

La libéralisation du marché des lettres en Europe

Les directives de l'UE prévoient d'abaisser progressivement les limites de poids du monopole des lettres. Dans la plupart des États membres de l'UE, cela n'a pas stimulé la concurrence. Quelques pays ont accéléré la libéralisation de leur marché du courrier. Les monopoles sont totalement abolis depuis 1993 en Suède et 2006 en Grande-Bretagne. Les Pays-Bas ont libéralisé le publipostage, l'Allemagne les services dits «à valeur ajoutée». Pourtant, même dans ces pays, les opérateurs historiques conservent plus de 90% des parts de marché.



Les pays de l'UE ont utilisé de différentes manières la marge de manœuvre que leur accordait la directive sur l'ouverture du marché postal. En Allemagne, les services dits «à valeur ajoutée», même au-dessous des limites de prix et de poids du monopole, ont été détachées du service universel dès 1998. En illustration: centre postal de la Deutsche Post.

Photo: Keystone

L'année 2007 marquera un jalon important dans la politique postale européenne. En automne 2006, la Commission européenne a publié une proposition visant à modifier la directive postale actuelle¹. Elle projette principalement d'ouvrir la totalité du marché des lettres à l'intérieur de l'Union européenne (UE) le 1^{er} janvier 2009. La libéralisation progressive du marché, entamée au début de 1998 avec l'entrée en vigueur de la directive postale, sera ainsi achevée (voir *tableau 1*). Dans ce contexte, le présent article examine comment l'ouverture des marchés s'est, jusqu'à présent, répercutée sur la concurrence au plan national

et quelles en sont les conséquences pour la Suisse.

L'ouverture du marché dans les pays de l'UE et la Norvège

La directive postale européenne prescrit, pour le domaine réservé, des valeurs maximales que les États membres n'ont pas le droit de dépasser. Ceux-ci sont, en revanche, libres d'ouvrir davantage leurs marchés postaux. Actuellement, seules les lettres pesant jusqu'à 50 grammes, soit environ 72% du marché du courrier dans l'UE, peuvent être réservées². Le *tableau 2* présente une vue d'ensemble de l'état de l'ouverture des marchés dans les pays membres de l'UE ainsi qu'en Norvège.

Tous les États membres ont transposé la dernière étape de l'ouverture du marché, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. La marge de manœuvre qu'octroie la directive a été utilisée à des degrés divers. Dix États membres l'ont entièrement épuisée. Trois ont déjà ouvert totalement leurs marchés à la concurrence. Dans huit États, l'acheminement et la distribution du publipostage adressé ne sont pas soumis au monopole. Quelques brèches ont été ouvertes dans d'autres pays. Ainsi, en Espagne, le courrier intra-urbain a été libéralisé. En Allemagne,

1 Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002, modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté; Commission européenne (2006), proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, COM/2006/0594 final.

2 Voir WIK-Consult (2006).

3 § 51, al. 1, ch. 4 de la loi postale allemande.



Alex Dieke
Responsable
«Post und Logistik»,
WIK Wissenschaftliches
Institut für Infrastruktur
und Kommunikations-
dienste GmbH,
Bad Honnef, Allemagne



Antonia Niederprüm
Senior Economist
«Post und Logistik»,
WIK Wissenschaftliches
Institut für Infrastruktur
und Kommunikations-
dienste GmbH,
Bad Honnef, Allemagne

Tableau 1

Calendrier de l'ouverture du marché selon la directive postale européenne

Année	Limite des services susceptibles d'être réservés
1998	Envois de correspondance intérieure et courrier transfrontière entrant jusqu'à 350 g et à un prix inférieur à cinq fois le tarif public pratiqué pour un envoi de correspondance du premier échelon de poids dans la catégorie normalisée la plus rapide + publipostage adressé et courrier transfrontière sortant jusqu'à 350 g (si le maintien du service universel l'exige)
2003	Envois de correspondance intérieure et courrier transfrontière entrant jusqu'à 100 g et à un prix inférieur à trois fois le tarif public + publipostage adressé et courrier transfrontière sortant jusqu'à 100 g (si le maintien du service universel l'exige)
2006	Envois de correspondance intérieure et courrier transfrontière entrant jusqu'à 50 g et à un prix inférieur à 2,5 fois le tarif public + publipostage adressé et courrier transfrontière sortant jusqu'à 50 g (si le maintien du service universel l'exige)
2009	Ouverture totale du marché (proposition de directive du 18 octobre 2006)

Source: WIK GmbH / La Vie économique

Tableau 2

Services réservés dans les États membres de l'UE ainsi qu'en Norvège (mars 2007)

Pays	Envois de correspondance et courrier transfrontière entrant jusqu'à 50 g	Publipostage adressé jusqu'à 50 g	Courrier transfrontière sortant jusqu'à 50 g
Finlande			
Grande-Bretagne			
Suède			
Estonie			
Pays-Bas			
Autriche			
Slovénie			
République tchèque			
Espagne ^a			
Italie			
Lettonie			
Belgique			
Danemark			
Allemagne			
France			
Irlande			
Lituanie			
Norvège			
Bulgarie			
Grèce			
Luxembourg			
Malte			
Pologne			
Portugal			
Roumanie			
République slovaque			
Hongrie			
Chypre			

a L'acheminement et la distribution des lettres à l'intérieur des villes ne sont pas réservés.

Sources: WIK GmbH/La Vie économique

Légende: en bleu, les domaines réservés.

les prestataires de services postaux peuvent proposer des prestations dites «à valeur ajoutée», par exemple une distribution du courrier garantie pour le jour suivant. En Allemagne et en Grande-Bretagne, les opérateurs histori-

ques ont l'obligation d'ouvrir leur réseau de distribution à la concurrence. Cette disposition permet à certaines sociétés («routeurs») de proposer leurs services dans les domaines de la levée, du tri et de l'acheminement.

En dépit de cette libéralisation partielle, les opérateurs historiques de tous les États membres de l'UE ainsi que de la Norvège conservent une part de marché largement supérieure à 90%. Dans la majorité de ces pays, les opérateurs couvrent près de 100% du marché du courrier. L'évolution de la concurrence en Allemagne, en Finlande, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède est décrite dans ce qui suit. Le point commun de ces États est d'avoir ouvert leur marché du courrier plus largement que la directive postale ne l'impose. Dans ces pays, la concurrence devrait donc être plus forte que dans les autres États membres.

Allemagne: la concurrence concerne surtout les prestations à valeur ajoutée

En Allemagne, l'ouverture progressive du marché du courrier a débuté en 1998, avec une réduction du monopole aux envois jusqu'à 200 grammes ou jusqu'à cinq fois le tarif d'une lettre ordinaire. Selon la loi postale de 1998, l'ouverture totale du marché était prévue pour 2003, mais le monopole a été prolongé de cinq ans (jusqu'en décembre 2007), suite à une modification législative. Au début de 2003 et de 2006, les limites de prix et de poids ont été abaissées conformément aux dispositions de la directive postale. Depuis 1998, les prestations qui peuvent être séparées du service universel, qui présentent des caractéristiques particulières et qui sont d'une haute valeur ajoutée³ ne tombent plus sous le coup du monopole, même si elles sont au-dessous des limites de prix et de poids du monopole. Cette règle a eu une influence déterminante sur l'évolution du marché en Allemagne. Elle a permis d'octroyer des licences à des sociétés qui garantissent par exemple une distribution pour le jour suivant ou qui proposent un suivi des envois.

Depuis 1998, des entreprises concurrentes de la Deutsche Post AG, souvent petites et avec un champ d'activité local, sont parvenues à s'établir peu à peu. Les sévères exigences à respecter en matière de valeur ajoutée – qui conditionnent l'octroi de la licence – n'ont pu être remplies que dans de petites régions. Les entreprises locales de distribution travaillent le plus souvent pour des clients qui envoient un important volume de courrier dans leur région, par exemple des autorités communales, des associations, des caisses-maladie ou des entreprises de services industriels. Par ailleurs, la concurrence s'est aussi développée sur d'autres niches commerciales⁴. Le marché devant s'ouvrir complètement l'année pro-

Encadré 1

Les principaux éléments de la directive postale européenne

La directive postale européenne fixe un cadre pour aménager et réglementer le service postal universel et l'ouverture du marché. Elle exige également l'institution d'autorités de régulation indépendantes. La directive formule, de manière très générale, les normes minimales de qualité que doit remplir le service postal universel: un accès en tout point du territoire, une distribution au moins cinq jours par semaine, des objectifs de temps d'acheminement du courrier et une méthode de mesure. La directive contient aussi des règles sur la protection des consommateurs, notamment sur le traitement des réclamations. Conformément au principe de subsidiarité, les États membres peuvent transposer les dispositions régissant le service postal universel selon leurs intérêts nationaux. Ils ont l'obligation de désigner une entreprise (ou plusieurs) chargée(s) d'assurer le service postal universel. Celle(s)-ci doit(vent) obéir à des exigences supplémentaires concernant la transparence des comptes, les principes tarifaires et les normes de qualité. Les règles concrètes relèvent de la compétence des États membres. Ils peuvent accorder un monopole partiel (domaine réservé) pour la distribution de lettres aux entreprises postales qu'ils ont désignées (prestataires du service universel), si le maintien du service universel l'exige. Le nombre maximal de services susceptibles d'être réservés a été peu à peu réduit depuis l'entrée en vigueur de la directive postale au début de 1998. Les États membres peuvent réglementer l'accès aux marchés postaux en accordant des autorisations générales ou des licences individuelles.

chaîne, on assiste actuellement à sa consolidation. Les sociétés TNT Post Deutschland et Pin AG, principalement, étendent leurs réseaux de distribution sur tout le territoire en rachetant des entreprises et en signant des contrats de coopération.

La Deutsche Post a vu sa part de marché se rétrécir lentement, pour atteindre 90,3% en 2006⁵. La même année, ses concurrents ont engrangé pour plus de 1,5 milliard d'euros de recettes. La majeure partie du chiffre d'affaires de la concurrence provient de prestations à valeur ajoutée. Pour les envois d'un poids supérieur à la limite du monopole, la concurrence ne s'est que peu développée.

Le régulateur allemand a, en outre, imposé à la Deutsche Post d'ouvrir l'accès à son réseau. L'entreprise est ainsi tenue d'accorder des rabais spéciaux à ses clients et à ses concurrents pour les envois grand public déjà triés et livrés aux centres de courrier. Jusqu'à l'été 2005, l'accès au réseau était limité aux clients finaux. Depuis, des entreprises concurrentes peuvent aussi bénéficier des rabais de la Deutsche Post et donc développer des produits pour leurs clients⁶. Ce marché a, dès lors, enregistré une ascension fulgurante et, en 2006, les sociétés qui y participent ont traité quelque 500 millions de lettres.

Finlande: des conditions de licence décourageantes empêchent la concurrence

Même si le domaine réservé a été aboli en Finlande la même année qu'en Suède (1993), aucune entreprise concurrente ne s'est imposée sur le marché du courrier finnois à ce jour. En 1995, quand une entreprise déposa une demande de licence pour le transport du courrier, un débat s'engagea sur la possible mise en péril du service universel par la concurrence. Son principal résultat fut la promulgation, en 1997, d'une loi qui prévoit le prélèvement d'un impôt additionnel de 5 à 20% au maximum, selon la densité de la population de la zone desservie, sur les ventes réalisées⁷. Ainsi, une société de distribution qui propose ses prestations dans le grand Helsinki se voit appliquer le taux d'imposition maximum de 20%. Si le territoire compte moins de 250 habitants au kilomètre carré, aucun impôt n'est dû. Toujours selon la loi postale, une société de distribution doit assurer ses services les jours ouvrables, donc au moins cinq jours par semaine.

En 1997, l'entreprise Suomen Suoramainonta Oy a obtenu une licence pour distribuer du courrier adressé dans le grand Helsinki. Elle est traditionnellement présente dans la distribution des envois non adressés ainsi que des journaux et des revues⁸. Elle n'a, toutefois, pas encore entamé, à l'heure actuelle, ses activités dans la distribution de courrier.

Grande-Bretagne: les concurrents utilisent le «dernier kilomètre» de la poste

En Grande-Bretagne, la libéralisation du marché du courrier fut inhabituelle à plus d'un titre:

- d'abord, parce que le législateur britannique a habilité le régulateur (Postal Services Commission, Postcomm) à décider lui-même de l'ouverture du marché;
- ensuite, parce que Postcomm a mis en œuvre une stratégie d'ouverture du marché qui s'écarte considérablement du calendrier de l'UE et de la réduction progressive des limites de poids du monopole.

En 2002, l'autorité de régulation Postcomm présenta un calendrier de libéralisation qui prévoyait d'ouvrir à la concurrence les envois grand public, un segment de marché fort intéressant. Dès avril de la même année, les sociétés privées furent autorisées à acheminer des lettres qui devaient être livrées à au moins 4000 exemplaires, soit 30% du marché du courrier. Il était prévu d'abaisser ce nombre minimal d'envois et de libéraliser ainsi encore 30% du marché à partir d'avril 2005. En 2007, le monopole aurait dû complètement tomber. Au début de 2005, Postcomm décida pourtant, compte tenu de l'évolution peu satisfaisante de la concurrence, de ne pas réaliser la deuxième étape et d'abolir totalement le monopole postal dès janvier 2006.

En dépit de l'ouverture totale du marché, la concurrence demeure pratiquement inexistante dans la distribution. Les entreprises autres que Royal Mail actives dans la distribution détenaient une part de marché de 0,2% ces deux dernières années⁹.

Les clients bénéficient toutefois d'une plus grande concurrence depuis que Royal Mail offre des produits d'accès au réseau. Le premier contrat en ce domaine (entre Royal Mail et UK Mail) a été conclu en février 2004 sur pression de l'autorité de régulation. Depuis, Royal Mail offre aux gros expéditeurs et aux sociétés concurrentes des rabais très attrayants pour les prestations de tri et de transport. Pendant l'exercice 2005/06, les services d'accès au réseau représentaient 2,8% de parts de marché. Seulement 1,3% revenait aux sociétés concurrentes, tandis que 1,5% de tous les envois ont été livrés directement par les clients finaux dans le cadre de «contrats d'accès»¹⁰.

La concurrence sur le marché néerlandais du publipostage

Aux Pays-Bas, le législateur a également décidé d'ouvrir plus largement le marché. Ainsi, le transport et la distribution du publipostage ne sont pas soumis au monopole. De

4 Par exemple celui du courrier judiciaire.

5 La part de marché indiquée est une prévision de l'autorité de régulation. Au cours des années passées, la part de marché de la Deutsche Post AG s'est élevée à 97,2% (2002), 96,3% (2003), 94,6% (2004) et 93,3% (2005). Voir Bundesnetzagentur, *Jahresberichte*.

6 L'accès au réseau imposé depuis 1999 par l'autorité de régulation a été réservé dans un premier temps aux seuls clients finaux pour les envois à l'intérieur des limites de prix et de poids du monopole. À la suite d'une décision de l'autorité allemande de la concurrence (Bundeskartellamt, BKartA) du 11 février 2005, la Deutsche Post a été obligée de proposer l'accès au réseau également à ses concurrents, indépendamment des limites de prix et de poids. La décision n'a pris véritablement effet qu'après que le tribunal compétent eut rejeté la plainte de la Deutsche Post AG contre la décision du BKartA le 13 juillet 2005.

7 Loi sur les taxes perçues pour assurer la desserte postale des zones peu peuplées, 1997.

8 Voir OCDE (2003), p. 44.

9 *Financial Years 2004/05 et 2005/06*.

10 Voir Postcomm (2006).

11 Voir Ministerie van Economische Zaken (2004), ainsi qu'Ecorys (2005).

12 Voir Andersson (2006).

Bibliographie

- Andersson Peter, *The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries*, 2006 (www.seco.admin.ch).
- Bundesnetzagentur, *Jahresbericht 2006*, Bonn, 2007.
- Bundesnetzagentur, *Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen*, Bonn, 2006.
- Cohen Robert, Jonsson Per, Robinson Matthew, Selander Sten, Waller John et Xenakis Spyros, *The impact of competitive entry into the Swedish postal market. Beitrag zum 10th Königswinter Postal Seminar*, février 2007 (publié sur www.wik.org).
- Ecorys, *Development of Competition in European postal markets*, étude sur mandat de la Commission européenne, 2005 (ec.europa.eu/internal_market/post).
- Commission européenne, *Rapport sur l'application de la directive postale (directive 97/67/CE modifiée par la directive 2002/39/CE)*, COM/2006/0595 Final, 2006.
- Ministerie van Economische Zaken, *Postal Memorandum*, janvier 2004.
- Ministerie van Economische Zaken, *Supplemental information to the Postal Services Policy Memorandum*, 27 septembre 2004.
- OCDE, *Regulatory Reform in Finland: Marketisation of Government Services – State-Owned Enterprises*, Paris, 2003.
- Postcomm, *2006 Competitive Market Review*, Londres, 2006.
- Postcomm, *Promoting Effective Competition in UK Postal Services through Downstream Access – Observations on the Agreement between Royal Mail and UK Mail Ltd. On Access to Royal Mail's Delivery Network*, Londres, mars 2004.
- Postcomm, *Promoting Effective Competition in UK Postal Services, A Decision Document*, Londres, 2002.
- PTS (Post et Telestyrelsen), *Service och konkurrens 2006*, avril 2006.
- WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*, étude sur mandat de la Commission européenne, 2006 (ec.europa.eu/internal_market/post).

plus, la limite de poids pour les envois de courrier a été abaissée à 100 g dès 2000 (au lieu de 350 g, valeur maximale prévue dans la directive). Les Pays-Bas devraient ouvrir totalement le marché du courrier à la concurrence au début de 2008, à condition que l'Allemagne abolisse le domaine réservé à la même date.

Dans le segment de marché libéralisé – celui du publipostage notamment –, la concurrence se fait déjà clairement sentir. Deux entreprises ont mis en place des réseaux de distribution parallèles couvrant presque tout le territoire: Sandd (propriété d'une société de capital-risque) et Selektmail (Deutsche Post). Toutes deux assurent la distribution non pas cinq jours par semaine, mais seulement deux jours par semaine en règle générale. Leurs coûts de distribution sont ainsi considérablement réduits. On rencontre également sur le marché quelques sociétés régionales de distribution et des entreprises spécialisées dans des marchés de niche, comme l'acheminement des envois interentreprises et une distribution limitée aux boîtes postales¹¹. Quelques maisons d'édition sont aussi actives dans la distribution. Actuellement, la part de marché de TNT Post, le prestataire néerlandais de service universel, est de plus de 90%.

En Suède, l'opérateur historique conserve plus de 90% de part de marché

La Suède a totalement ouvert son marché postal bien avant l'entrée en vigueur de la directive postale. Le monopole d'État est tombé le 1^{er} janvier 1993. En 1994, avec la loi postale, un cadre réglementaire sectoriel est entré en force, tandis qu'était instituée une autorité de régulation indépendante¹². En parallèle à l'ouverture du marché, les prestations postales ont été soumises à la TVA.

La poste suédoise contrôle aujourd'hui un peu plus de 90% du marché. Son concurrent le plus sérieux dans le domaine du courrier est CityMail, une filiale de l'entreprise postale norvégienne. En 2005, celle-ci a conquis 7,9% du marché. Fondée au milieu des années nonante, son modèle commercial est venu combler une lacune sur le marché. CityMail est spécialisée dans la distribution d'envois déjà triés dans des régions densément peuplées du sud de la Suède. Active uniquement à Stockholm à ses débuts, elle s'est ensuite étendue dans d'autres villes. Elle couvre, aujourd'hui, environ 45% des ménages suédois. La distribution est assurée deux fois par semaine. Grâce à son modèle commercial, CityMail n'a pas besoin d'investir dans de coûteuses installations de tri, tandis que les frais de distribution demeurent contenus grâce au faible nombre de jours où le courrier est remis chaque semaine. Malgré des coûts de distribution

avantageux, la société s'est plusieurs fois trouvée aux prises avec de grosses difficultés financières. Celles-ci provenaient, entre autres, du comportement du prestataire suédois de service universel, qui offrait, par exemple, des tarifs préférentiels aux seuls clients de CityMail, contrairement aux règles en ce domaine. À la fin des années nonante, les autorités de la concurrence ont réussi à éliminer la grande majorité de ces distorsions apportées à la concurrence.

Aucune nouvelle grande entreprise concurrente ne devrait s'introduire sur le marché suédois. Quant à l'ouverture du marché elle-même, elle n'a pas beaucoup entamé le chiffre d'affaires de l'opérateur historique.

Conclusion

En matière de politique postale européenne, il est acquis dans de vastes milieux que la libéralisation des marchés postaux est économiquement judicieuse. Elle incite les anciens monopolistes à travailler avec davantage d'efficacité et à se préoccuper de la clientèle, elle encourage la création de produits innovants et tend à faire reculer les prix. Pourtant, la libéralisation a été menée de manière plutôt timide. Dans l'UE, l'approche choisie a consisté à introduire des limites de poids maximales pour les monopoles postaux et à les abaisser ensuite progressivement. Les expériences réalisées dans les pays européens montrent que la concurrence sur le marché du courrier ne croît que très lentement, même quand les marchés ont été entièrement libéralisés. Les opérateurs historiques sont parvenus à conserver des parts de marché de plus de 90%, y compris dans les pays où le marché du courrier a été fortement ou entièrement libéralisé.

La libéralisation progressive avait essentiellement pour but d'accorder un délai de grâce aux anciennes administrations postales pour leur permettre de se préparer à la concurrence. A posteriori, cette mesure de précaution paraît injustifiée, puisque les anciens monopolistes ont réussi à défendre leur position même là où les marchés du courrier ont été totalement ouverts. La libéralisation progressive réalisée par le biais d'un abaissement successif des limites de poids se révèle ainsi aujourd'hui plus un compromis politique malheureux qu'une solution transitoire adaptée. Si l'on veut que la concurrence s'installe sur le marché suisse du courrier, on ne doit plus prévoir d'étape intermédiaire et ouvrir totalement le marché dès le début.