2015 une baisse annuelle du trafic de 7%.

²⁸ Financial report, Morgan Stanley Research Europe, May 2009.

²⁹ Les chiffres de ce paragraphe proviennent de sources différentes. Pour le début des années 90, ils proviennent le plus souvent d'un rapport de la Cour des Comptes (2002), et du Livre Vert. Pour les données les plus récentes, elles proviennent soit d'un « document de référence 2010 » publié par La Poste soit d'un rapport de la Cour des Comptes de 2010, et d'informations publiées dans la presse pour 2011(CEP, 3/2012).

³⁰ Dès 1997, le rapport du Sénateur Larcher fait un diagnostic assez équilibré de la situation de La Poste française et des difficultés auxquelles elle doit faire face. Tous les handicaps de compétitivité et spécificités de La Poste au regard d'une situation de « droit commun » sont pointés dans ce rapport. Le diagnostic est repris et mis à jour dans le rapport de la Cour des Comptes en 2002.

³¹ Document de référence (2010)

³² Décision n° 2011-1451 de l'Arcep en date du 20 décembre 2011 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal p. 2 : « Il s'est avéré que les projections faites à l'horizon 2014 ne faisaient pas apparaître un équilibre satisfaisant des comptes du service universel. Les principales hypothèses identifiées à l'occasion de ces travaux portaient sur les points suivants :

- l'évolution des volumes à moyen terme, et notamment la poursuite de la tendance à la baisse des trafics observée depuis 2007 chez la plupart des opérateurs postaux historiques à l'échelle européenne ;

- une connaissance insuffisante de la réaction potentielle des différents segments de la demande à des changements de tarifs ; cette connaissance est pourtant nécessaire pour examiner la pertinence de hausses tarifaires pour contrebalancer la baisse des volumes ;

- les effets de l'introduction de la lettre verte, dont La Poste attend des économies de coûts pour autant que les volumes d'envois prioritaires lointains diminuent notablement. »

L'ARCEP en a conclu que ces incertitudes ne permettaient pas, à ce stade, de mettre en place un dispositif d'encadrement pluriannuel des tarifs sur la période initialement envisagée, et qu'il convenait plutôt de prolonger en 2012 le dispositif actuel et de mettre à profit ce délai supplémentaire pour approfondir l'économie du service universel à l'horizon 2015.

³³ Alors que la taille, les densités géographiques et les trafics par tête de la Belgique et des Pays-Bas sont comparables, l'écart tarifaire entre Bpost et PostNL est entre 30 et 50% pour la lettre de moins de 20 grammes. Il y a bien sûr d'autres éléments de coûts qui justifient sûrement cet écart de prix, la quantité de travail a baissé entre 2005 et 2010 de 20% comme les emplois en équivalent plein-temps (cf. Rapport d'activités) Toutefois, le trafic par tête et la densité géographique sont les principaux inducteurs de coût de la distribution. Une partie de cet écart se retrouve certainement dans la marge.

³⁴ Frédérique Fève et alii (2012)