

QUELLE CONCURRENCE POUR LE SECTEUR POSTAL ET QUELS EFFETS ?

La présente analyse signale diverses spécificités du secteur postal (la forte concurrence externe représentée par les communications électroniques, la baisse des volumes postaux, l'importance des coûts fixes...). Dans ce contexte, elle souligne à la fois :

- le caractère utile, mais nécessairement assez limité, de la concurrence interne au secteur postal ;
- les inconvénients qui pourraient résulter d'un développement excessivement "forcé" de cette concurrence.

Plus précisément, elle aborde les points suivants :

- I. La concurrence pour les opérateurs postaux historiques n'est pas celle que l'on croit : les opérateurs postaux alternatifs acheminant du courrier "de bout en bout" (c'est-à-dire depuis la collecte du courrier jusqu'à sa distribution) sont restés marginaux dans la plupart des pays développés, et notamment en France ; en revanche, ont pu se développer des opérateurs spécialisés sur certains stades amont de la filière postale (comme les "routeurs" ou les "regroupeurs") ; et surtout, en marge du secteur postal, se sont considérablement développés les "expressistes" et les opérateurs des communications électroniques.
- II. Si la concurrence externe assurée notamment par les opérateurs des communications électroniques est intense, il reste qu'au sein du secteur postal proprement dit, les caractéristiques fondamentales du secteur ne poussent pas à une concurrence vive.
- III. La libéralisation des activités postales a été progressive ; par une ironie du calendrier, elle a été complète au moment où le secteur confirmait la décroissance de ses volumes.
- IV. La libéralisation postale a indirectement concouru à des évolutions majeures pour les opérateurs historiques : des évolutions des offres commerciales et de la qualité de service, des diversifications, des internationalisations, des modernisations et des gains de productivité, des changements de statut juridique...
- V. En revanche, la libéralisation a eu des effets en général limités sur le développement effectif de la concurrence interne au secteur : la concurrence entre opérateurs postaux est faible.
- VI. La Commission européenne a publié un rapport mitigé sur la situation des activités postales ; la libéralisation peut s'accompagner de résultats très contrastés en ce qui concerne la définition et le niveau de qualité du service public postal.
- VII. Par exception, le système du "Worksharing" (qui voit des opérateurs intervenir sur l'amont de la filiale postale et confier la distribution à l'opérateur historique) a pu permettre le développement de concurrents... mais sous ses formes les plus volontaristes, il s'est in fine avéré porteur de difficultés graves pour les secteurs postaux concernés.
- VIII. **Quelques leçons se dessinent :**
 - **En raison notamment de ses baisses de volume, le secteur postal se prête mal à un développement important de la concurrence.**
 - **La concurrence trouve sans doute sa place la plus naturelle dans quelques segments particuliers (le traitement du courrier d'entreprises sur les zones denses et les grands axes, la "publicité non adressée", le "routage" et le "regroupage"...).**
 - **En tout état de cause, le secteur postal bénéficie des avantages annoncés par la théorie des "marchés contestables" : une concurrence "virtuelle", c'est-à-dire la possibilité de l'arrivée de nouveaux opérateurs, est à elle seule génératrice de changements positifs de comportements (avec l'abandon de "l'esprit de monopole"...). Au-delà de cette situation, des dispositifs visant à "forcer" le développement de la concurrence (comme un "Worksharing" très volontariste ou des "régulations asymétriques") peuvent présenter des effets pervers.**

I. LA CONCURRENCE POUR LES OPÉRATEURS POSTAUX N'EST PAS CELLE QUE L'ON CROIT...

La définition des opérateurs concurrents ne va pas de soi... Quels sont donc les concurrents de La Poste, lorsque celle-ci est considérée dans ses fonctions d'opérateur postal ?

En partant des activités les plus éloignées des activités postales, on peut considérer que les concurrents comprennent :

- les opérateurs des communications électroniques (opérateurs de téléphonie et "fournisseurs d'accès internet") ;
- les opérateurs du Colis (qui acheminent des envois volumineux ou pesants) et les opérateurs de l'Express (qui acheminent des envois dans des délais courts et contractuellement garantis... avec la contrepartie de tarifs nettement plus élevés que pour les envois postaux) ;
- les opérateurs postaux stricto sensu, qui assurent l'acheminement des envois d'un usager à un autre, suivant le modèle dit "de bout en bout" (en pratique, du point de dépôt utilisé par l'expéditeur jusqu'au point de remise auquel le destinataire a accès, chacun de ces deux points ressemblant plus ou moins à une "boîte aux lettres") ;
- des opérateurs qui assument une partie des activités de la filière postale, dans le cadre du système parfois appelé "Worksharing" (ces activités sont très généralement des activités situées sur l'amont de la filière postale ; elles consistent à collecter le courrier, le préparer et le "massifier", parfois à l'acheminer, et enfin à l'injecter au point le plus adéquat de la filière pour sa prise en charge ultime par l'opérateur historique).

On notera que tout naturellement, les textes de la libéralisation postale ne visent que les deux derniers types d'activités (les activités qui forment tout ou partie de la filière postale).

Nous reviendrons sur la diversité des formes de la concurrence, mais soulignons-le dès maintenant : la concurrence la plus significative n'est pas celle des opérateurs postaux auxquels on pense a priori, c'est-à-dire des opérateurs qui assurent un acheminement "de bout en bout". En fait, les concurrences les plus significatives sont celles :

- des opérateurs électroniques (on connaît la rapidité du développement des communications électroniques...);
- des expressistes (pour lesquels le volume croît souvent de plus de 5 % par an) ;¹
- des opérateurs qui sont présents sur certains maillons de la filière postale et laissent l'opérateur historique agir sur le reste de la filière (notamment sur le maillon ultime, celui de la distribution).

¹ En France, les envois express représentent un chiffre d'affaires voisin de 2,3 Mds€ par an (contre 1,7 Mds€ pour les colis ordinaires, 7,6 Mds€ pour les correspondances usuelles, 1 Md€ pour les plis remis contre signature, 0,5 Md€ pour la distribution de la presse, 0,7 Md€ pour la publicité non adressée... Le chiffre d'affaires limité des envois express s'accompagne toutefois d'une croissance rapide. Cette croissance peut notamment s'expliquer par la progression du e-commerce et les exigences accrues de rapidité, qui conduisent à ce que tel ou tel produit d'usage domestique, telle ou telle pièce d'un bien d'équipement, tel ou tel original de contrat... doivent être acheminés dans des délais courts et parfaitement assurés.

II. LES DÉTERMINANTS DE L'INTENSITÉ CONCURRENTIELLE SONT MULTIPLES ; DANS LE SECTEUR POSTAL, CES DÉTERMINANTS NE POUSSENT PAS À UNE CONCURRENCE VIVE

II. 1. De façon générale, le développement effectif de la concurrence dans un secteur libéralisé dépend de multiples facteurs (positifs ou négatifs) :

- la croissance plus ou moins vive de la demande (qui peut fournir des opportunités pour les "nouveaux entrants") ;
- la possibilité d'abaissement des prix ou la possibilité de différenciation des produits et services (qui peuvent aider un nouvel entrant à apparaître plus efficient que l'opérateur historique) ;
- inversement, l'ampleur des rendements croissants et des coûts fixes (qui peut constituer un "ticket d'entrée" rédhibitoire pour les nouveaux entrants potentiels) ;
- l'image de l'opérateur historique (qui peut lui donner un avantage fort par rapport à ces nouveaux entrants)...

Le secteur des télécommunications est sans doute l'un des secteurs où les facteurs techniques et commerciaux étaient les plus favorables à un développement rapide de la concurrence : certes, des opérateurs historiques comme France Télécom ou British Telecom bénéficiaient d'une image bien installée et de vastes infrastructures... mais à l'évidence, la demande pouvait croître très vite, et les nouveaux entrants pouvaient se différencier des opérateurs historiques en offrant d'autres services ou des prix abaissés dans un contexte d'innovations techniques et commerciales très rapides (et parfois en offrant des messages publicitaires plus séduisants...).

Le secteur postal est à l'opposé des télécommunications :

- Dans les pays développés, les volumes postaux décroissent (notamment sous la concurrence des communications électroniques).
- Les possibilités de différenciation des services et des prix sont relativement limitées.²
- Un réseau comme celui des boîtes aux lettres de nos rues, ou comme celui des 17 000 points de contact de La Poste, peut difficilement être dupliqué.
- Les opérateurs postaux historiques ont en général une bonne image (c'est en particulier le cas de La Poste).³

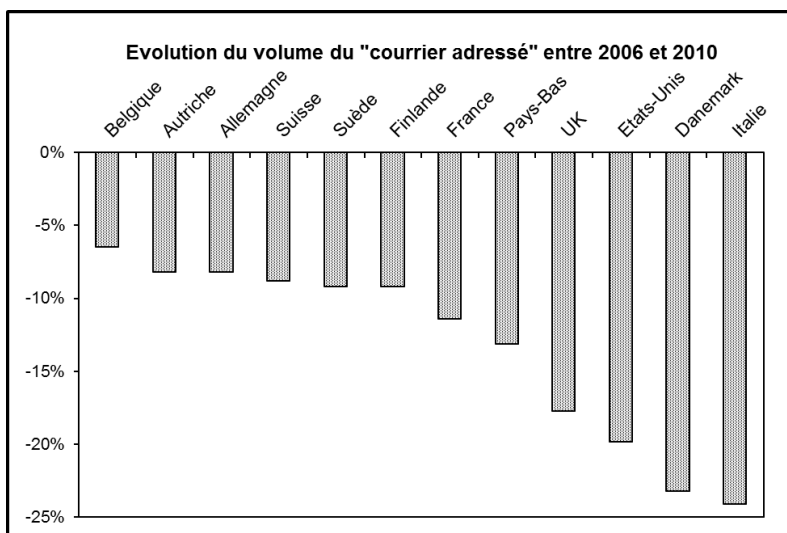
² Même si ces possibilités de différenciation sont loin d'être nulles... En fait, il convient d'adapter sans cesse les offres commerciales, voire de créer de nouvelles offres. Le point IV. 1 mentionnera par exemple la "lettre recommandée électronique" ou la "lettre verte" à "j+2". Mais on voit bien que dans le secteur postal, la créativité ne dispose pas d'un champ aussi large que dans le secteur des communications électroniques...

³ À vrai dire, l'image d'un opérateur postal est un élément essentiel de son patrimoine immatériel. Une image favorable et une relation de confiance sont en effet des conditions quasi nécessaires de l'activité postale, dès lors que l'expéditeur d'un courrier paye le service avant qu'il ne soit rendu... Un opérateur comme La Poste s'attache donc systématiquement à mériter et développer la confiance des clients et de la société française (y compris par des mesures touchant la "responsabilité sociétale et environnementale" de l'entreprise). Mais notons qu'une des conséquences de la confiance témoignée à l'opérateur historique est la difficulté qu'un opérateur alternatif peut avoir à pénétrer sur le marché !

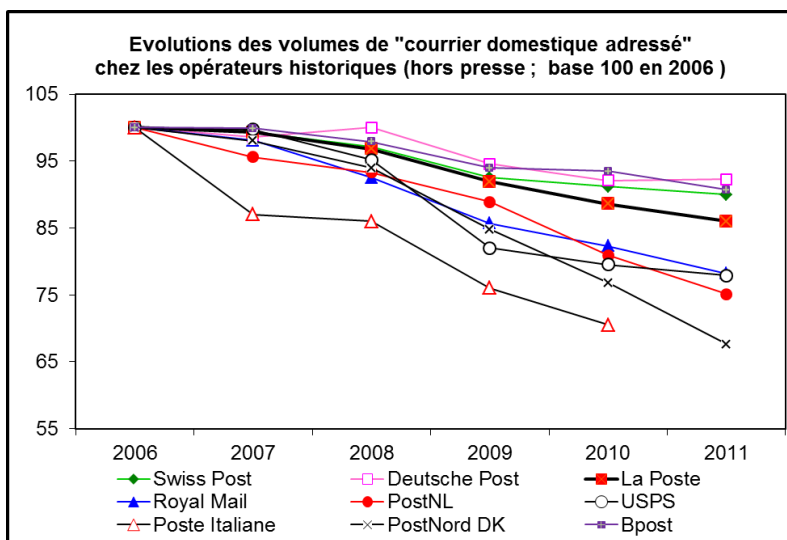
Pour mémoire, rappelons que les opérateurs postaux historiques peuvent en outre être tentés par des actions multiformes visant à gêner le développement de la concurrence. Signalons par exemple qu'en Allemagne, Deutsche Post – DHL s'est montrée favorable à l'introduction en 2008 d'un salaire minimum dans le secteur postal, qui avait à ses yeux l'avantage d'être supérieur d'un quart aux salaires jusqu'alors pratiqués par ses concurrents... ; cf. V. 2).

II. 2. Nous avons mentionné le facteur très important constitué par la décroissance du marché postal. Précisons ce point.

Les baisses de volume sont différenciées selon les pays : de grands écarts existent entre des pays comme la Belgique (baisse de 6,5 % entre 2006 et 2010) et des pays comme l'Italie (baisse de 24 %). Mais le graphique ci-contre montre le caractère général de la baisse des volumes dans les pays développés.



Ces baisses de volume sont constatées par les opérateurs historiques année après année (cf. le 2^{ème} graphique ci-contre). Toutefois, il apparaît souvent une accentuation de la baisse après 2008... Tout indique que la crise économique apparue en 2008 a eu sur le courrier un impact non seulement conjoncturel, mais aussi structurel : les entreprises (qui sont à l'origine de l'essentiel du volume du courrier) ont mené des efforts de compression de leurs charges qui touchent leurs modes de communication ; la communication électronique ne s'ajoute plus à la communication postale, mais s'y substitue ; cette évolution est marquée par un "effet de cliquet".



Le phénomène est patent en France : jusqu'en 2007, la baisse du volume du courrier était limitée aux environs de 0,5 % par an ; cette baisse a atteint 2,6 % en 2008 puis 4,3 % en 2009, avant de se limiter à 3,6 % en 2010 et 3 % en 2011, et de s'intensifier à nouveau en 2012 (elle devrait atteindre près de 6 %)...

III. LA LIBÉRALISATION POSTALE A ÉTÉ PROGRESSIVE ; ELLE A ÉTÉ COMPLÈTE AU MOMENT OÙ LE SECTEUR CONFIRMAIT LA DÉCROISSANCE DE SES VOLUMES

La directive postale 97/67/CE "*concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux [...] et l'amélioration de la qualité du service*" avait deux effets essentiels :

- Au titre du service public, elle garantissait aux clients un "service universel", comportant notamment une distribution et une levée de courrier 5 jours sur 7 et un prix abordable sur l'ensemble du territoire.⁴
- En même temps, la directive limitait progressivement les "domaines réservés", c'est-à-dire les segments de l'activité postale dont les États membres pouvaient réserver l'accès à certains opérateurs (rappelons que l'existence des "domaines réservés" permettait de garantir le financement des obligations que les opérateurs historiques devaient assumer au titre du service universel).⁵

La directive 2008/6/CE a modifié la directive de 1997, notamment en prévoyant la suppression totale des "domaines réservés" au plus tard le 1^{er} janvier 2011.^{6 7} La liberté d'installation et d'exercice pour les opérateurs postaux est donc complète (sous réserve, le cas échéant, d'une "licence" accordée de façon non discriminatoire par l'Autorité de régulation nationale). Par ailleurs, la nouvelle directive a précisé les modalités possibles des éventuelles compensations financières pouvant bénéficier aux opérateurs soumis aux obligations du service universel.

Les objectifs affichés par la directive étaient des progrès pour les clients en termes de tarifs, ainsi que de qualité et de diversité des services proposés.

On notera une certaine ironie du calendrier : la directive de 2008 a été publiée alors que la crise commençait à accentuer la décroissance des volumes postaux, et la libéralisation est devenue totale en 2011, alors que le secteur postal actait le caractère désormais permanent d'une décroissance rapide...

⁴ Le service universel représente un élément essentiel des diverses obligations de service public qui marquent les différents systèmes postaux nationaux (étant entendu que de façon plus générale, des obligations de service public s'imposent pour toutes les activités de réseau).

⁵ À partir de 1999, le "secteur réservé" a été limité aux envois de moins de 350 g ; à partir de 2002, aux envois de moins de 100 g ; à partir de 2006, aux envois de moins de 50 g.

⁶ Ou par exception, pour le 1er janvier 2013 (une dérogation autorise le maintien du monopole jusqu'à cette date pour certains nouveaux États membres, ainsi que pour la Grèce et le Luxembourg).

⁷ Signalons que de façon générale, la directive de 2008 a été transposée en France par la loi 2010-123, notamment par le biais de modifications du Code des postes et communications électroniques.

IV. LA LIBÉRALISATION POSTALE A CONCOURS À DES ÉVOLUTIONS MAJEURES CHEZ LES OPÉRATEURS HISTORIQUES : DES ÉVOLUTIONS DE L'OFFRE POSTALE ET DE LA QUALITÉ DU SERVICE, DES DIVERSIFICATIONS, DES INTERNATIONALISATIONS, DES MODERNISATIONS ET DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ, DES CHANGEMENTS DE STATUT JURIDIQUE...

Les opérateurs historiques ont donc été confrontés à trois éléments de contexte :

- la décroissance des volumes postaux globaux, qui conduisait à la baisse du chiffre d'affaires ;
- la libéralisation, qui avait a priori vocation à réduire la part de marché des opérateurs historiques, et donc à intensifier la baisse de leur chiffre d'affaires ;
- et la libéralisation, avec un effet en quelque sorte inverse de celui qui vient d'être évoqué : en effet, la libéralisation a offert aux opérateurs historiques de nouveaux champs d'action, notamment hors de leur base nationale.

Nous allons maintenant voir que ce contexte a conduit à des évolutions de l'offre postale et de la qualité de service, à des diversifications, à des internationalisations, à des réductions d'effectifs et des modernisations (industrielles et organisationnelles), ainsi qu'à des changements de statut juridique...

IV. 1. L'offre postale et la qualité de service évoluent.

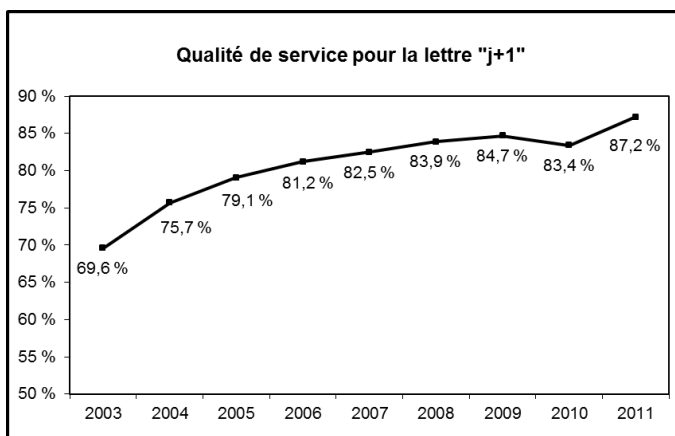
L'offre postale et la qualité de service évoluent sous l'effet de multiples facteurs :

- La technologie offre de nouvelles possibilités.
- Face à la concurrence interne au secteur et surtout face à la concurrence externe des expressistes et des opérateurs des communications électroniques, les opérateurs postaux doivent rendre leurs offres plus attractives, et en particulier, mieux adaptées aux attentes des clients.
- Face à la diminution des volumes (due le cas échéant à la concurrence interne au secteur et surtout, due à la concurrence externe), les opérateurs postaux doivent compresser leurs coûts.

Ces facteurs peuvent avoir des effets convergents ou antagonistes :

- La baisse des volumes traités par les opérateurs historiques peut conduire à des régressions dans la qualité du service... Aux Pays-Bas par exemple, où la concurrence a été introduite de façon plus précoce et plus intensive qu'en France, 2012 a vu supprimer la distribution du lundi. On peut penser que cette suppression constitue la conséquence de trois facteurs essentiels : la recherche de la rentabilité pour l'opérateur historique PostNL (qui est aujourd'hui de statut totalement privé), la diminution du volume du courrier (qui amène à faire des économies en recentrant le service sur les attentes les plus fortes)... et le développement de la concurrence, qui restreint la part de marché de l'opérateur historique !
- Inversement, on peut penser qu'un pays comme la France a plutôt joué le jeu de l'enrichissement de l'offre postale... En nous limitant à des innovations récentes, nous pouvons signaler par exemple l'introduction en 2011 de la "lettre recommandée électronique", qui illustre les possibilités d'une nouvelle offre basée sur la technologie.

Nous signalerons surtout l'enrichissement de l'offre postale "classique" : depuis 2012, coexistent ainsi la "lettre prioritaire" qui voit progresser au fil des années le taux effectif de son acheminement à "j+1" (cf. le graphique), la "lettre économique" (dont le délai d'acheminement indicatif est "j+4"), et "last but not least", la "lettre verte", qui a vocation à être distribuée à "j+2". On voit là une stratégie typique de diversification des offres par adaptation à des attentes en matière de rapidité d'acheminement qui de fait, sont diversifiées.⁸



La culture "marketing" basée sur les attentes des clients peut aller encore plus loin : il y a alors une volonté d'innovation par offre de nouveaux produits et services, qui comme nous allons le voir, conduit au-delà du secteur postal stricto sensu.

IV. 2. De nombreux opérateurs historiques se sont diversifiés.

En fait, de nombreux opérateurs historiques connaissaient de longue date une certaine diversification : celle-ci avait notamment pu concerner le Colis-Express et les activités bancaires (acheminer des courriers a pu en effet amener à acheminer des envois volumineux ou des envois à délai de remise garanti, ou bien à acheminer de l'argent...). Mais les diversifications ont pu s'accroître.

Ces diversifications peuvent tout d'abord reposer sur des synergies possibles entre diverses activités et une meilleure valorisation des moyens déjà mis en œuvre. Précisons le phénomène dans le cas du groupe La Poste : La Poste, face à la baisse du volume du courrier qu'elle traite, doit mieux valoriser son réseau. C'est sous cette contrainte que depuis 2011, le réseau assure par exemple une offre de téléphonie mobile (en bénéficiant de la libéralisation des télécommunications...). Par ailleurs, le secteur financier français a connu la libéralisation du "livret A" et la Banque postale a perdu de ce fait le monopole qu'elle partageait avec les Caisses d'épargne sur ce livret ; du coup, la Banque postale a voulu être présente sur les segments de la "banque de détail" qu'elle ignorait jusqu'alors. Au total, le réseau de La Poste se trouve acteur du crédit à la consommation, de l'assurance-dommage, etc.

Les diversifications peuvent aussi reposer sur la porosité croissante des frontières traditionnelles entre les différents marchés, et notamment sur une "convergence" des marchés des services postaux, de la logistique, de la publicité, des communications électroniques... Ici encore, illustrons le phénomène dans le cadre du groupe La Poste... Par le biais de sa filiale Mediapost, le groupe La Poste est de longue date distributeur de "PNA" (la "publicité non adressée", c'est-à-dire grosso modo, les prospectus mis en boîte aux lettres). Mais la publicité utilise de plus en plus des canaux audiovisuels ou numériques. Du coup, afin d'éviter un risque de marginalisation de la PNA, Mediapost est devenu un sous-groupe dédié à tous les

⁸ À l'égard de ces problématiques, mentionnons une étude menée pour la DGCIS, intitulée "Évolutions technologiques, mutations des services postaux et développement des services du futur".

aspects de la publicité, depuis la conception de campagnes publicitaires "multi-canal" jusqu'au "couponing" (la gestion des coupons de réduction)...

IV. 3. Certains opérateurs historiques se sont internationalisés.

Le groupe La Poste est présent sur 4 continents et 40 pays. L'essentiel de cette présence est toutefois européenne ; elle concerne le Colis-Express et dans une moindre mesure, le Courrier.

L'internationalisation du Courrier peut suivre plusieurs logiques :

- L'implantation dans certains pays peut permettre d'y introduire de fructueuses nouvelles méthodes.
- L'implantation dans des pays plus mûrs permet des observations utiles et donne des possibilités de contre-offensive en cas de pénétration du marché domestique par les opérateurs de ces pays.
- Des flux peuvent être utilement captés (il peut être rentable de récupérer du courrier d'entreprise dans un pays voisin, de l'acheminer hors circuits postaux vers la France, puis de le poster en France...) ;
- Etc.

IV. 4. Différents niveaux d'ambition sont observés en matière de diversification et d'internationalisation.

Bien entendu, les pratiques des différentes postes nationales n'ont pas été identiques... En matière de diversification et d'internationalisation, trois niveaux d'ambition peuvent être distingués :

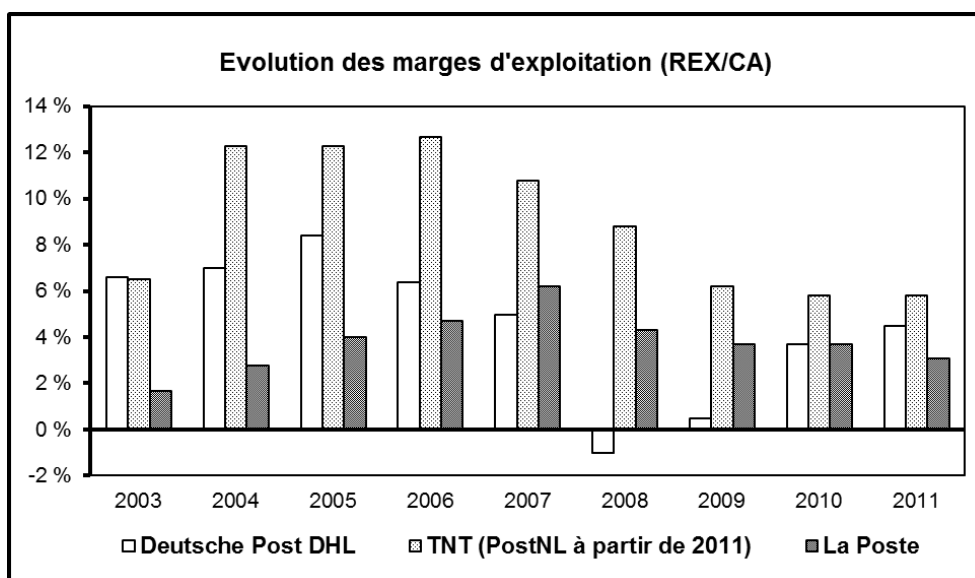
- Dès 1996, des stratégies de "large conquête" (sur le plan géographique et sur le plan des secteurs d'activité) ont été engagées par des opérateurs comme les groupes Deutsche Post - DHL ou le néerlandais TNT (à l'origine de PostNL, l'actuel opérateur postal qui sera évoqué plus loin). On signalera ainsi que Deutsche Post – DHL se veut "*la poste de l'Allemagne et le logisticien du monde*"; son activité Courrier ne représente qu'un peu moins du 1/4 du chiffre d'affaires consolidé et le groupe réalise plus de 60 % de son chiffre d'affaires hors d'Allemagne. Quant à TNT, son activité Courrier a été dépassée par l'activité Express et les 2/3 du chiffre d'affaires sont réalisés hors Pays-Bas.
- Des stratégies plus limitées ont été menées par des opérateurs comme les postes française et suisse (et Royal Mail, après que celle-ci a quitté le 1^{er} groupe). Ils constituent des acteurs européens ou "régionaux" importants et connaissant une certaine diversification. Le groupe La Poste réalise ainsi 15 % de son chiffre d'affaires hors de France.⁹ L'importance stratégique de l'internationalisation et de la diversification est attestée par le fait que depuis 2008, le résultat d'exploitation consolidé est entièrement issu des 220 filiales (le REX de la maison mère est négatif).
- Certains opérateurs se sont cantonnés à leur marché national, dans une stratégie de "niche". Ils ont parfois pu poursuivre leur diversification (cf. l'importance des activités financières de la poste italienne), ou ils sont restés confinés aux services postaux (cf. l'américain USPS, les postes norvégienne, belge...).

⁹ Et 13 % au sein de l'Union européenne, hors France.

En outre, interviennent des recompositions et des alliances. Citons deux exemples :

- En 2008, le ministère suédois de l'industrie, le ministère danois des transports et CVC Capital Partners (fonds britannique présent dans le capital de l'opérateur danois) ont signé un protocole visant une fusion entre Posten AB (la poste suédoise) et Post Danmark, avec participation de CVC Capital Partners. Posten Norden AB a ainsi été constituée en 2009.
- En 2012, La Poste et Swiss Post ont fusionné leurs activités à l'étranger consacrées au courrier.¹⁰ La co-entreprise ainsi constituée, Asendia, est présente sur 3 continents et dans 15 pays et veut jouer un rôle important dans le "B to C".

On notera que bien entendu, la diversification et l'internationalisation ne sont pas exemptes de risques et peuvent appeler des recentrages : en 2006, TNT a abandonné l'activité logistique ; quant à Deutsche Post – DHL, ses déconvenues dans l'Express aux États-Unis expliquent la chute de sa rentabilité en 2008 (cf. le graphique qui suit)...¹¹



IV. 5. Des gains de productivité et des modernisations apparaissent nécessaires.

a) Sous l'effet de la baisse du volume, l'ensemble des activités postales ont vocation à diminuer leurs effectifs. De plus, la concurrence pousse à des rationalisations, à des modernisations et à des gains de productivité. Les diversifications ne constituent souvent qu'un frein à la baisse des effectifs.

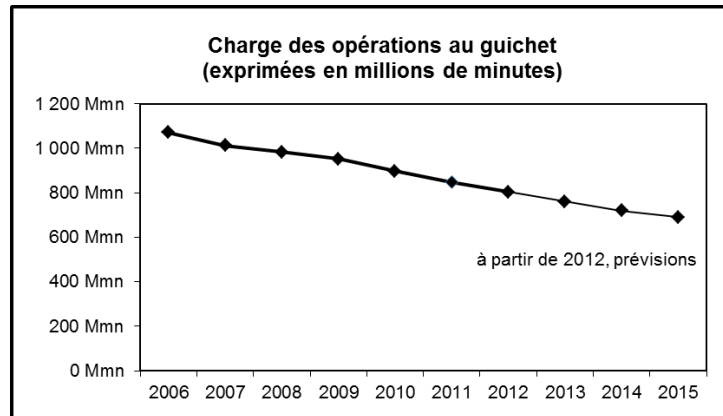
¹⁰ Il s'agit des activités des opérateurs postaux qui étaient détenus hors France et Suisse et des "ventes internationales", qui comprennent essentiellement la collecte à l'étranger de courrier qui pourra être posté en France ou en Suisse (en revanche, les flux "import" et "export" arrivant en France ou en Suisse ou quittant ces deux pays, et traités dans le cadre postal traditionnel, continuent de relever de chacun des deux opérateurs).

¹¹ Au-delà du cas de Deutsche Post – DHL, le graphique montre également la tendance à la baisse de la rentabilité qui découle de la crise de 2008 et de la diminution structurelle du volume du courrier.

Signalons le cas de La Poste... Elle a su conserver un modèle social basé sur la notion d' "emploi de qualité".¹² Mais les effectifs de La Poste diminuent rapidement (la diminution a atteint en 2010 le niveau record de 4,7 % avant de se limiter par la suite). Sous l'effet des diversifications et de l'internationalisation, le groupe La Poste connaît une diminution plus modérée que celle de La Poste, mais qui reste sensible (3,7 % en 2010, 2,8 % en 2011...).

Quant à l'ensemble constitué par les opérateurs postaux français dotés d'une autorisation d'exploitation par l'Arcep, ses effectifs globaux baissent également (grosso modo au rythme constaté pour La Poste).

b) La baisse des effectifs ne constitue qu'un des multiples aspects des modernisations et rationalisations... Dans le cadre français, l'industrialisation du traitement du courrier a fait l'objet du projet "Cap Qualité Courrier" mené essentiellement sur 2004-2010 pour un montant de 3,4 Mds€. Par ailleurs, La Poste a maintenu à 17 000 le nombre de ses "points de contact postaux". Ce maintien est d'autant plus notable que les "opérations de guichet" diminuent de près de 5 % par an (cf. le graphique ci-contre). Mais La Poste a remplacé certains bureaux de poste par des points partenariaux (qui sont gérés avec les communes ou des commerçants, et qui constituent en 2012 41 % des points de contact) ; et certains opérateurs sont allés beaucoup plus loin...¹³



IV. 6. Les opérateurs historiques ont généralement adopté le statut de société anonyme.

Après avoir souvent été des Administrations de l'État, les opérateurs historiques ont longtemps été des établissements publics nationaux. Aujourd'hui, le statut de société anonyme (en général, avec un capital détenu par l'État de façon totale ou majoritaire) est de beaucoup le plus répandu. C'est par exemple le cas de La Poste en France, qui est société anonyme

¹² À cet égard, elle se distingue résolument d'un opérateur comme PostNL, qui fait chuter ses coûts fixes non seulement en diminuant drastiquement ses effectifs, mais aussi en multipliant les emplois à durée déterminée et à temps partiel.

¹³ Divers pays du Nord (la Grande-Bretagne, la Norvège, la Suède...) gèrent en partenariat ou ont externalisé une majorité de leurs points de contact (respectivement 97 %, 89 % et 79 %). Ces situations sont évolutives. Par exemple :

- Aux Pays-Bas, PostNL, qui détenait 2 500 bureaux il y a 20 ans, n'en détient plus que 120 et la majorité devrait fermer, dans le cadre du développement des guichets installés chez des commerçants (sans transaction bancaire possible). À noter toutefois que l'entreprise indique élargir ainsi son offre, puisqu'elle s'est rendue accessible par le biais de "2 600 guichets en 2012", avec en outre des heures d'ouverture élargies.
- Deutsche Post - DHL s'est lancée dans l'extension d'un programme de points de contact gérés en partenariat, avec pour objectif de ne plus détenir un seul bureau géré en propre au début de 2012 (à l'exception de quelque 250 centres de dépôts de courrier pour les entreprises).

depuis 2010 et qui depuis 2011, voit la Caisse des dépôts et consignations détenir une participation aux côtés de l'État.¹⁴

Cette évolution vers le statut de société anonyme et l'éventuelle ouverture du capital sont liées à la libéralisation :

- Le statut de société anonyme permet d'échapper au "principe de spécialité" propre aux établissements publics ; or celui-ci gêne la diversification.
- Abandonner le statut d'établissement public national désamorce la critique de la Commission, suivant laquelle un établissement de ce type bénéficierait d'une garantie implicite de l'État, ce qui distordrait la concurrence (cf. les contentieux que la Commission avait lancés sur les cas EDF, La Poste...).
- L'ouverture du capital permet notamment de lever des fonds utiles à la modernisation, à la diversification et à l'internationalisation, et de nouer des partenariats capitalistiques (à cet égard, l'Allemagne et les Pays-Bas ont pu aller jusqu'à la cotation en bourse... non sans inconvénients d'ailleurs).

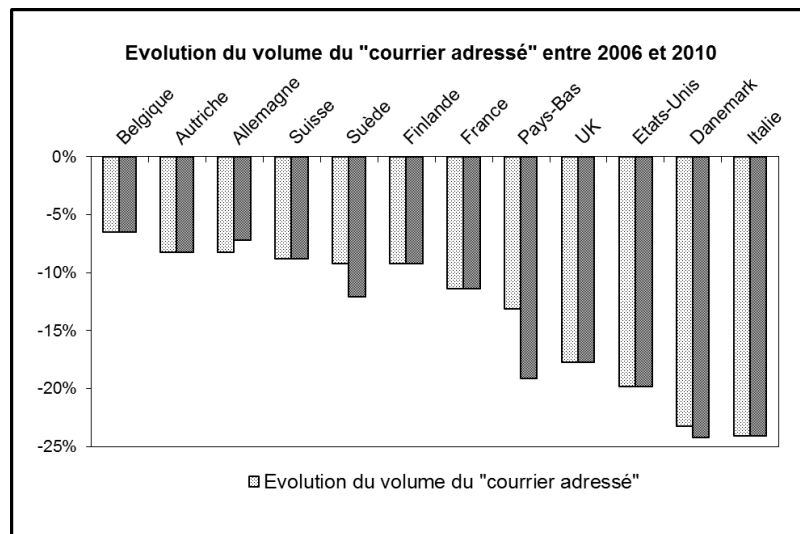
Nous avons ainsi vu de multiples conséquences indirectes de la libéralisation. Mais quels sont les effets directs de celle-ci, et en particulier, dans quelle mesure les dispositions juridiques de libéralisation ont-elles débouché sur l'apparition effective d'opérateurs alternatifs ?

V. QUEL DÉVELOPPEMENT EFFECTIF DE LA CONCURRENCE

LES DIRECTIVES ONT-ELLES PERMIS ?

Nous avons vu que la 1^{ère} phase de la libéralisation remontait à 1999. Au demeurant, certains pays ont devancé les obligations successives de libéralisation progressive : la libéralisation totale a concerné la Suède en 1993, la Finlande en 1994, le Royaume-Uni en 2006, l'Allemagne en 2008 et les Pays-Bas en 2009.

Un certain recul est donc disponible. Le graphique ci-contre rappelle les décroissances des volumes du courrier, et fait également apparaître les décroissances des volumes traités par les opérateurs historiques (décroissances a priori intensifiées du fait de la part de marché acquise par les opérateurs alternatifs).



¹⁴ Au sein de l'Europe des 15, les seules exceptions à la situation de société anonyme détenue totalement ou majoritairement par l'État sont le Luxembourg (la poste y est un établissement public), ainsi que l'Allemagne (l'État ne détient pas de participation directe) et les Pays-Bas (l'État ne détient pas de participation).

Nous voyons qu'en fait, la baisse des volumes traités par les opérateurs historiques est généralement très voisine de la baisse constatée sur l'ensemble du marché national. La plupart des opérateurs historiques apparaissent donc conserver durablement une position très dominante.¹⁵

Mais à vrai dire, le graphique appelle un décryptage supplémentaire... Le fait que les opérateurs américain USPS et britannique Royal Mail ne connaissent pas de diminution de la part du volume traitée par eux-mêmes masque une situation très particulière : les États-Unis et la Grande-Bretagne sont marqués par le système du "Worksharing" déjà évoqué en I ; USPS continue d'assumer intégralement le "Last Mile Delivery", et il en est très largement de même pour Royal Mail ; il en résulte que même si ces opérateurs continuent de traiter la totalité ou la quasi-totalité du volume, le développement des concurrents aux stades amont de la filière réduit leur chiffre d'affaires... Nous reviendrons en VII sur cette situation.

Dans l'immédiat, nous allons dire quelques mots sur les situations des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la France (dont les opérateurs historiques constituent les principales références du secteur postal).

V. 1. Un contexte favorable a permis le développement de la concurrence aux Pays-Bas, mais une reconcentration des acteurs a déjà eu lieu.

Les Pays-Bas constituent a priori un terrain très favorable pour les opérateurs postaux : le pays est densément peuplé et dépourvu de zones difficiles d'accès, les habitudes conduisent à un nombre élevé de plis par habitant, la libéralisation postale a été résolue et précoce... Dans ce contexte, les Pays-Bas constituent un des rares pays où certains opérateurs alternatifs ont pris une place véritablement significative (avec notamment Sandd et Selekt Mail).

Deux points doivent toutefois être soulignés :

- La part relative de PostNL (l'opérateur historique) était encore voisine de 82 % en 2011.
- Dans un contexte où le volume global du courrier baisse rapidement, la logique de concentration touche les opérateurs alternatifs (Sandd a acquis Selekt Mail en 2011) et la position de Sandd ne semble pas parfaitement assurée.

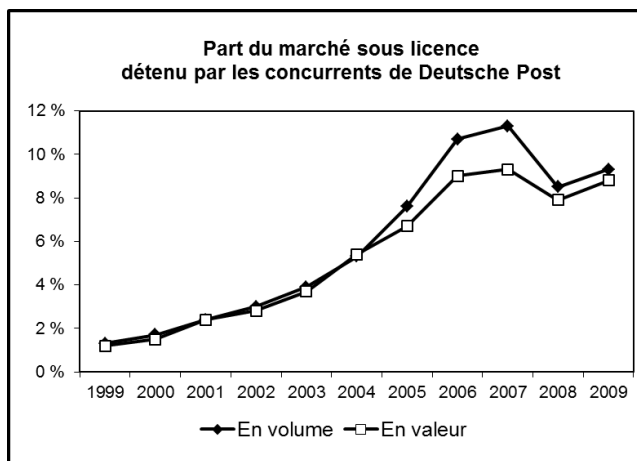
V. 2. Le marché postal allemand connaît un nombre d'acteurs pléthorique... mais Deutsche Post - DHL reste dominante et sa part de marché a récemment augmenté.

Les caractéristiques favorables au développement de la concurrence qui sont connues aux Pays-Bas se retrouvent en Allemagne (densité du pays, importance du nombre de plis par habitant, libéralisation précoce...). S'ajoute l'importance du marché, puisque la population et l'économie allemandes sont les premières de l'Union européenne.

De fait, le marché est marqué par une concurrence pléthorique et multiforme, avec plus de 2 000 licences d'exploitation accordées à des opérateurs postaux (et 600 entreprises réellement actives).

¹⁵ Seuls l'opérateur suédois Posten et l'opérateur néerlandais PostNL voient la diminution de l'activité postale être sensiblement aggravée par la diminution de leur part de marché.

Malgré la multiplicité des concurrents, Deutsche Post bénéficie d'une position très forte : la part du volume traité par les alternatifs a toujours été inférieure à 12 % (cf. le graphique ci-contre). La situation dominante de Deutsche Post a même été confortée en 2008, au moment où la libéralisation totale survenait. De fait, l'année 2008 a connu l'introduction d'un salaire minimum dans le secteur postal (supérieur de plus d'un quart aux salaires jusqu'alors pratiqués par les concurrents de Deutsche Post).¹⁶ La part du volume traité par Deutsche Post - DHL, qui était voisine de 89 %, a ainsi légèrement augmenté.

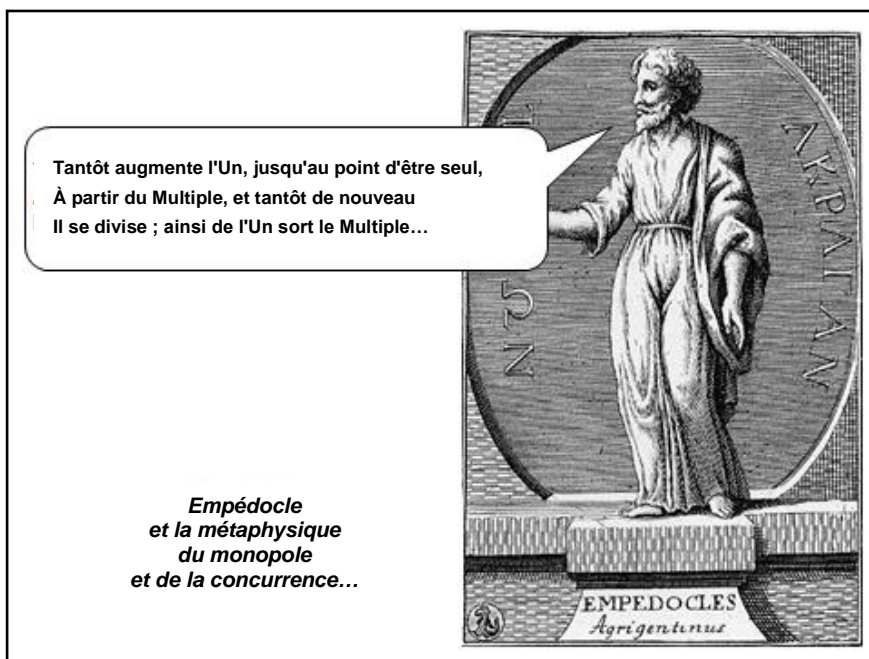


Signalons en outre que deux entreprises autres que Deutsche Post tenaient jusqu'à récemment des positions notables : PIN Group AG et le néerlandais PostNL. Toutefois, l'instauration d'un salaire minimum a rendu plus difficile la situation des opérateurs alternatifs :

- PIN Group, après avoir supporté de lourdes pertes, a été cédé en 2008 de manière fragmentée ; Xanto, qui avait repris certaines entités de PIN Group, a connu lui-même des difficultés.
- PostNL a récemment connu plusieurs exercices déficitaires en Allemagne, et malgré des initiatives renouvelées, n'a pas d'avenir parfaitement assuré.¹⁷

Finalement, il en est de l'Allemagne comme des Pays-Bas : après l'instauration d'une poste monopole d'État, après la libéralisation qui multiplie les acteurs, vient un 3^{ème} stade, qui est celui de la reconcentration. Comme le dit le philosophe... (cf. ci-contre).

En tout état de cause, Deutsche Post - DHL ne devrait guère voir diminuer sa part relative à moyen terme.



¹⁶ On notera toutefois qu'en janvier 2010, la Cour administrative fédérale allemande a invalidé pour vice de procédure l'instauration de ce salaire minimum.

¹⁷ Une nouvelle initiative de la part des opérateurs alternatifs a été mise en œuvre en janvier 2010 : PostNL a pris la tête d'une co-entreprise créée avec divers opérateurs régionaux et baptisée "Mail Alliance" ; un rapprochement de Mail Alliance avec le réseau P2 (qui regroupe d'autres opérateurs régionaux depuis 2007) est en outre envisagé. Il reste que dans l'hypothèse d'un maintien de la situation déficitaire, PostNL a envisagé une possibilité de retrait du marché allemand à l'horizon de 2013.

V. 3. En France, le développement de la concurrence est contrasté selon les activités, mais reste très faible pour le cœur des activités postales (le "courrier adressé").

L'état de la concurrence est différencié selon les activités considérées :

- Dans le secteur de l'Express, coexistent des entreprises du groupe La Poste (Chronopost, Exapag) et surtout de grands opérateurs étrangers (UPS, Fedex, DHL...).
- Dans le secteur du Colis, coexistent La Poste (qui est dominante avec son offre Coliposte), des filiales de VPCistes, et divers autres opérateurs comme le groupe Adrexo ou Kiala (adossés à des acteurs étrangers majeurs comme TNT Express ou UPS).
- Les marchés du routage et du regroupement du courrier sont marqués par un grand nombre d'opérateurs ; il en est de même pour le portage de presse.
- Inversement, c'est un nombre restreint d'acteurs qui sont présents sur les marchés du "courrier adressé" (domestique ou transfrontalier) et du "courrier non adressé" (en pratique, de la publicité mise en boîte aux lettres).

En nous focalisant sur le courrier proprement dit (c'est-à-dire grosso modo le secteur couvert par la directive de libéralisation), nous allons préciser ci-après les situations observables en ce qui concerne le routage et le regroupement du courrier (point a ci-dessous), le traitement du "courrier adressé" (point b), et enfin le traitement du "courrier non adressé" (point c).

a) Depuis les années 1970, la "chaîne de la valeur" du courrier a intégré progressivement de nouveaux types d'acteurs, et notamment les **routeurs et regroupeurs**.

Les routeurs opèrent dans les domaines du "marketing direct" (il s'agit de courriers publicitaires) ou du "courrier de gestion" (il s'agit de documents analogues à des factures de grandes entreprises, à des relevés bancaires, etc.) ; le segment concerné est important, puisque comme nous l'avons déjà signalé, l'essentiel du volume du courrier émane des entreprises. Les routeurs fabriquent le courrier, le préparent (avec adressage, mise sous enveloppe, premier tri...) et le déposent au point adéquat des circuits de La Poste. Sur les quelque 13 milliards de courriers "adressés" qui sont envoyés chaque année en France, environ 5,6 milliards sont "routés" (3,6 milliards pour du marketing direct, et 2 milliards pour du courrier de gestion). La part du courrier routé est même essentielle en ce qui concerne le marketing direct : elle représente un peu plus de 80 % des flux du marketing direct.

Quelques acteurs dominent un marché fragmenté de quelque 300 routeurs ; les cinq plus importants détiennent environ 50 % du marché français.

Les regroupeurs, quant à eux, "massifient" les envois, permettant l'accès de leurs clients à des tarifs plus avantageux.

Routeurs et regroupeurs sont ainsi présents sur les maillons les plus amont de la filière postale, et relèvent donc d'une certaine forme du "Worksharing". Ils n'ont pas besoin d'autorisation de l'Arcep, dans la mesure où leur activité "*se limite à la correspondance intérieure et n'inclut pas la distribution*" (cf. l'article L.3 du Code des postes et communications électroniques). Signalons également que les routeurs et distributeurs accèdent à la filière postale dans des conditions encadrées : "*Le prestataire du service universel [c'est-à-dire La Poste] peut conclure avec [...] les intermédiaires groupant*

les envois de correspondances de plusieurs clients [...] des contrats dérogeant aux conditions générales de l'offre du service universel"; "le prestataire détermine les tarifs et les conditions de ces prestations selon des règles objectives et non discriminatoires ; [...] les prix sont orientés sur les coûts et incitent à une prestation efficace" (cf. les articles L. 1 et L. 2-1 du Code).¹⁸

Le chiffre d'affaires des routeurs et regroupeurs peut être évalué entre 750 M€ et 1 200 M€ (selon le périmètre des activités prises en compte). Il est donc assez faible, mais s'avère significatif par rapport au montant total des affranchissements perçus en France par La Poste, soit 9 Mds€.

b) Pour ce qui est du **courrier adressé que l'opérateur considéré distribue lui-même**, l'Arcep a accordé 34 autorisations d'opérateur postal, réparties selon deux grandes catégories d'activités : le traitement du "courrier domestique adressé" (23 autorisations), et le traitement du "courrier international sortant" (11 autorisations).

On relèvera cependant qu'aucun opérateur alternatif important n'a pu s'installer de façon pérenne. Par ailleurs, sur les 34 autorisations accordées par l'Arcep, seules une vingtaine restent aujourd'hui actives ; la couverture géographique correspondante s'est réduite ; les nouvelles demandes d'autorisation sont devenues rares.

En ce qui concerne *le courrier domestique adressé*, il ne reste aujourd'hui, en sus de La Poste, qu'une quinzaine de titulaires d'autorisations opérationnels. Sauf exceptions, ces opérateurs sont locaux ou "multi-locaux".¹⁹ Ils fonctionnent selon le modèle "de bout en bout". Au total, La Poste continue de traiter environ 99 % du volume du marché domestique adressé.

Sur le marché du *courrier international sortant*, la grande majorité des 11 opérateurs sont des filiales d'opérateurs historiques européens (les postes allemande, suisse, belge, néerlandaise, britannique, autrichienne...). La Poste détient environ 85 % de ce marché.

La Poste reste aujourd'hui le seul détenteur d'une licence qui l'autorise à traiter à la fois du courrier domestique adressé et du courrier international sortant (deux opérateurs étaient recensés jusqu'en 2010).

Signalons que plusieurs opérateurs ont connu des difficultés financières au cours de ces dernières années.

c) Quant au **courrier non adressé** (de la publicité mise directement dans les boîtes aux lettres), il représente près de la moitié du volume des objets distribués (mais seulement 5 % des revenus totaux). Filiale de La Poste, Mediapost détient un peu plus de 50 % du marché, devant Adrexo (40 %) et de nombreux acteurs de petite taille (10 %).

¹⁸ Cet encadrement, qui résulte de la loi 2010-123, est plus souple que celui qui avait été voulu en 2005 et qui reposait sur le "principe des coûts évités" : "Les tarifs tiennent compte des coûts évités par rapport aux conditions des services comprenant la totalité des prestations proposées".

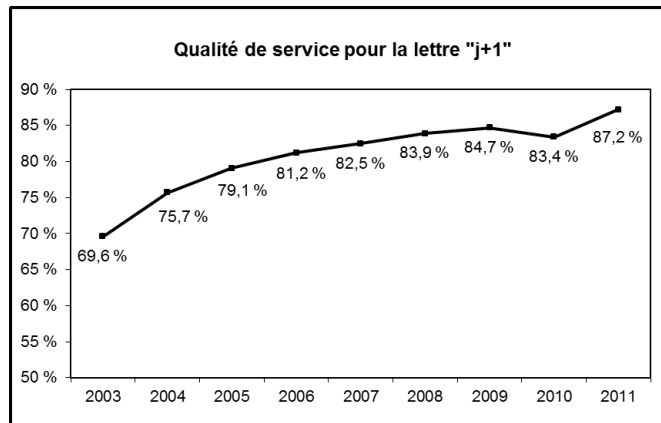
¹⁹ Encore peut-on signaler que la plupart de ces opérateurs locaux mènent leur activité postale en complément de leur gamme de services, qui peut notamment porter sur l'acheminement de colis et de la presse.

VI. LA COMMISSION EUROPÉENNE A PUBLIÉ UN RAPPORT MITIGÉ SUR LA SITUATION DES ACTIVITÉS POSTALES

La Commission européenne présente périodiquement au Parlement et au Conseil un rapport sur l'application de la directive postale.²⁰ Signalons deux points du rapport qui a porté sur la période 2006-2008 :

- De façon générale, l'abaissement en 2006 du plafond de 100 g à 50 g pour le secteur réservé semble avoir eu peu d'impact sur le développement effectif de la concurrence. Le développement de la concurrence semble avoir été mieux assuré par l'ouverture de segments particuliers du courrier adressé dans certains États membres (cf. la libéralisation du publipostage aux Pays-Bas et en Allemagne...).
- La Commission croit pouvoir estimer que l'ouverture des marchés concourt à l'amélioration des services fournis aux consommateurs. En moyenne, la qualité de service (mesurée en temps de distribution) est restée élevée pendant la période 2006-2008 et dépasse largement les objectifs de performance découlant de la directive postale.

De fait, il a souvent pu être observé une progression de la qualité du service. Ce phénomène est attesté en France notamment par la progression de la part des "courriers prioritaires" arrivant effectivement à "j+1" (cf. ci-contre).



Il reste qu'il faut sans doute la "foi du charbonnier" pour considérer que ces progrès constituent le résultat direct et systématique de la seule concurrence... On peut penser qu'en fait, ces progrès

constituent, non pas la conséquence de la concurrence, mais la contrepartie de la concurrence : dans divers pays et notamment la France, l'introduction de la concurrence a été accompagnée de la volonté de ne pas abandonner le service public au fonctionnement spontané du marché, et tout au contraire, de préserver le service public dans le nouveau contexte concurrentiel : pour cela, il a fallu mieux le définir, l'astreindre à un plus haut niveau de qualité et mieux le financer.²¹

D'ailleurs des régressions dans la qualité du service sont également constatées : nous avons déjà signalé en IV. 1 qu'aux Pays-Bas, où la concurrence a été introduite de façon plus précoce et plus intensive qu'en France, 2012 a vu supprimer la distribution du lundi.²²

²⁰ Cf. l'article 23 de la directive postale.

²¹ On notera la loi 2010-123 qui a reformulé les différents aspects du service public assumés par le groupe La Poste, et les multiples autres dispositions (législatives, réglementaires ou contractuelles) qui ont accompagné la libéralisation en renforçant le service public. De façon plus générale, la libéralisation des activités de réseau appelle des dispositions qui protègent le service public dans le nouveau contexte concurrentiel et le modernisent (la loi 2000-108 qui a libéralisé le secteur électrique a même pu être appelée "*loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*").

²² Les Pays-Bas ont donc abandonné leur tradition d'une distribution 6 jours sur 7 (qui correspond également à la tradition française), et se contentent désormais de l'obligation européenne de 5 jours de distribution dans la semaine (en l'occurrence, du mardi au samedi).

On peut penser que cette suppression constitue la conséquence de trois facteurs essentiels : la recherche de la rentabilité pour l'opérateur historique PostNL (qui est aujourd'hui de statut totalement privé), la diminution du volume du courrier (qui amène à faire des économies en recentrant le service sur les attentes les plus fortes)... et le développement de la concurrence, qui restreint la part de marché de l'opérateur historique !

VII. LE SYSTÈME DU "WORKSHARING" PEUT DÉBOUCHER SUR DES CONSÉQUENCES GRAVES

VII. 1. Le "Worksharing" relève de la logique de "l'accès des tiers au réseau".

Nous avons déjà évoqué le système du "Worksharing"... Ce terme, utilisé notamment pour les activités postales américaines, correspond plus généralement à la logique de "l'accès des tiers au réseau" (le "Third Party Access"), qui est connue pour l'ensemble des activités de réseau (les activités électriques, gazières, ferroviaires...). Rappelons la logique de l'accès des tiers au réseau :

- Le réseau constitue une infrastructure lourde ; il est considéré que pour des raisons économiques, cette infrastructure n'a pas vocation à être dupliquée.
- Mais pour permettre le jeu effectif de la concurrence entre les entreprises susceptibles d'utiliser le réseau, celui-ci est considéré comme une "facilité essentielle" qui doit être mise à la disposition de l'ensemble des utilisateurs potentiels.²³

Notons que la directive postale envisage l'accès des tiers, tout en conservant des formulations modérées : l'article 11 bis indique ainsi : *"Lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou pour encourager une réelle concurrence, et compte tenu des conditions et de la législation nationales, les États membres garantissent un accès transparent et non discriminatoire aux éléments de l'infrastructure postale [...]"*

VII. 2. Le "Worksharing" américain laisse à l'opérateur historique USPS le monopole légal de la distribution.

Les États-Unis assimilent pleinement le dispositif de distribution à une "facilité essentielle". Les opérateurs alternatifs peuvent ainsi se développer sur l'amont de la filière postale (la collecte du courrier, sa préparation et son tri, son acheminement ...), en bénéficiant du droit d'accès aux capacités de distribution de l'opérateur historique USPS, et en évitant donc les charges lourdes inhérents à la constitution et l'exploitation de telles capacités.

²³ La théorie et la pratique des "facilités essentielles" sont nées aux États-Unis, avant de connaître un grand succès dans le cadre européen du "marché unique" et du développement de la concurrence. Rappelons qu'aux États-Unis, dans le prolongement du "Sherman Act" de 1890, un bien qui commande l'accès à un marché constitue une "facilité essentielle" et doit lui-même être accessible à tous les opérateurs. Cette théorie et cette pratique contrecarrent donc l'attitude spontanée du gestionnaire de la facilité essentielle, qui s'en réserverait l'usage ; tout en respectant le principe de la propriété privée, elles en limitent la mise en œuvre, ou du moins une mise en œuvre excessive.

La logique de "l'accès des tiers au réseau" est même suivie dans toutes ses implications : en contrepartie de cet accès, et pour éviter des duplications coûteuses et contreproductives du réseau, USPS dispose d'un monopole légal sur le "Last Mile Delivery".^{24 25}

VII. 3. Le système britannique du "Downstream Access" laisse la possibilité d'opérateurs alternatifs intervenant "de bout en bout", mais a conduit en pratique à un développement des opérateurs ciblé sur l'amont.

Au sein de l'Union européenne, seule la Grande-Bretagne a très largement utilisé un dispositif relevant de "l'accès des tiers au réseau" ou du "Worksharing" : il s'agit, dans le vocabulaire postal britannique, du "Downstream Access".

De fait, le marché britannique du courrier voit coexister deux modèles de concurrence, dont l'un est cependant très prépondérant :

- Le modèle "de bout en bout" existe (il n'y a donc pas de monopole du "Last Mile Delivery"), mais il représentait en 2011 moins de 1 % du volume total.
- Le modèle du "Downstream Access", choisi par la plupart des concurrents, voit ceux-ci se charger des stades amont de la filière postale (la collecte, le tri et l'acheminement) pour remettre le courrier à Royal Mail en vue de la distribution finale.

Au total, Royal Mail traite la quasi-totalité du volume du courrier domestique adressé. Le "Downstream Access" ne doit toutefois pas masquer l'importance des concurrents sur les stades amont de la filière postale : ils représentent actuellement 60 % de l'activité sur ces stades. La perte de valeur ajoutée qui résulte de cette situation a concouru aux difficultés de Royal Mail.

VII. 4. Le "Worksharing" américain et le "Downstream Access" britannique ont eu des conséquences graves.

a) Nous venons de voir que grâce au "Downstream Access", les opérateurs alternatifs britanniques étaient devenus majoritaires sur les stades amont de la filière postale. La perte de revenus qui en résulte pour Royal Mail semble en outre avoir été accrue par une tarification qui leur est trop favorable.²⁶ Ce double facteur n'exclut pas que d'autres facteurs jouent

²⁴ De même qu'au niveau national français, RTE dispose d'un monopole légal pour le réseau de transport de l'électricité (le réseau à haute tension) et qu'au niveau local, un opérateur (en général ErDF) dispose d'un monopole légal sur le réseau de distribution (le réseau à moyenne et basse tensions).

²⁵ L'ensemble du dispositif postal américain semble bien résumé (y compris dans son aspect de recherche systématique de la concurrence et dans son aspect d'autosatisfaction) par une citation de la Présidente de l' "US Postal Regulatory Commission" : *"Notre système postal a su évoluer en encourageant les sociétés privées à proposer des produits en tous points du territoire, exception faite du dernier mile où l'US Postal Service conserve le monopole du marché pour la poste aux lettres, les périodiques, les colis en nombre et les envois publicitaires. Mais il favorise aussi une forte concurrence pour l'accès en amont, en accordant des remises aux expéditeurs capables de traiter, à un prix inférieur au sien, des opérations telles que le tri préalable, l'apposition des codes-barres, la préparation du courrier, la rectification des adresses ou encore le transport. Notre rôle de régulateur consiste à contrôler que ces remises sont conformes à la loi" ("Les Cahiers de l'Arcep", janvier 2012).*

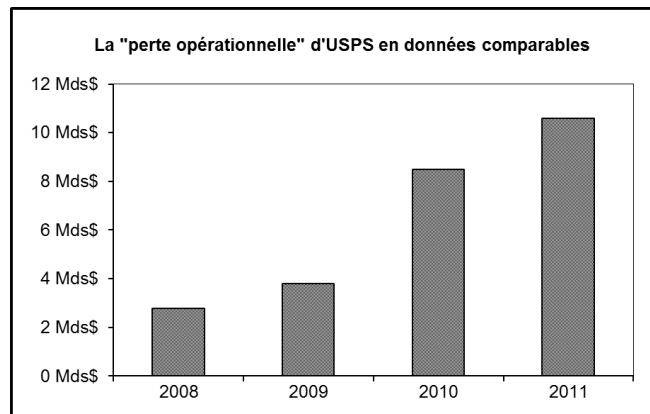
²⁶ Elle est trop favorable, en ce sens que les prix payés par les opérateurs alternatifs pour l'accès au réseau de distribution semblent ne pas couvrir les coûts (les États-Unis semblent avoir connu une situation analogue, mais qui est maintenant corrigée).

en défaveur de Royal Mail (la baisse du volume traité, l'industrialisation tardive du processus postal...).

Mais il a puissamment concouru à des pertes cumulées de 1,2 Mds€ sur 4 ans. Cette situation, combinée à l'intention du Gouvernement britannique de privatiser totalement ou partiellement Royal Mail en 2013, a conduit le Régulateur Ofcom à donner de très larges marges de liberté à Royal Mail pour augmenter ses tarifs : en mars 2012, a été annoncée une augmentation moyenne de 30 %.²⁷

On voit donc que l'organisation postale britannique se révèle non seulement peu favorable à l'opérateur historique, mais aussi au contribuable et au client...

b) Qu'en est-il aux États-Unis ? Là aussi, le rôle maintenu pour USPS au stade ultime de la filière ne doit pas masquer l'importance de l'activité amont qui s'est trouvée transférée d'USPS vers les opérateurs alternatifs : cette activité amont représente environ 15 Mds\$ par an, ce qui est très notable par rapport au chiffre d'affaires postal d'USPS (environ 55 Mds\$). Finalement, derrière la présence exclusive d'USPS sur la distribution, il apparaît que le secteur postal connaît une libéralisation plus importante aux États-Unis qu'en Europe continentale. Cette situation concourt puissamment aux mauvais résultats d'USPS. De fait, ceux-ci sont extrêmement mauvais (cf. le graphique ci-contre).



Les facteurs de ces mauvais résultats sont multiples.²⁸ En tout état de cause, on peut penser que dans ce contexte, le développement très volontariste de la concurrence par le "Worksharing" a aggravé les problèmes, dans la mesure où il a accentué la diminution

²⁷ Pour l'affranchissement prioritaire, le timbre est ainsi passé de 53 c€ à 69 c€. Le principe d'une évolution basée sur l'inflation est toutefois maintenue pour certaines prestations, comme l'acheminement du courrier non prioritaire (mais dans l'immédiat, il est passé de 41 c€ à 58 c€). On notera que ces tarifs sont supérieurs aux tarifs français.

²⁸ Mentionnons la baisse du volume du courrier, le caractère "mono-métier" d'USPS qui ne lui permet pas de compenser la perte opérationnelle du courrier par des résultats provenant de l'express ou d'une activité bancaire, la déficience stratégique d'USPS pour proposer et mettre en œuvre un modèle viable, la posture raide du régulateur qui a excessivement freiné les augmentations de tarifs en supposant que le jeu de la concurrence avait vocation à amener une baisse des coûts, l'importance des charges salariales, l'importance des charges parasalariales constituées par un régime de retraite très favorable et par un déséquilibre grandissant entre retraités et actifs du secteur postal...

On mentionnera aussi un jeu entre USPS, les organisations syndicales, le lobby des concurrents et les Pouvoirs publics (eux-mêmes divisés en Gouvernement, Congrès et "Postal Regulatory Commission"), qui ont amené chacun à côtoyer le gouffre en espérant que l'autre assumera les efforts nécessaires, et en se contentant dans l'immédiat d'expédients... La propension à différer le traitement des problèmes peut être illustrée par la décision législative qui a reporté de septembre 2011 à novembre 2011 (et donc, dans le cadre comptable américain, de l'exercice 2011 à l'exercice 2012) l'obligation de versement de 5,5 Mds\$ par USPS à sa Caisse des retraites. On citera aussi le "Postmaster General" P. Donahoe, qui en date du 21 novembre 2011, constatait qu'il y avait deux projets de réforme législative, l'un dessiné par le Congrès et l'autre par le Gouvernement, et qui signalait : *"Unfortunately, both bills have elements that delay tough decisions"*.

du chiffre d'affaires de l'opérateur historique tout en le laissant affronter des coûts fixes très lourds.

Comme dans le cas britannique, les solutions seront peu satisfaisantes pour de multiples acteurs : USPS, le contribuable, le personnel (avec une chute des effectifs, ainsi que la diminution des salaires et des retraites) et le client (avec la suppression de nombreux bureaux de poste et l'augmentation des tarifs)...

VIII. QUELQUES LEÇONS SE DESSINENT

VIII. 1. En raison de ses baisses de volume, le secteur postal se prête mal à un développement important de la concurrence.

En l'occurrence, nous voyons l'économie primer sur le droit... Ce qui compte le plus, ce n'est pas la concurrence prévue par les textes, mais une concurrence directement inscrite dans les faits économiques : sous l'effet de l'électronisation des échanges, le volume du courrier décroît. Ce qui est majeur, ce n'est donc pas une concurrence interne au secteur postal, mais une concurrence externe !

Du coup, la concurrence voulue par la directive postale trouve ses limites : elle ne peut amener la multiplication des entrées dans un secteur postal dont l'activité se contracte. À moins du choix d'une vision idéologique, les postes ne peuvent être confondues avec les télécommunications...

VIII. 2. Des dispositifs visant à "forcer" le développement de la concurrence (comme un "Worksharing" excessivement volontariste ou des "régulations asymétriques") peuvent présenter des effets pervers.

Nous avons vu en VII, grâce aux exemples américain et britannique, que les dispositifs visant à forcer le développement de la concurrence par un "Worksharing" très incitatif se révélaient porteurs d'effets pervers : un tel dispositif s'est révélé désastreux pour les opérateurs historiques USPS et Royal Mail, coûteux pour le contribuable, et négatif pour de multiples aspects du service public.

Il reste que face au caractère limité de la concurrence, peut se manifester une attente. En 2008, le Président de l'Arcep indiquait : *"Il y a un enjeu important à ce que [...l'on voie] enfin : 1° l'émergence de concurrents ; 2° corrélativement, l'adaptation de l'opérateur historique"*. Un dirigeant d'un des principaux opérateurs alternatifs français déclarait en 2011 : *"Tout a été fait pour que le marché du courrier reste monopolistique. [...] Si j'avais une attente vis-à-vis des Pouvoirs publics, elle serait un changement de posture radical au regard de la concurrence et une prise de conscience que cette dernière est le seul et le vrai moteur de l'industrialisation, de l'innovation et de l'emploi. Car ne l'oublions pas, en France, dans*

le domaine des services postaux comme dans de nombreux autres secteurs, la concurrence n'existe que dans la loi, afin de satisfaire aux obligations communautaires, et reste ainsi l'alibi des monopoles et la bonne conscience de l'État".

On peut penser que cette affirmation révèle une certaine aspiration : c'est celle qui voudrait que d'autres conditions d'exercice de la concurrence facilitent le développement des nouveaux entrants. En d'autres termes, il s'agit, non plus de viser l'équité concurrentielle, mais de créer un contexte forçant le développement de la concurrence (le cas échéant avec un certain coût socio-économique... mais avec l'espoir de conséquences favorables à long terme).

La Commission européenne semble parfois sensible à cette aspiration, même si celle-ci n'est pas légitimée par les directives du Parlement et du Conseil. De façon générale d'ailleurs, les textes essentiels du "droit positif" (communautaire ou national) ne contiennent guère de dispositions explicites prévoyant ce développement forcé de la concurrence.²⁹ Mais du coup, c'est l'exercice pratique de la régulation qui peut se trouver poussé sur la voie de ce développement forcé : on passe alors d'une régulation "symétrique" (qui traite de façon égale les opérateurs historiques et les nouveaux entrants) à une régulation "asymétrique" (qui privilégie les nouveaux entrants).³⁰

On peut penser qu'en la matière, il convient de rester modéré : compte tenu du déclin des volumes postaux, il est probable qu'en réalité, la multiplication de grands opérateurs alternatifs agissant de "bout en bout" et sur de vastes parties du territoire national serait artificielle et coûteuse pour la collectivité.

VIII. 3. La concurrence peut trouver sa place la plus naturelle dans quelques segments d'activité.

La difficulté à susciter la multiplication de grands opérateurs postaux ne doit pas masquer que la concurrence peut se développer de façon naturelle et utile sur certains segments de l'activité postale (outre la concurrence "externe" des opérateurs des communications électroniques et des expressistes...). Trois segments méritent dans doute d'être particulièrement mentionnés :

- le "routage" et le "regroupage" (il y a par exemple environ 300 routeurs en France ; cf. V. 3. a) ;
- le traitement du courrier d'entreprise (par nature, déjà dans une large mesure "massifié") sur certaines zones denses ou certains grands axes (cf. les opérateurs alternatifs locaux ou "multi-locaux" évoqués en V. 3. b) ;

²⁹ En particulier, le "contrôle des concentrations" ou la lutte contre les "abus de position dominante" tendent à s'opposer à des pratiques anticoncurrentielles, mais ne visent pas un développement forcé de la concurrence.

³⁰ Un exemple d'asymétrie est fourni par les tarifs trop bas que les opérateurs alternatifs britanniques ont payés pour bénéficier du "Downstream Access", et qui visaient le développement de ces opérateurs dans un esprit volontariste (cf. VII. 3). En France, de multiples débats peuvent relancer la question d'une régulation visant l'équité concurrentielle (avec par exemple de justes compensations des obligations de service public pesant sur La Poste), ou d'une régulation asymétrique visant le développement de la concurrence. Hors secteur postal, un exemple frappant d'asymétrie est constitué par le secteur électrique avec la loi "NOME" de 2010 et l'accès à l' "électricité nucléaire historique" qui est offert aux concurrents d'EDF à des prix qui leur sont favorables.

- la diffusion de la "publicité non adressée" (d'ailleurs l'opérateur historique français se trouve confronté à une concurrence vive et stimulante sur ce marché, dont il ne détient que la moitié ; cf. V. 3. c).

VIII. 4. En tout état de cause, la seule menace de l'arrivée de concurrents peut pousser les opérateurs historiques sur la bonne voie...

Au demeurant, on peut constater que malgré le caractère limité de la concurrence effective, la plupart des opérateurs historiques ont évolué de façon profonde et positive. Il en est par exemple ainsi en France, avec la diversification de l'offre, la rationalisation et l'industrialisation des processus, l'amélioration des différents aspects de la qualité du service public, la progression modérée des tarifs, une tendance à l'amélioration des équilibres économiques et financiers...

Le lecteur féru de théories économiques pourra penser à la théorie des "marchés contestables" développée notamment par W. J. Baumol dans les années 1980 (c'est-à-dire la théorie des marchés marqués notamment par le fait que l'opérateur historique peut craindre l'arrivée d'opérateurs alternatifs, même si cette arrivée reste virtuelle) :

- La possibilité de l'arrivée de concurrents peut parfois suffire pour pousser l'opérateur dominant à comprimer ses coûts, abaisser ses prix, rationaliser sa structure tarifaire...
- Par ailleurs, forcer le développement de la concurrence en visant le modèle de la concurrence pure et parfaite (avec une grande multiplicité d'opérateurs) peut parfois être contre-productif pour l'efficacité économique.
- Au total, *"si un marché parfaitement concurrentiel et un marché parfaitement contestable sont tous deux idéaux, ce dernier est toutefois plus idéal que le premier... Après tout, il faut être mesuré dans son éloge d'une concurrence parfaite comportant de nombreuses entreprises, dans les cas où des économies d'échelle [...] signifient qu'une structure oligopolistique peut [...] permettre [...] des prix pour les consommateurs qui soient beaucoup plus bas"*.³¹



³¹ Cf. l'article de Bailey et Baumol, "Deregulation and the theory of contestable markets" ("Yale Journal of Regulation", 1984).