

## La re-réglementation du secteur postal dans l'Union européenne

par Valentin Petkantchin, directeur de la recherche à l'Institut économique Molinari

D'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'ensemble du secteur postal est censé devenir concurrentiel dans une majorité d'États membres de l'Union européenne (UE). Les autres pays devront suivre 2 ans plus tard. En principe, les monopoles historiques ne devraient plus être explicitement protégés. Néanmoins, les pouvoirs publics nationaux ont entamé un processus de re-réglementation, au point de mettre en danger l'ouverture réelle à la concurrence et ses bénéfices attendus pour les consommateurs.

Sur le papier, il ne sera certes pas interdit de concurrencer les opérateurs postaux traditionnels. Cependant, la réalité est autre puisque de nouveaux obstacles réglementaires sont parallèlement imposés aux nouveaux concurrents potentiels qui voudraient se lancer sur le marché postal.

Ces obstacles prennent des formes diverses et variées : des conditions d'entrée sur le marché difficiles à remplir, des contributions obligatoires à des « fonds de compensation », des salaires minima hors de portée, ou encore des dispositions fiscales prohibitives. Au nom du « service postal universel », ces obstacles visent à protéger les monopoles postaux d'hier. Néanmoins, ils porteront inévitablement atteinte à la concurrence et au bon fonctionnement du marché postal.

### UNE OUVERTURE INCOMPLÈTE

L'ouverture prévue début 2011 est la dernière phase d'une réforme commencée en 1992 quand les instances européennes rendent public le « Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux »<sup>1</sup>. Face aux monopoles postaux nationaux de l'époque, jugés inefficaces, elles proposent de réduire progressivement le périmètre des envois (selon leur poids entre autres) que les États membres peuvent réserver à leur opérateur national.

Ainsi, en vertu d'une directive de 1997, les monopoles gardaient la prérogative pour les envois de moins de 350 grammes. En 2002, une 2<sup>e</sup> directive a abaissé cette limite à 100 grammes pour la période 2003-2005, et à 50 grammes pour 2006-2010. Enfin, la dernière directive en date (2008) prévoit l'ouverture de l'ensemble des envois après 2010 pour la plupart des États, représentant 95% du volume de correspondance européenne<sup>2</sup>. Certains États – la Finlande (1991), la Suède (1992), le Royaume-Uni (2006), l'Allemagne (2008), les Pays-Bas et l'Estonie (2009) – ont déjà ouvert *de jure* l'ensemble de leur marché national.

Cependant, le poids des envois n'est pas en soi un critère efficace d'ouverture à la concurrence. Ainsi, la focalisation des autorités sur ce critère omet de mettre au cœur de la réforme ce qui rendrait un marché réellement concurrentiel, à savoir l'absence de barrières légales à l'entrée, la possibilité pour les acteurs économiques de fournir des services postaux

sans tracas particulier et sans devoir subir les interventions systématiques de l'État.

La concurrence incite alors les opérateurs à innover, par exemple, dans le tri et l'acheminement du courrier, à proposer une gamme enrichie de produits et services, y compris des heures d'ouverture allongées, un suivi sur Internet des envois, etc. La concurrence ici comme ailleurs tend à pousser les fournisseurs à faire de leur mieux pour essayer d'attirer les consommateurs.

L'ouverture initiée par Bruxelles est largement insuffisante à cet égard.

Elle laisse d'abord intacts plusieurs sources de distorsions déjà existantes sur les marchés postaux nationaux. Par exemple, en dépit de l'ouverture initiée par Bruxelles, la plupart des opérateurs nationaux postaux sont toujours sous un contrôle étatique total<sup>3, 4</sup>. Ils bénéficient d'injections de capital et d'aides financières qui créent inévitablement des distorsions vis-à-vis des opérateurs privés. Un contrôle des prix est également exercé par les pouvoirs publics, notamment en ce qui concerne le « service universel », empêchant là aussi la concurrence de jouer pleinement son rôle<sup>5</sup>.

Au-delà de ces distorsions déjà existantes, les pouvoirs publics nationaux ont ajouté toute une panoplie de nouvelles réglementations. Comme les contrôles de prix et les aides, cette re-réglementation des marchés postaux européens a un impact particulièrement négatif sur la concurrence



1. Voir « Législation postale de l'UE », Commission européenne, disponible à : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/legislation\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_fr.htm).

2. Voir le rapport commandé par la Commission européenne, intitulé "The Evolution of the European Postal Market since 1997", ITA Consulting & WIK Consult, 2009, p. XIII, disponible à : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/studies/2009-wik-evolution\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2009-wik-evolution_en.pdf). La date limite est repoussée à fin 2012 pour 11 États membres (République Chèque, Grèce, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie et Slovaquie).

3. Il existe des exceptions, à l'image de TNT (Pays-Bas) et de Maltapost (Malte) qui ont été totalement privatisés. Les opérateurs postaux allemand, autrichien ou belge ont été quant à eux partiellement privatisés, l'État contrôlant encore plus de la moitié des actions dans les deux derniers cas. Source: « The Evolution of the European Postal Market since 1997 », *Op. cit.*, p. XIV.

4. L'opérateur national français est même rendu non privatisable selon la *Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*, Article 1, disponible à : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021801431&dateTexte=>.

5. Cela inclut notamment le concept d'un tarif unique sur tout le territoire d'un pays alors que les coûts économiques d'acheminement diffèrent. Des prix administratifs fixés à des niveaux trop faibles rendent les services non rentables dans certaines régions et empêchent *de facto* les concurrents privés de les fournir.

et les éloigne davantage d'une réelle libéralisation.

### ENTRÉE CONDITIONNELLE POUR LES NOUVEAUX CONCURRENTS

D'une part, l'entrée des nouveaux concurrents peut être soumise à des conditions difficiles à satisfaire. Elle peut, d'autre part, s'accompagner d'une « taxe » qui sert en général à financer l'opérateur public et limite l'intérêt qu'un opérateur privé pourrait avoir à entrer sur le marché postal.

#### Conditions prohibitives d'octroi de licence : le cas de la Finlande

La Finlande est l'un des premiers pays de l'UE à avoir ouvert officiellement son marché postal en 1991. En théorie, le monopole a donc depuis été levé.

En pratique, l'entrée de nouveaux opérateurs a été entravée par l'obligation d'obtenir – sous conditions – une licence pour la distribution de courrier adressé. Ainsi, les pouvoirs publics exigent des nouveaux concurrents de fournir un « service universel », incluant entre autres une distribution du courrier chaque jour ouvrable<sup>6</sup>. S'ils limitent leur service à certaines régions, les détenteurs de licences sont aussi obligés de payer à l'État une contribution comprise entre 5 % et 20 % de leur chiffre d'affaire, en fonction de la densité de la région desservie.

De telles exigences sont de réelles barrières à l'entrée sur le marché postal, même si *de jure* le monopole a été supprimé. Ces obstacles sont d'autant plus redoutables que les nouveaux concurrents ne bénéficient pas d'économies d'échelle – pourtant cruciales dans le secteur postal – à la différence de l'ex-opérateur monopolistique qui couvre l'ensemble du territoire national. Pas étonnant dans cette situation que Suomen Suoramainonta Oy (SSM), le seul concurrent de la poste nationale finlandaise à avoir obtenu une licence, l'ait laissée expirer en 2003 sans même s'en être servi<sup>7</sup> !

Ailleurs, quand la réglementation ne les en a pas empêchés, les nouveaux opérateurs postaux se sont d'abord lancés dans certaines régions, proposant parfois une distribution moins fréquente du courrier mais aussi moins chère pour l'utilisateur qui se voyait ainsi offrir la possibilité de choisir entre fréquence et coût. L'extension au reste du territoire, quand elle a eu lieu, ne s'est faite que progressivement.

Par exemple, en Espagne le concurrent Unipost a commencé la distribution de courrier au niveau local avant d'envisager le déploiement d'un réseau national en faisant appel à différents opérateurs locaux<sup>8</sup>. TNT mise sur une stratégie similaire en Allemagne en s'appuyant sur des opérateurs locaux déjà existants : alors que l'entreprise est capable de couvrir les besoins de 40 % des ménages, une fois associée à des partenaires locaux,

ce taux atteint 90 %. Enfin, aux Pays-Bas, le nouveau concurrent Sandd a commencé par couvrir les besoins de 45 % du pays avant de développer, 4 ans plus tard, un réseau de distribution national. Comme Selekt Mail, il ne distribuait le courrier que deux fois par semaine, ce qui permit de baisser les coûts et de proposer des prix plus attractifs aux consommateurs dont les envois s'avéraient moins urgents.

Imposer d'emblée des conditions d'obtention de licence quasi prohibitives, comme cela fut le cas en Finlande, revient à dresser une barrière légale infranchissable pour les nouveaux opérateurs. Comme le conclut la Commission européenne, « [e]n fait, le régime d'octroi des licences a bloqué la concurrence dans le service de la distribution du courrier adressé en Finlande »<sup>9</sup>.

À l'exception de la République Tchèque et des Pays-Bas où aucune autorisation n'est nécessaire, des régimes plus ou moins similaires existent dans plusieurs pays de l'UE, comme en Estonie. Ce pays a ouvert *de jure* son marché postal en 2009 mais les conditions d'octroi de licence sont là aussi jugées prohibitives<sup>10</sup>. La Belgique semble également s'engager dans cette voie où une réglementation prévoit d'imposer aux nouveaux prestataires de services postaux l'obligation d'une couverture de 80 % du territoire après 5 ans<sup>11</sup>.

#### Des contributions obligatoires à des « fonds de compensation »

En autorisant les nouveaux concurrents à entrer sur le marché national, certains États comptent en parallèle leur faire payer une « contribution » (basée sur leurs recettes, profit, volume de courrier distribué, etc.), afin d'alimenter un « fonds de compensation » visant à financer certaines activités de l'opérateur public. L'Italie est dotée d'un tel fonds depuis 1999. En France, la loi postale de 2010 prévoit également d'en créer un.

La justification affichée par les pouvoirs politiques pour la création de ces fonds est de financer la mission de « service universel », généralement confiée à l'ex-monopole. Dans le cas français, les modalités précises d'application ne sont pas encore déterminées, mais les concurrents de La Poste seront obligés – s'ils veulent pouvoir opérer sur le marché français – d'alimenter ce fonds au prorata du volume de leur correspondance.

Or, au-delà de la complexité de la mise en place d'un tel système<sup>12</sup> et de sa capacité réelle de financer les besoins du prestataire du « service universel »<sup>13</sup>, il est profondément anticoncurrentiel.

Les nouveaux opérateurs sont amenés à financer les opérations de leur principal rival qui est aussi le concurrent le mieux établi sur l'ensemble du territoire. Et ce, même si les nouveaux concurrents n'auront jamais recours à son réseau postal. C'est d'ailleurs ce qui différencie un tel fonds

**« Alors que l'ouverture du marché postal approche, les États membres essaient de durcir les conditions d'entrée pour les nouveaux concurrents postaux. Une telle re-réglementation est cependant dommageable pour la concurrence et pour les consommateurs en matière de prix, de fréquence de livraison et de choix de services postaux. »**

6. Voir le rapport commandé par la Commission européenne, « Main developments in the postal sector (2006-2008) - Country sheet: Finland », Ecorys, septembre 2008, p. 39, disponible à : [http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt\\_consultations/library?l=/postal\\_services/studies/finlandpdf/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/postal_services/studies/finlandpdf/_EN_1.0_&a=d).

7. Ecorys, 2008, *Op. cit.*, p. 245-253.

8. Voir « The Evolution of the European Postal Market since 1997 », *Op. cit.*, p. XIX.

9. Voir le Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale (Directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE), décembre 2008, p. 5, disponible à : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/reports/report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/reports/report_fr.pdf).

10. Voir « The Evolution of the European Postal Market since 1997 », *Op. cit.*, p. XIII et p. 20.

11. Article 28 3° de l'Avant-projet de loi modifiant le Titre I et IV de la Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (...), p. 17, disponible à : <http://www.ibpt.be/ShowDoc.aspx?objectID=3052&lang=fr>.

12. Voir à cet égard l'étude, « Funding universal service obligations in the postal sector », Oxera, janvier 2007, disponible à : <http://www.oxera.com/main.aspx?id=5759>.

13. En Italie, par exemple, il n'a pu couvrir que 0,04 % de ces besoins en 2005 (voir Oxera, *Op. cit.*, p. 33).

de celui qui existe dans le secteur des télécoms. Dans ce dernier, les différents concurrents qui financent le fonds, sont aussi généralement amenés à utiliser le réseau du fournisseur de « service universel », ne serait-ce que pour la terminaison de leurs appels dans les régions éloignées.

Un tel système comporte aussi une dose importante d'insécurité juridique pour les nouveaux concurrents : leurs contributions ne risquent-elles pas par exemple d'augmenter si le fonds s'avère insuffisant mettant ainsi en danger leur rentabilité?

Alors que l'ouverture du marché postal approche, les États membres essaient de durcir les conditions d'entrée pour les nouveaux concurrents postaux. Une telle re-réglementation est cependant dommageable pour la concurrence et pour les consommateurs en matière de prix, de fréquence de livraison et de choix de services postaux.

### L'OBSTACLE DU SALAIRE POSTAL MINIMUM : L'EXEMPLE DE L'ALLEMAGNE

L'imposition d'un salaire minimum spécifique au secteur postal est un autre moyen d'entraver la concurrence. Telle fut la voie choisie par l'Allemagne où un salaire minimum a été adopté fin 2007, soit peu avant l'ouverture complète du secteur postal intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La légalité de cette réglementation a été contestée : le tribunal administratif de Berlin l'a déclarée illégale en mars 2008, le tribunal d'appel l'a suspendue fin 2008; enfin début 2010, la Cour administrative fédérale l'a finalement rejetée pour des vices de procédure<sup>14</sup>. De nouvelles tentatives du gouvernement allemand afin d'imposer un salaire minimum postal ne sont donc pas exclues.

Le cas allemand devrait servir de leçon pour les pays qui seraient tentés de suivre le même chemin.

En vertu de la législation initiale, tout opérateur postal de courrier adressé était légalement obligé de payer ses postiers au minimum 9,80 euros de l'heure, un montant supérieur de plus de 23% au salaire que pratiquaient en moyenne les concurrents de l'ex-monopole Deutsche Post (voir Tableau 1).

Tableau 1

Impact de l'imposition du salaire minimum postal en Allemagne					
	Deutsche Post (ex-monopole)	Concurrents (moyenne)	Salaire minimum légal	Augmentation du coût de la main-d'œuvre des concurrents	Impact sur les coûts totaux moyens des concurrents
Salaire (postiers)	11,29 euros/h	7,94 euros/h	9,80 euros/h	+ 23,4 %	+11,7 %

Source : Ecorys, « Effect of minimum wage on competitors in the German postal market », 2008.

À l'évidence, l'imposition d'un tel salaire minimum visait à protéger les conditions de salaires de l'opérateur public datant de l'époque où il bénéficiait d'un monopole protégé. Il est probable que ces niveaux de salaires ne reflètent pas la productivité de la main-d'œuvre en situation concurrentielle. Ainsi, la concurrence a bel et bien un rôle important à jouer dans l'ouverture du marché postal en ramenant les salaires postaux en ligne avec la productivité dans ce secteur.

Dans le cadre d'une telle ouverture, Deutsche Post pouvait se retrouver

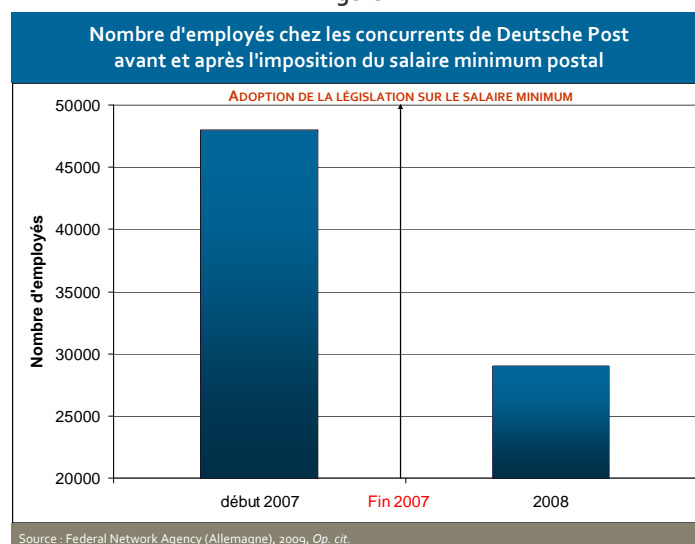
en difficulté face aux nouveaux concurrents dont les coûts de main-d'œuvre étaient plus bas. L'imposition du salaire minimum mettait *de facto* fin à ce processus d'ajustement et empêchait la concurrence de jouer correctement son rôle.

L'imposition d'un salaire postal minimum a un caractère particulièrement anticoncurrentiel.

En effet, le coût de main-d'œuvre pèse généralement lourd dans les comptes d'exploitation d'un opérateur postal, pouvant représenter jusqu'à 60% des dépenses, voire plus. Son renchérissement artificiel par la réglementation fait donc monter en flèche les coûts totaux. Selon les estimations, les concurrents de Deutsche Post voyaient ainsi leurs coûts moyens s'envoler de près de 12% à cause du salaire minimum.

Même si l'instauration d'un salaire minimum a été rejetée début 2010, elle a créé une grande insécurité juridique qui a affecté la concurrence postale en Allemagne. Elle a contribué aux licenciements massifs qui ont eu lieu suite à son adoption, le nombre d'employés chez les concurrents de Deutsche Post s'effondrant de près de 40 %, soit une suppression d'environ 19 000 emplois<sup>15</sup> (voir Figure 1).

Figure 1



PIN Group l'un des principaux concurrents de Deutsche Post a été accusé à la faillite en 2008<sup>16</sup>.

Une telle réglementation est à l'évidence une barrière légale à l'entrée et présente un impact anticoncurrentiel important. Elle se fait évidemment aux dépens des employés des concurrents de l'ancien monopole postal. En diminuant la pression concurrentielle, elle se fait aussi aux dépens des consommateurs.

### UNE FISCALITÉ INÉGALE : LE CAS DU ROYAUME-UNI

Historiquement, les services publics postaux sont exemptés de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les États membres de l'UE. La portée de l'exemption varie en pratique selon les pays (voir Tableau 2, page 4).

14. Voir « Springer mulls suing over postal wage chaos », *The Local*, 30 janvier 2010, disponible à : <http://www.thelocal.de/money/20100130-24915.html>.

15. Source : Federal Network Agency, *Rapport annuel 2008*, mars 2009, p. 123, disponible à : <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/17343.pdf> (calculs de l'auteur). Il s'agit des employés travaillant pour les concurrents de Deutsche Post dans le segment « correspondance » (lettres) du marché postal allemand.

16. Voir l'article « Many jobs to go at bankrupt postal group PIN », *Reuters*, 6 avril 2008, disponible à : <http://www.reuters.com/article/idUSL057263520080406>.

Tableau 2

Exemption de TVA pour les services postaux dans les États membres (2008)	
Aucune exemption	Finlande, Suède, Slovaquie
Services réservés	Espagne, Lettonie
Service universel	Belgique, Bulgarie, République Tchèque, Allemagne, Danemark, Estonie, France, Grèce, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovaquie
Ensemble des services fournis par les prestataires de « service universel »	Autriche, Chypre, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni

Source : Commission européenne.

Avec l'ouverture à la concurrence, cette exemption de TVA est susceptible de devenir elle-même une source de distorsions pour la concurrence. Par exemple, au Royaume-Uni tous les services fournis par l'opérateur historique (Royal Mail) sont exemptés alors qu'un de ses concurrents, TNT Post UK est, quant à lui, obligé de la faire payer à ses clients. Or, certains d'entre eux aussi importants que les banques, les compagnies d'assurance, les organismes de charité ou des établissements publics ne peuvent pas récupérer la TVA. Du coup, en ayant recours aux services d'un opérateur privé, ils doivent faire face à un coût additionnel de 17,5 % (ce qui correspond à la TVA anglaise). TNT Post UK a contesté cette situation devant les tribunaux.

Un tel traitement fiscal inégal peut en effet fournir un avantage concurrentiel à l'ex-monopole notamment si l'exemption de TVA dont il bénéficie est largement supérieure à la TVA irrécupérable appliquée à ses investissements (véhicules transportant le courrier, par exemple). Au Royaume-Uni, l'autorité postale Postcomm a estimé que cette dernière correspondait ainsi à 2,5 % en moyenne des prix pratiqués par Royal Mail, soit moins que le taux de TVA exempté (17,5 %) <sup>17</sup>.

La situation est cependant en train d'évoluer. Dans un arrêt d'avril 2009 <sup>18</sup>, la Cour européenne de justice a précisé que seuls les envois

relevant du service universel pouvaient être exemptés de TVA et qu'aucune prestation individuellement négociée – avec des clients d'affaires par exemple – ne pouvait normalement bénéficier de l'exemption. Les autorités britanniques, en particulier, sont en train de la lever sur une partie des services postaux fournis par Royal Mail <sup>19</sup>.

Cet arrêt risque cependant d'être insuffisant pour mettre fin aux distorsions créées par ce régime fiscal à plusieurs « vitesses » dans le cadre du marché postal européen. En effet, les produits déclarés comme faisant parti du « service universel » et exemptés de TVA, sont aussi en concurrence plus ou moins directe avec les autres services postaux qui ne bénéficient pas de l'exemption.

**« Contrairement aux effets d'annonce des pouvoirs publics, il s'agit en fait d'une libéralisation partielle et incomplète. Aux obstacles existants, les efforts de re-réglementation des différents gouvernements nationaux ajoutent de nouvelles barrières légales à l'entrée dans le domaine postal. »**

### CONCLUSION

L'ouverture complète à la concurrence du secteur postale est censée toucher la grande majorité des pays de l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Contrairement aux effets d'annonce des pouvoirs publics, il s'agit en fait d'une libéralisation partielle et incomplète. Aux obstacles existants, les efforts de re-réglementation des différents gouvernements nationaux ajoutent de nouvelles barrières légales à l'entrée dans le domaine postal.

Ces efforts de re-réglementation – qui pourraient prendre d'autres formes dans le futur – sont de nature anticoncurrentielle. Il faut rester vigilant parce qu'ils peuvent annihiler les bénéfices qu'on attend de la concurrence dans le secteur postal européen.

17. Voir « A Review of Royal Mail's Special Privileges », Postcomm, janvier 2004, p. 12, disponible à :

<http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/policy-and-consultations/documents-by-date/2004/AReviewofRoyalMailsSpecialPrivileges.pdf>.

18. Voir l'Arrêt de la Cour européenne de justice du 23 avril 2009 dans l'affaire C-357/07, disponible à :

<http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=fr&num=79909576C19070357&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>.

19. Voir « VAT treatment of postal services: Decision of the European Court of Justice in the case of TNT Post UK Ltd », HM Revenue & Customs, 15 octobre 2009, disponible à :

<http://search.hmrc.gov.uk/kbroker/inldrev/inldrev/search.lsim?sr=0&nh=20&cs=iso-8859-1&sc=ir&ha=7&mt=0&qt=VAT+Royal+Mail>.



### Valentin Petkantchin

M. Petkantchin détient un doctorat ès sciences économiques et est diplômé du Magistère média et formation économique de l'Université d'Aix-Marseille III. Entre 1996 et 2003, il a été chercheur au Centre d'analyse économique et a enseigné l'économie à la Faculté d'économie appliquée, ainsi qu'à la Faculté de droit, au sein de cette même université. Il compte à son actif plusieurs publications scientifiques et travaux de recherche portant sur divers sujets. De janvier 2004 à mai 2006, il a été directeur de la recherche à l'Institut économique de Montréal. Il travaille depuis juin 2006 auprès de l'IEM.

L'Institut économique Molinari (IEM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant et sans but lucratif.

Il s'est fixé comme mission de proposer des solutions alternatives et innovantes favorables à la prospérité de l'ensemble des individus composant la société.

Reproduction autorisée à condition de mentionner la source [www.institutmolinari.org](http://www.institutmolinari.org)

Directrice générale : Cécile Philippe  
Directeur de la recherche : Valentin Petkantchin  
Maquette et montage : Gilles Guénette