

Les menaces pesant sur l'ouverture du secteur postal en Europe

Dans les pays de l'Union Européenne, les marchés postaux ont été ouverts à la concurrence pour les envois d'un poids supérieur à 50 grammes. De nombreux monopoles nationaux subsistent pour les envois d'un poids inférieur à cette limite. Sous l'impulsion de l'UE, l'ouverture complète de ces marchés doit intervenir au plus tard en 2011. Les consommateurs – entreprises ou particuliers – peuvent légitimement s'attendre à une baisse des prix ou à une amélioration de la qualité du service qui leur est fourni (taux de livraison à J+1 plus élevé, etc.).

Néanmoins, les bénéfices pour les consommateurs d'une telle ouverture sont menacés par l'imposition de normes sociales non-contractuelles, à l'image de l'instauration d'un salaire minimum légal sur le marché postal allemand en décembre 2007. De telles dispositions sont des barrières à l'entrée anticoncurrentielles qui limitent directement la possibilité qu'ont les employeurs et les employés de contracter librement sur le marché du travail et ainsi de saisir toutes les opportunités de création d'emplois.

LA CONCURRENCE EST UNE CHANCE POUR LES CONSOMMATEURS

L'ouverture à la concurrence sur le marché postal est souvent décriée, au motif qu'elle nuirait à certains consommateurs, lesquels ne seraient pas desservis par les entreprises privées ou devraient payer des prix plus élevés pour l'acheminement de leur courrier. Pour éviter cela, les différents États ont jusqu'à présent mis en place des obligations de service universel assurées par les monopoles postaux.

Mais l'argument consistant à affirmer qu'il est nécessaire de les maintenir pour conserver ce service universel est erroné. En effet, des pays comme la Finlande, la Suède, ou le Royaume-Uni ont aboli leur monopole postal, tout en préservant un service universel¹. La question du service universel ne doit donc pas empêcher le débat sur les bienfaits de l'ouverture du marché postal.

Une telle ouverture est une chance pour les consommateurs. Dès lors que plusieurs entreprises postales sont en concurrence, elles sont incitées à servir au mieux le consommateur, c'est-à-dire à proposer des services de qualité supérieure à des coûts moindres. Une entreprise qui n'aurait pas une telle préoccupation serait condamnée à dispa-

raître tôt ou tard. Sous la pression de la concurrence, les entreprises sont aussi incitées à innover pour réduire leurs coûts. Enfin, il est de leur intérêt de proposer des services qui n'existaient pas auparavant.

Les bénéfices pour les consommateurs d'une ouverture du marché postal sont donc potentiellement très importants. Des exemples pris sur les marchés postaux déjà libéralisés permettent de s'en rendre compte.

La Suède a été l'un des premiers pays européens à faire un pas important vers la libéralisation de son marché postal, en 1993². L'ancien monopole public a ainsi disparu pour tous les types d'envois. Dans une intervention devant le Sénat français³, Nils Gunnar Billinger, le directeur général de l'Agence nationale des postes et des télécommunications suédoise dressait un bilan positif du résultat, en expliquant que les prix sont « dans la moyenne européenne », alors que les services postaux suédois « ont considérablement évolué et sont devenus l'un des leaders mondiaux. La gestion, la rationalisation, la modernisation des services ont eu des effets positifs ».

Hors de l'Europe, notamment en Nouvelle-Zélande ou en Australie, des baisses de prix ont pu être constatées

1. En réalité, le maintien du service universel constitue en lui-même une barrière à l'entrée créatrice de distorsions sur le marché postal, comme le révèle une étude récente portant sur le cas anglais. Voir « The Challenges and opportunities facing UK postal service », Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Angleterre, mai 2008 accessible à : <http://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>.
2. Voir « The Liberalised Swedish Postal Market », National Post and Telecom Agency, Suède, Mars 2007, p. 3, accessible à : http://www.pts.se/upload/Documents/EN/Postal_liberalisation_2007_march07.pdf.
3. Gérard Larcher, « Postes européennes : libéralisation et service public, entre mythes et réalités », Rapport d'information du Sénat n°176, 2002, accessible à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/r01-176/r01-1762.html>.



Note économique préparée par **Guillaume Vuillemy**, chercheur à l'Institut économique Molinari.

Mai 2008

Note économique de l'IEM

suite à l'ouverture à la concurrence des marchés postaux, incomplète cependant dans le cas de l'Australie. Une étude de l'OCDE précise que dans ces pays « l'ancien opérateur postal monopolistique est rentable, et a réduit ses prix réels pendant plusieurs années »⁴ et que les nouveaux concurrents en Nouvelle-Zélande ont offert des prix encore plus faibles.

Il serait également possible de s'attendre à l'émergence de nouveaux concurrents venant aussi d'autres secteurs de l'économie et proposant des offres innovantes avec de telles baisses de prix. C'est ainsi par exemple qu'en France, Sodexi, une filiale de la compagnie aérienne Air France-KLM et de Geopost, a déjà annoncé son intention de proposer des services de messagerie expresse aux PME et aux particuliers utilisant les vols commerciaux pour l'acheminement des envois. Selon l'entreprise, des offres seraient faites à des tarifs inférieurs jusqu'à 40 % à ceux de la concurrence⁵.

La concurrence actuellement existante – ainsi que celle attendue en perspective – a par ailleurs également poussé la Poste française à améliorer la qualité de ses services, au profit des consommateurs et lui permettant aussi d'espérer devenir plus compétitive face à ses futurs concurrents. Comme l'écrivent les économistes Francis Bloch et Axel Gautier, « accroître la productivité et le réseau de distribution est un enjeu fondamental pour les opérateurs postaux dans la perspective d'une ouverture complète du marché à la concurrence »⁶. En quelques années, de profonds bouleversements ont eu lieu. Le courrier arrive ainsi plus souvent en J+1 (82,5% des lettres prioritaires en 2007⁷, contre 65,7 en 2003⁸). Quant aux colis, leur distribution est assurée à 91,6% en J+2, contre 81,5 en 2003. Depuis 2005, en faisant appel au secteur privé, 1500 « points relais » ont été ouverts en milieu rural dans les bars-tabac, les boulangeries ou les épicerie, afin de limiter les coûts de collecte et de distribution du courrier.

La concurrence sur le marché postal européen permettrait aux consommateurs de bénéficier de tarifs plus avantageux et de services de qualité supérieure sous la forme de levées plus fréquentes, d'horaires d'ouverture plus flexibles des « points-relais » privés, de taux de livraison à J+1 plus élevé, de taux de perte du courrier plus faibles et de nouvelles offres plus adaptées à la demande.

LE SALAIRE MINIMUM POSTAL ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGALES MENACENT LA CONCURRENCE

Les monopoles nationaux, profitant de l'absence de concurrence, offrent aujourd'hui de nombreux avantages à leurs salariés, en termes de rémunération, de temps de travail, ou de retraite. Pour protéger ces monopoles de la concurrence à venir, certains gouvernements tentent d'imposer par la loi une uniformisation des conditions sociales dans tout le secteur postal. L'instauration en décembre 2007 d'un salaire minimum en Allemagne, dans ce seul secteur, en est une illustration.

L'imposition d'un salaire minimum (ou d'autres normes sociales non-contractuelles) contribue cependant à augmenter le coût du travail pour les entreprises. Des contrats qui auraient été signés en son absence ne sont pas conclus du fait de ces rigidités.

« La concurrence sur le marché postal européen permettrait aux consommateurs de bénéficier de tarifs plus avantageux et de services de qualité supérieure sous plusieurs formes. »

De telles normes réglementaires créent un coût supplémentaire artificiel pour rentrer sur un marché, réduisant les opportunités de profit et la rentabilité des nouveaux concurrents potentiels. Elles agissent donc comme de véritables barrières à l'entrée, protégeant les monopoles historiques en place.

C'est ainsi que de nouveaux projets, potentiellement créateurs d'emplois, peuvent ne pas voir le jour. Quant aux consommateurs, ils ne pourront pas profiter de services postaux moins chers et plus adaptés à leurs besoins.

Le salaire minimum imposé dans le secteur postal allemand est donc une barrière à l'entrée majeure sur ce marché. Son instauration a d'ailleurs bouleversé l'ouverture à la concurrence non seulement en Allemagne mais aussi aux Pays-Bas et en France.

En effet, les Pays-Bas et l'Allemagne avaient prévu de libéraliser conjointement leur marché postal au 1er janvier 2008 afin de faire profiter leurs consommateurs de services de meilleure qualité. Mais cette ouverture a été reportée aux Pays-Bas dès l'annonce de la création d'un salaire minimum en Allemagne, en décembre 2007. Alors que Deutsche Post aurait eu la possibilité de concurrencer TNT (le plus grand groupe de distribution de courrier aux Pays-Bas) sur le marché hollandais en

4. OECD, Promoting Competition in the Postal Sector. Disponible à l'adresse :

http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_21571361_34590630_1903679_1_1_1_1,00.html.

5. Voir le Communiqué de presse de Sodexi, 21 février 2008, accessible à : http://www.envoimoinscher.com/presse/Communique_de_presse EMC-sodexi.pdf.

6. Voir Francis Bloch et Axel Gautier, « Access, bypass and productivity gains in competitive postal market », in *Competition And Regulation In The Postal And Delivery Sector*, édité par Michael A. Crew et Paul R. Kleindorfer, 2008, p. 131.

7. La Poste, résultats 2007. Accessible à : http://www.laposte.fr/groupe_poste_information_financiere_resultats_2007_904.html.

8. La Poste, Rapport d'activité 2004. Accessible à : http://www.laposte.fr/IMG/pdf/rapport_d_activite_2004.pdf.

Note économique de l'IEM

pratiquant des prix plus faibles, TNT n'aurait pas pu entrer sur le marché allemand sans voir ses coûts salariaux augmenter de 20 % à 30 % pour s'aligner avec le salaire minimum postal allemand. Ce dernier a donc permis de protéger Deutsche Post de ses concurrents étrangers et a été le prétexte pour retarder l'ouverture de la concurrence sur le marché postal voisin des Pays-Bas.

Les consommateurs allemands de services postaux ont donc perdu à l'instauration d'un salaire minimum, car ils ne peuvent pas bénéficier des avantages que la concurrence leur aurait apportés. Mais un tel report nuit aussi aux consommateurs néerlandais, car la réaction de leur gouvernement les prive de tarifs plus faibles ou de services de meilleure qualité qu'ils auraient pu obtenir d'une plus grande ouverture à la concurrence.

En France, le petit concurrent de la Poste lancé dans le courrier adressé, Adrexo Mail, a aussi préféré cesser ses activités en mars 2008. Au-delà du report de l'ouverture en France de 2009 à 2011, les raisons évoquées concernent également les « obstacles rencontrés par les opérateurs postaux alternatifs européens », notamment sur les marchés allemand et hollandais et par des « contraintes réglementaires susceptibles d'être appliquées aux opérateurs alternatifs »⁹.

LES DISPOSITIONS LÉGALES OBLIGATOIRES ENTRAVENT LA CRÉATION D'EMPLOIS

Tout au long des négociations devant aboutir à l'ouverture du marché postal européen, la question de l'emploi a été très présente. En dépit des difficultés à quantifier avec précision les impacts potentiels de celle-ci sur l'ensemble du marché postal en matière d'emploi, il est néanmoins clair qu'en permettant l'innovation, la baisse des prix et une adaptation plus grande aux exigences variées et changeantes des consommateurs, l'ouverture à la concurrence peut s'avérer un facteur de croissance. Selon une étude, suite à l'ouverture du marché postal au Royaume Uni, les nouveaux concurrents, soit UK Mail, TNT et DHL Global Mail auraient déjà créé 3000 nouveaux emplois¹⁰.

Si l'ouverture du marché à la concurrence pour les plis de moins de 50 grammes rencontre une demande des

entreprises ou des particuliers pour des livraisons plus régulières, des livraisons mieux garanties à J+1, etc., cela permettra indiscutablement la création de nouveaux services. *In fine*, dans la mesure où cela demande une main-d'œuvre supplémentaire, cela débouchera sur la création de nouveaux emplois par les différents concurrents, indépendamment du fait que les opérateurs historiques dans leurs efforts de modernisation, de rationalisation et de restructuration de leur réseau peuvent être amenés à diminuer le nombre de leurs employés comme cela a été le cas en Suède. Si le marché est plus dynamique, il s'ensuit généralement de nouvelles créations d'emplois plus abondantes.

« En imposant des normes sociales, à l'image du salaire minimum postal en Allemagne, les législateurs des États membres ferment le marché postal et, *in fine*, amoindrissent, voire éliminent, les bénéfices de la libéralisation. »

Les exemples ne manquent pas pour montrer que l'ouverture d'un marché peut le redynamiser et possiblement créer aussi de nombreux emplois. L'un des plus marquants est celui des télécommunications. En France, ce secteur est ouvert à la concurrence depuis 1998, date à laquelle France Télécom a perdu son monopole. Cette ouverture a fortement stimulé l'innovation technologique, permettant ainsi l'offre de services plus nombreux et à des coûts moindres¹¹. Au final, les effets sur l'emploi ont aussi été positifs¹². De même, selon Eurostat, près de 149 000 nouveaux emplois ont été créés dans ce secteur en Europe entre 1995 (date à laquelle certains États ont commencé à libéraliser) et 2000, soit durant les premières années après l'ouverture¹³.

Proposer sur le marché de nouveaux services créant de la valeur aux yeux des consommateurs est le seul moyen de créer des emplois pérennes et le marché postal ne fait pas exception à cet égard. Pour que ces créations d'emplois éventuelles soient possibles en quantité optimale, il est nécessaire que les entreprises et les employés soient libres de contracter, c'est-à-dire de nouer des accords qui leur sont mutuellement favorables.

À l'inverse, en imposant par la loi des statuts sociaux identiques à tous les salariés d'une même branche, le législateur dresse non seulement des obstacles à l'embauche de nouveaux salariés, car il augmente le coût du travail, mais supprime par la même occasion les bénéfices pour les utilisateurs des services qui ne seront finalement pas proposés.

À l'inverse, en imposant par la loi des statuts sociaux identiques à tous les salariés d'une même branche, le législateur dresse non seulement des obstacles à l'embauche de nouveaux salariés, car il augmente le coût du travail, mais supprime par la même occasion les bénéfices pour les utilisateurs des services qui ne seront finalement pas proposés.

9. Voir « Spir Communication: l'activité d'Adrexo Mail arrêtée fin mars », dépêche AFP, 20 février 2008, accessible à : <http://www.daily-bourse.fr/news.php?news=AFP080220113853.1f7ojirs&isin=FR0000131732>.

10. Voir Europe Economics, « The Benefits of Competition in the UK Mail Market », 12 mars 2008, p. I, accessible à : [http://www.postinsight.com/files/Europe_Economics_-_Benefits_of_Competition_in_the_UK_Mail_Market_\(12Mar2008\).pdf](http://www.postinsight.com/files/Europe_Economics_-_Benefits_of_Competition_in_the_UK_Mail_Market_(12Mar2008).pdf).

11. Bruno Retailleau, « Dix ans après, la régulation à l'ère numérique », Rapport d'information du Sénat n° 350, 2007, p. 29-38, accessible à : <http://www.senat.fr/rap/r06-350/r06-3501.pdf>.

12. Pierre Hérisson, Rapport d'information du Sénat no 273 faisant le bilan de la loi no 96-659 de réglementation des télécommunications, 2002, p. 37, accessible à : <http://www.senat.fr/rap/r01-273/r01-2731.pdf>.

13. Martti Lumio et Lucia Cecilia Sinigaglia, « Les télécommunications en Europe », Statistiques en Bref, Eurostat, 2003, accessible à : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NP-03-012/FR/KS-NP-03-012-FR.PDF. Après la forte hausse consécutive à la libéralisation du secteur des télécommunications, l'emploi a connu une baisse dans les années récentes pour d'autres raisons diverses.

Note économique de l'IEM

C'est ainsi que l'imposition du salaire minimum dans le secteur postal en Allemagne a déjà eu d'importants effets sur l'emploi. L'un des concurrents potentiels de Deutsche Post, Pin Group, a par exemple dû licencier massivement. Le salaire minimum (compris entre 8 et 9,80€) est bien supérieur aux salaires actuellement pratiqués par ce dernier groupe, qui ne peut plus être compétitif. Axel Springer, actionnaire majoritaire, a donc décidé de ne plus injecter de capitaux. En avril 2008, plus de la moitié des postes avaient déjà été supprimés, soit 5760 emplois¹⁴.

Les réglementations sociales imposées par la loi sont de nature à détruire des emplois, en plus de menacer la concurrence. D'une part, parce qu'elles augmentent le coût de la main-d'œuvre pour les nouveaux entrants, les normes sociales imposées par la loi sont des barrières à l'entrée sur le marché postal où ce type de coûts est prépondérant¹⁵. Mais avoir moins de nouveaux entrants signifie automatiquement un moindre dynamisme dans les créations d'emplois qui auraient autrement vu le jour dans ce secteur.

D'autre part, en entravant la concurrence, ces réglementations contribuent au maintien de prix plus élevés et empêche ainsi la libération d'un pouvoir d'achat que les consommateurs peuvent alors dépenser dans des secteurs autres que le secteur postal, y permettant la création aussi de nouveaux emplois. L'ouverture d'un secteur est donc potentiellement créatrice d'emplois dans d'autres secteurs.

Tout cela participe directement à la réalisation des objectifs européens en matière de plein-emploi, qu'il s'agisse de la stratégie de Lisbonne ou de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE).



En conséquence, les dispositions légales à l'image du salaire minimum postal allemand remettent en cause non seulement les avantages attendus par les consommateurs de l'ouverture de ce marché mais aussi les objectifs affichés par l'UE en matière de plein emploi.

I CONCLUSION

La libéralisation des marchés postaux européens est une opportunité d'améliorations significatives dans le service rendu aux consommateurs : baisse des prix, augmentation de la qualité des services existants, création de nouveaux services.

En imposant de manière unilatérale des normes sociales, les législateurs des États membres ferment le marché postal et, *in fine*, amoindrissent, voire éliminent, les bénéfices de la libéralisation. L'instauration d'un salaire minimum dans le secteur postal allemand a, à cet égard, déjà montré nombre de ses effets négatifs.

En favorisant l'innovation et en permettant l'offre de nouveaux services, la concurrence peut générer de nouveaux emplois. Mais parce qu'elles contribuent à augmenter le coût du travail, les mesures sociales, imposées par le législateur, empêchent la création effective d'une partie de ces emplois, tout en privant les consommateurs des services que ces salariés auraient produits. De telles entraves sont imposées au mépris des intérêts tant des consommateurs que des personnes qui ne seront finalement pas embauchées.

La liberté contractuelle entre employeur et employé doit accompagner l'ouverture à la concurrence du marché postal. Elle est à cet égard un facteur clé pour créer des emplois pérennes et permettre l'offre de services nouveaux.

14. « Pin : licenciements massifs », in *L'essentiel*, 3 avril 2008, accessible à : <http://www.lessentiel.lu/news/economie/story/17370774>.

15. Les coûts salariaux peuvent représenter jusqu'à plus de 80 % des coûts des entreprises postales. Source : John C. Panzar, « Recent Developments in Postal Liberalization and Regulation », Présentation réalisée à Brisbane en 2007, accessible à : https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ESAM07&paper_id=246.

L'Institut Economique Molinari est un institut 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.

Imprimé en Belgique

Maquette et montage : Gilles Guénette

Institut Economique Molinari

Adresse belge

Rue du Luxembourg
23, boîte 1
1000 Bruxelles
Belgique

Adresse française

1 rue Edouard Branly
92130 Issy les Moulineaux
France

www.institutmolinari.org