

Les effets de la réforme des services postaux en Suède

Le marché postal suédois a été libéralisé dès 1993 et l'opération se révèle aujourd'hui un succès. Les prix réels des envois en nombre et des lettres dépassant un certain poids ont baissé en termes réels. Les innovations ont bénéficié d'un coup d'accélérateur et la qualité des services est demeurée élevée. La productivité du secteur en a été stimulée, tandis que les prix subissaient la pression de la concurrence. À l'heure actuelle, la Poste suédoise assure encore le service universel sans subventions étatiques. Des objectifs de libéralisation clairs, l'égalité des conditions offertes aux différents opérateurs ainsi que la suppression des obstacles à l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché sont les facteurs qui décident du succès lors de la libéralisation du marché postal.

La Suède est le premier pays au monde à avoir véritablement libéralisé son marché postal. Elle reste aujourd'hui l'un des rares États à avoir complètement supprimé son monopole postal. Ce statut a, en effet, été abrogé le 1^{er} janvier 1993 tandis que, le 1^{er} mars 1994, la Poste suédoise devenait une société publique dont l'État est l'unique propriétaire. À cette même date, une nouvelle loi postale et une ordonnance ont remplacé le texte de 1888 qui instituait le monopole, et une autorité réglementaire a été mise sur pied. La loi a été amendée trois fois depuis 1994: en 1996, 1998 et 1999. En janvier 2005, une commission gouvernementale a publié une analyse complète de la situation du marché postal suédois et proposé une nouvelle législation.

Les buts de la libéralisation

La libéralisation poursuivait trois objectifs: la croissance économique, le profit des prestataires et le maintien du service universel. On a, par la suite, cherché à améliorer l'efficacité économique du marché et à répondre à l'intérêt du consommateur.

La croissance économique

Ce but a été expressément proclamé dans un «projet pour la croissance» lancé en 1990 par les sociaux-démocrates après 20 ans de faible croissance économique. L'idée était qu'en changeant le régime en matière de concurrence et en organisant différemment la Poste, on permettrait à ce type de service de contribuer, avec d'autres secteurs libéralisés, à la relance de l'économie. Ce but a été poursuivi en 1991 par le nouveau gouvernement non socialiste, qui décida, la même année, d'ouvrir le marché. Cet objectif de croissance est également important pour l'Union euro-



Peter Andersson
Professeur associé,
section d'économie du
département de manage-
ment et d'ingénierie, uni-
versité de Linköping

péenne (UE) si on s'en réfère à sa directive sur les services postaux, car il est lié à la stratégie de Lisbonne.

Le profit des prestataires

Les bénéfices des producteurs ont revêtu une importance décisive au moment de la libéralisation ainsi que plus tard. On s'était d'abord aperçu que les futures perspectives de profits et d'affaires de la Poste étaient menacées, de sorte que la libéralisation s'imposa à ses dirigeants, puis aux politiciens, comme une solution idéale pour que l'entreprise se batte à armes égales contre la concurrence. Plus tard, quand l'avenir de la nouvelle venue, l'entreprise privée CityMail, se trouva hypothéqué à son tour, on procéda sans tarder à l'ouverture intégrale du marché afin de sauver le seul concurrent possible.

Maintenir le service universel

On se trouve là devant le mobile classique de l'interventionnisme politique dans le domaine postal. Il s'agit d'assurer la continuité des services de base dans tout le pays, ce qui signifie que, où que l'on soit, on doit pouvoir expédier et recevoir des courriers jusqu'à 20 kilos. Les services doivent être de bonne qualité et les envois bénéficier de tarifs raisonnables. Pour les courriers isolés, les prix doivent aussi être uniformes. La Poste suédoise faisait valoir dès 1990 qu'il n'y avait pas de conflits entre ces prestations imposées et la libéralisation. La déréglementation allait même améliorer la qualité des services proposés grâce aux économies d'échelle générées. Jusqu'ici, il faut reconnaître que sa prédiction s'est confirmée. Selon ses responsables, cette déréglementation lui a permis de résister à la concurrence des nouvelles entreprises et des nouvelles technologies qui menaçaient ses futurs bénéfices.

Efficiences du marché et intérêt du consommateur

La libéralisation devait améliorer l'efficacité économique du marché en tant que telle. Au début, assez curieusement, le projet présenté n'en a pas fait explicitement mention. Ce n'est qu'à partir de 2005 qu'elle a été élevée au rang d'objectif majeur. De même, l'intérêt des consommateurs ne figurait pas parmi les premiers objectifs de la libéralisation. Son importance n'a été soulignée qu'à l'occasion

Tableau 1

Évolution des prix réels des articles postaux en Suède, 1991–2006

Sans les magazines ni les colis (TVA non comprise)

		Proportion sur l'ensemble du courrier	20 grammes		50 grammes	
			Prix de base	Prix négocié	Prix de base	Prix négocié
Envois en nombre de première classe	Non trié	24%	+49%	+42%	+49%	+42%
	Prétrié		+37%	+10%	+34%	+10%
	Prétrié, distribué dans les grandes agglomérations		+17%	-6%	+17%	-6%
Envois en nombre de deuxième classe	Non trié	21%	+16%	+5%	-37%	-40%
	Prétrié		-9%	-27%	-48%	-58%
	Prétrié, distribué dans les grandes agglomérations		-22%	-37%	-55%	-64%
Envois en nombre de troisième classe	Non trié	15%	+34%	+28%	-22%	-26%
	Prétrié		+22%	-2%	-31%	-45%
	Prétrié, distribué dans les grandes agglomérations		+9%	-13%	-36%	-49%
Lettre individuelle	Première classe	18%	+43%		+43%	
	Deuxième classe		5%	+35%		+35%
Distribution locale de 1 ^{re} classe	Min. 250	Faible	+10%		+12%	

Source: Andersson / La Vie économique

des réformes ultérieures ainsi que par les décisions prises par l'organisme régulateur et l'autorité de surveillance de la concurrence.

Les effets de la libéralisation

Il est difficile de séparer les effets de la libéralisation du marché postal suédois de ceux résultant d'autres facteurs comme l'évolution de la demande et les changements technologiques à l'intérieur et à l'extérieur du marché postal. N'étant ni clairs ni bien définis dès le départ, les buts de la libéralisation ne peuvent pas non plus servir de référence. Les valeurs à prendre en compte ne peuvent être que l'efficacité et la performance des marchés.

Les principaux effets se sont fait sentir sur les prix et la productivité. Depuis la libéralisation, le niveau général des prix des services postaux en Suède a augmenté de quelque 30 à 40%, soit 10 à 20% de plus que la moyenne des prix dans l'économie. Si l'on considère, toutefois, que les coûts postaux, déterminés essentiellement par les charges de personnel et les frais de transport, ont augmenté en même temps de 60 à 70%, la concurrence a indéniablement exercé une pression significative à la baisse sur l'ensemble des tarifs pratiqués. Du reste, la Poste suédoise reconnaît le rôle de la concurrence dans l'augmentation de la productivité. L'expérience prouve ainsi la nécessité d'une concurrence effective, et pas seulement potentielle, sur les anciens marchés monopolistiques.

La structure des prix a radicalement changé: ils se sont rapprochés des coûts effectifs des

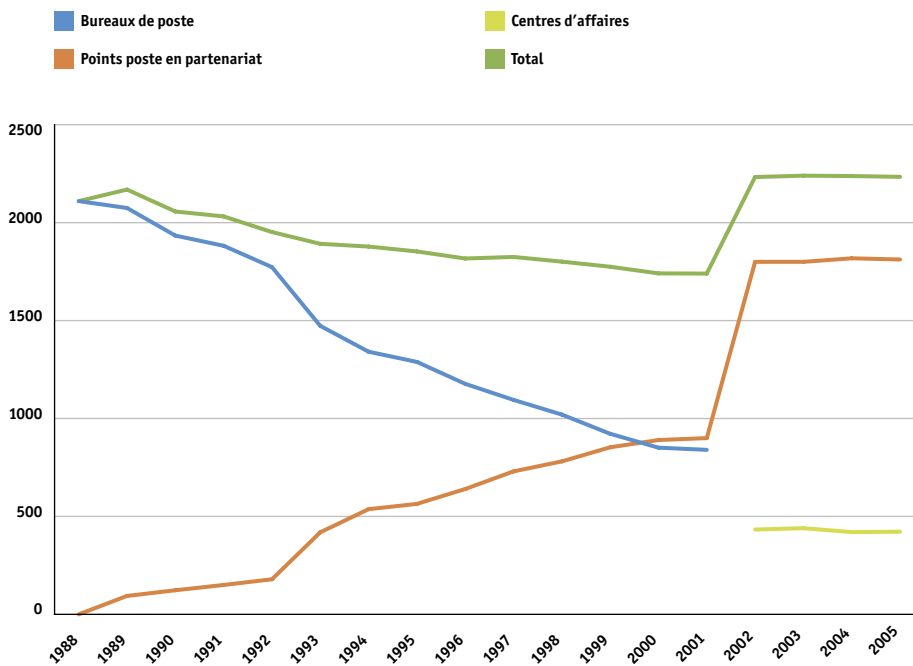
produits concernés. L'ampleur du changement dépend de l'écart entre les prix et les coûts avant la réforme; les prix pratiqués étaient, de toute façon, beaucoup trop uniformes. Le prix réel des envois en nombre de deuxième classe, de la distribution dans les grandes agglomérations et des lettres dépassant un certain poids a baissé de manière significative. Les gros expéditeurs obtiennent individuellement des rabais contractuels supplémentaires (voir *tableau 1*).

Le marché suédois n'a pas beaucoup plus innové que d'autres marchés postaux modernes depuis sa libéralisation. Son principal effet a été de libérer très tôt les idées et de faire de la Suède une pionnière en matière d'organisation, de diversification de l'offre et d'adaptation des prix. La qualité du service était déjà élevée auparavant, mais, dans le segment «clientèle professionnelle» en particulier, elle s'est encore améliorée. Les entreprises anciennes aussi bien que les nouvelles se sont rapprochées du client. L'envoi de courrier dans les 24 heures effectives est l'un des plus performants d'Europe et, après une réforme du réseau en 2002, le nombre de points de desserte a augmenté (voir *graphique 1*).

La concentration du marché est un peu moins élevée qu'avant la réforme. La Poste suédoise a vu sa part de marché reculer de 100 à 92%. Elle affronte un gros concurrent dans le segment des envois en nombre et une trentaine d'autres dans celui du courrier local. La rentabilité du secteur est restée à peu près identique jusqu'à 2002, où le recul des volumes a érodé les bénéfices de la Poste suédoise. Cette

Graphique 1

Nombre de points de desserte de la Poste suédoise, 1988–2005



Remarque: en raison des changements intervenus dans les niveaux de service, les chiffres ne sont pas entièrement comparables. En 2005, 189 des «points poste» partenaires (situés en des lieux éloignés) ont fourni une gamme limitée de services. D'un autre côté, les heures d'ouverture de la plupart des points de contact sont généralement plus généreuses en 2005 qu'avant la réforme de 2001.

Source: Sika (2006); La Poste suédoise (oct. 2006) / La Vie économique

évolution est principalement due à un effet de substitution en faveur du courrier électronique, mais aussi à la perte d'une part de marché au profit de CityMail qui, de son côté, a amélioré ses résultats. Depuis le début de la réforme, l'emploi dans le secteur postal a diminué de manière significative, ce qui reflète la conjonction d'une baisse des volumes et d'une hausse de la productivité due à la libéralisation et au progrès technique. En termes relatifs, le revenu des travailleurs postaux s'est quelque peu réduit, en raison surtout de la diminution d'une modeste prime salariale.

Selon une récente étude, la libéralisation du marché postal suédois s'est traduite par une hausse du niveau de prospérité, parallèlement à la disparition de poids morts, fruits des lacunes réglementaires. Son effet net sur la prospérité générale a été évalué à 125 millions de couronnes, sans redistribution significative des producteurs aux consommateurs. La réforme a donc effectivement contribué à l'efficacité économique et à la croissance¹.

Pas d'opposition avec le service universel

L'ouverture du marché ne s'oppose pas au maintien du service universel. L'expérience suédoise montre que cette obligation peut continuer d'être honorée même 15 années après une libéralisation, dans un vaste pays

faiblement peuplé où, qui plus est, la demande diminue. Ce fait conforte les résultats de plusieurs études montrant que le fardeau financier imposé par le service universel est relativement léger. C'est également le cas lorsque les facteurs spécifiques d'un pays jouent un rôle important à cet égard, car généralement, l'avantage de pouvoir desservir tous les destinataires d'un pays l'emporte sur l'inconvénient des coûts afférents. La concurrence a renforcé l'offre universelle en stimulant la productivité de la Poste suédoise, en même temps qu'elle a grignoté certains de ses profits. Si ceux-ci devaient s'éroder davantage, il serait préférable de soumissionner les services publics non rentables plutôt que de les maintenir en zone publique réservée, avec ses subventions croisées, comme c'est la règle dans de nombreux pays européens.

Recommandations à l'usage d'autres pays

Avant toute libéralisation, il est primordial d'identifier les problèmes à résoudre et de fixer au secteur postal des objectifs globaux. En Suède, lors de la première étape d'ouverture du secteur, cette analyse avait été insuffisante, ce qui a nécessité par la suite divers ajustements législatifs. Tout obstacle empêchant de façon injustifiée l'apparition de nouveaux concurrents doit être aboli; il faut viser l'efficacité du marché, tout en stipulant une obligation de desserte politiquement souhaitable, et considérer la pression compétitive comme un moyen efficace pour y parvenir. Même si les coûts irrécupérables sont limités dans ce secteur, ils peuvent être suffisamment importants pour dissuader de nouveaux concurrents de participer au marché à petite échelle. Une présence à l'échelle nationale exige des investissements tellement importants – certains étant irrécupérables –, que seules de grandes entreprises ou des postes étrangères peuvent réaliser.

Il est essentiel d'offrir les mêmes conditions à tous les opérateurs, en tenant compte des avantages et des défauts historiques du monopole d'État. Tous les concurrents doivent être logés à la même enseigne en ce qui concerne le niveau de la TVA, l'impôt sur le bénéfice et autres taxes, le tarif du carburant ou encore les prestations de pension. Il faut également séparer complètement propriété et organe de réglementation. Au début de la libéralisation en Suède, l'égalité d'accès à l'infrastructure postale – par exemple, codes postaux et adresses – posait un problème qu'il a fallu résoudre. L'opérateur du service universel devait, en effet, garantir un accès égal et non discriminatoire aux éléments incontournables du réseau. Or, au cas où l'opérateur historique les four-

1 Cohen R. et al., *The Impact of Competitive Entry into the Swedish Postal Market*, 2006. Étude présentée à la conférence annuelle de la Rutgers University sur les services postaux et de distribution, Berne, le 3 juin 2006.

nirait à un prix excessif pour dissuader les nouveaux concurrents, il pourrait s'avérer nécessaire de prévoir une réglementation tarifaire transitoire uniquement pour le courrier égrené. Quant aux envois en nombre, des tarifs de zone honnêtes et non uniformes stimuleront l'efficacité et la concurrence.

Il est nécessaire d'avoir une autorité normative intègre et indépendante, dotée de compétences suffisantes et d'objectifs clairs. La licence nécessaire à toute entreprise désirant opérer sur le marché postal doit être conçue de façon à ne pas faire obstacle à l'apparition de nouveaux venus. À cet égard, la mise en place en Suède de procédures simples et de licences à faible coût s'est révélée bénéfique. Le fait que les nouveaux venus sur le marché puissent exhiber une telle autorisation délivrée par les autorités réglementaires est une preuve de qualité aux yeux de la clientèle.

Il convient, enfin, de séparer les services purement postaux des autres activités. En Suède, la banque postale est séparée des autres services. Les prestations financières, autrefois fournies dans les bureaux de poste, relèvent désormais d'une filiale dotée de son propre réseau. Cette réforme a été source de confu-

sion au début. Il faut donc que les clients identifient facilement les points de vente des services financiers et des différents produits postaux.

Quelle structure s'imposera-t-elle sur le marché?

Trois variantes sont concevables pour la future structure du marché.

Première possibilité, *le monopoleur en place reste l'entreprise dominante*, mais voit sa part de marché limitée par de nouvelles entreprises périphériques et l'accès en amont. À moyen terme, c'est le scénario le plus probable. Les nouveaux compétiteurs peuvent se présenter soit dans des régions géographiques restreintes avec tout un éventail de produits, soit dans de vastes régions, voire à l'échelle nationale, avec un nombre limité de produits. Cette pression concurrentielle peut s'avérer suffisante pour accroître l'efficacité.

Il est également possible que le marché se transforme en *oligopole de 2 à 4 entreprises* offrant tous les services postaux. La probabilité d'un tel scénario est plutôt faible, pour une question d'échelle et compte tenu de la baisse des volumes.

Enfin, *le marché demeure fondamentalement monopolistique, avec des accès en amont et un nombre très limité de nouveaux venus*. Si les volumes diminuent sensiblement et les obstacles à l'entrée sur le marché demeurent (par exemple sous la forme de taxes inégales), un tel scénario n'est pas improbable. Soit le monopole d'État en place se maintient, soit il est évincé par une autre compagnie. La première éventualité est la plus probable, car l'entreprise existante a des avantages. Toutefois, si elle s'avère insuffisamment efficace et qu'elle ne parvient pas à s'adapter, une autre société peut reprendre le monopole pour des coûts inférieurs. L'expérience du secteur aéronautique le prouve: plus un monopoleur défend féroce-ment sa position, plus la probabilité est grande que le marché ait besoin de s'ouvrir à la concurrence. ■

Encadré 1

Bibliographie

- Andersson P., *Lokala postoperatörer i Sverige*. Tema T, Working Paper n° 209, université de Linköping, 2000.
- Andersson P., *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*. Swedish Competition Authority, avril 2004.
- Cohen R. et al., *The Impact of Competitive Entry into the Swedish Postal Market*, document présenté à la conférence annuelle de l'université Rutgers sur les services postaux et de livraison, Berne, 3 juin 2006.
- Crew M. et Kleindorfer P., «Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Services», *Journal of Regulatory Economics*, vol. 14, 1998, pp 103-125.
- ITPS, *Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postarknaden - underlag och överväganden för Post- och kassaserviceutredningen*, Falkenhall B et Kolmodin A., Swedish Institute for Growth Policy Studies, 2004.
- PTS, *Den svenska postmarknaden - en beskrivning och övergripande analys*, 2004.
- PTS, *Service och konkurrens 2006*, 2006.
- PTS, *Undersökning av befolkningens post-och kassasvanor 2006*, 2006.
- PWC, *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*, PricewaterhouseCoopers, mai 2006.
- WIK, *Main Developments in the European Postal Sector*, 2004.